## Los efectos colaterales de la reforma local: la incertidumbre sobre los centros asociados de la UNED

Alberto Palomar Olmeda

Profesor titular (acred.) de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

- 1. Consideraciones generales y de modelo en la reforma local de 2013
- 2. Breve apunte sobre el reparto de competencias en el ámbito local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
- 3. La disposición adicional novena de la LRSAL
  - 3.1. Régimen general de los convenios
  - 3.2. Régimen específico de los convenios y demás instrumentos de cooperación de la UNED
- 4. Enmarque del sistema de aplicación de la LRSAL
  - 4.1. Determinaciones de carácter territorial
    - 4.1.1. País Vasco
    - 4.1.2. Comunidad Foral de Navarra
    - 4.1.3. Ciudades de Ceuta y Melilla
    - 4.1.4. Madrid y Barcelona
  - 4.2. Determinaciones de carácter sectorial
- 5. De los instrumentos de cooperación en concreto
  - 5.1. Convenios
  - 5.2. Consorcios
    - 5.2.1. Disposición adicional decimotercera. Consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos
    - 5.2.2. Disposición adicional decimocuarta. Régimen jurídico especial de determinados consorcios
    - 5.2.3. Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa
- 6. Reconsideración general sobre el sistema

#### Resumen

El presente trabajo analiza un aspecto específico de la publicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En concreto, se trata de analizar el encaje de los centros asociados de la UNED, que constituían, hasta el momento, una forma de cooperación interadministrativa, con la que se ha articulado una forma presencial de actuación de esta Universidad.

La aplicación de la LRSAL queda condicionada por sus normas y determinaciones específicas, por un lado, y, por otro, por un conjunto de medidas estatales y autonómicas, que están condicionando la aplicación real de la LRSAL en tanto no se realice una reordenación del sistema financiero del conjunto de las Administraciones Públicas.

Palabras clave: centros asociados; enseñanza superior; adaptación de convenios; cooperación interadministrativa; financiación autonómica; competencias propias.

Artículo recibido el 06/10/2014; aceptado el 03/11/2014.

1. En adelante, LRSAL.

#### Collateral effects of the local reform: uncertainty over UNED's associated centers

#### Abstract

This article analyzes a specific component of the Law on rationality and sustainability of Local Administration. In particular, it tries to study whether UNED's associated centers fit in the new scheme. Until now, these centers were a sort of interadministrative cooperation institution which has allowed an on-site activity of the University. The application of the Law on rationalization and sustainability of Local Administration is conditioned, on the one hand, by its norms and specific clauses, and in the other, by a set of State and Autonomous Community measures. All of these facts are interfering with the real application of the Law and it will be impossible to move forward until the reformulation of the financial system of all Publics Administrations.

Keywords: associated centers; university studies; amendment of contracts; interadministrative cooperation; Autonomous Communities' financing system; proper competences.

### 1. Consideraciones generales y de modelo en la reforma local de 2013<sup>2</sup>

Es muy probable que pocas normas hayan causado desde el momento de su publicación un escepticismo mayor en su virtualidad aplicativa que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>3</sup>. El denominado mundo local es ciertamente complejo por el número de entidades que lo conforman (más de 8000), por su disparidad (entidades básicas, insulares, voluntarias, etc.), por el haz de competencias que han asumido en los últimos años, y finalmente por ser la Administración de mayor proximidad a los ciudadanos, y por tanto, en muchos niveles, la más exigente con quienes la representan<sup>4</sup>.

Es cierto, sin embargo, que se conforma –la local–como una instancia central en la vida pública española, y por tanto sus reformas y sus nuevos modelos organi-

zativos son analizados con mucho cuidado y desde muchas perspectivas.

En este contexto no puede negarse que la racionalización y sostenibilidad de la Administración local son objetivos que inmediatamente calan en la vida pública española, y de ahí las expectativas que generó el anuncio y posterior publicación de la Ley 27/2013. Pero es cierto también que pocas normas han producido – como señalábamos— en tan breve tiempo una sensación de que su virtualidad práctica estaba más que condicionada desde el principio<sup>5</sup>.

Podríamos preguntarnos sobre las causas de este escepticismo inmediato, y realmente esto nos permite indicar que las causas de aquel son ciertamente muchas y muy complejas, e incluyen desde una duda sobre el diagnóstico inicial –las Administraciones locales como invasoras injustificadas de competencias que corresponden a otros–, su operatividad real en un momento en que la financiación general y la posibilidad de su incremento están limitadas, y, por tanto, la pérdida de los

<sup>2.</sup> Una visión general puede obtenerse de los trabajos de Velasco Caballero, F., "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de derecho local", en Domingo Zaballos, M., (coord.), Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014; Jiménez Asensio, R., "La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo", en Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013; y Santamaria Pastor, J. A., La reforma de 2013 del régimen local español, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

<sup>3.</sup> En adelante, LRSAL.

<sup>4.</sup> Díaz Lema, J. M., "El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?", en *Anuario del Gobierno Local 2012*.

<sup>5.</sup> Font I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?", en *Anuario del Gobierno Local 2012*; y González Vaqué, L., "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: de la duda a la incertidumbre", en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 8, 2013.

prestadores actuales no necesariamente conlleva que se "revierta" en la instancia superior, o, finalmente, lo "corto" de su perspectiva, la falta de criterio sobre la instancia supraterritorial de las diputaciones, etc.

Se quiera decir o no, lo que no cabe negar es que la Administración local en su conjunto –y la municipal en particular– ha dedicado una parte importante de la financiación que proviene del urbanismo y de la cesión de aprovechamientos para conseguir prestaciones adicionales para los ciudadanos de sus respectivas comunidades políticas. La Ley no resuelve, desde el principio, cuál es el tránsito ni el flujo de fondos desde la Administración local a la autonómica por la realización de los servicios que venía realizando aquella; y, claro está, la posibilidad de una cesión voluntaria de los fondos propios, o de la financiación presupuestaria adicional, por aquella instancia territorial a la que corresponda la realización de la actividad, se presenta como hipótesis

no suficientemente fundada, y, probablemente, el elemento central de la rápida duda sobre la virtualidad real de la reforma.

Realmente han sido la propia norma, por un lado, y la legislación complementaria, por otro, las que rápidamente han alimentado las dudas sobre la aplicación. Así, el contorno complejo de las disposiciones adicional decimoquinta (educación), transitoria primera (salud) y transitoria segunda (servicios sociales), por un lado, y, por otro, la publicación de diversas normas autonómicas que realmente han "vaciado" la aplicación (leyes o decretos-leyes de Galicia, Andalucía, Madrid, Castilla y León, etc.), nos sitúan ante un entorno aplicativo ciertamente complejo y claramente sometido a una condición suspensiva: que se apruebe un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, que les permita asumir las nuevas obligaciones que se contienen en la LRSAL<sup>6</sup>.

"[...]".

En el mismo sentido, la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de la Comunidad de Galicia, establece, por su parte, lo siguiente:

"[…]

"Disposición adicional primera. Régimen aplicable a las competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

"Las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales.

"[…]".

Este mismo esquema se encuentra en la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de la Comunidad de Galicia, cuando señala lo siguiente:

"[…]

"Disposición adicional cuarta. Asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales:

<sup>6.</sup> La disposición adicional primera de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, establece que:

<sup>&</sup>quot;1. Las competencias relativas a la educación, previstas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y las relativas a salud y servicios sociales establecidas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la misma Ley, continuarán siendo ejercidas por los Municipios en los términos previstos en las leyes de atribución y en los convenios de colaboración que, en su caso, estén vigentes, hasta que hayan sido asumidas por parte de la Comunidad de Madrid, mediante el establecimiento de un nuevo Sistema de Financiación Autonómica que permita su asunción.

<sup>&</sup>quot;2. Los Municipios podrán continuar ejerciendo las restantes competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales, en los términos previstos en las leyes correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la presente Ley, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

<sup>&</sup>quot;1. Las competencias que debe asumir la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación, salud y servicios sociales en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán siendo prestadas por los municipios en tanto no se den las condiciones previstas para su traspaso en la normativa básica y, en particular, el establecimiento del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales previsto en la misma.

<sup>&</sup>quot;2. En el marco de lo que dispongan las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales, el Consello de la Xunta de Galicia regulará las condiciones del correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales, sin que la gestión por las comunidades autónomas de los servicios anteriormente citados pueda suponer un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas.

Se puede indicar ya que cuando esto ocurre el acervo analítico y de proyección de soluciones no estaba del todo fundado, y demuestra que las reordenaciones de carácter territorial exigen una reflexión de conjunto, y, en este caso, que la transformación del régimen local exigía un visión global sobre las Administraciones afectadas, y, desde luego, sobre el sistema de financiación de las mismas.

Lo cierto es que esta falta de visión global propicia una situación de transitoriedad y de precariedad, que realmente impide resolver las dudas concretas que se pueden plantear. De alguna forma el vaciamiento o el diferimiento del trasvase competencial deja tocado el modelo, con la paradoja de que, como no está muerto, tiene algunos efectos adicionales de carácter aplicativo –como el que aquí se plantea— que son consecuencia de esta concepción agónica de la reforma, que tenía unos visos de gran alcance y se ha quedado –por el momento— en un reforma de pequeños vuelos.

Pero, desde luego, no es este el momento de seguir por esta línea general de la crítica o de la duda general sobre el modelo proyectado, sino, únicamente, de fundar en las mismas un análisis de carácter concreto que es, finalmente, el que aquí se pretende. De alguna forma, y parodiando la célebre frase, lo que tratamos de analizar son "efectos colaterales" (pero reales) de una cuestión concreta que probablemente deba ser considerada como una isla en medio de un océano.

En este sentido, el tema concreto que nos corresponde analizar es el de la incidencia de la reforma local sobre el modelo organizativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Este análisis exige realizar algunas consideraciones previas sobre la propia Universidad y la función que le corresponde realizar<sup>7</sup>.

En este sentido comencemos por recordar que, al principio de la década de los 70, se decide crear la Universidad Libre a Distancia. La idea cuaja, pero el nombre y la denominación, no. Por fin, en agosto de 1972, un decreto-ley da vida a la Universidad Nacional de Educación a Distancia: el Decreto-ley de 18 de agosto de 1972.

Y, asimismo, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que establece medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, establece en su disposición adicional única que "Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leves correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma. [...]". El esquema se mantiene, igualmente, en el Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuando en su artículo 4.º establece que: "1.- Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las Disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las Leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad de Castilla y León. 2.— El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las Entidades Locales de Castilla y León por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por éstas, de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. 3.– Las competencias que la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, atribuye a los municipios en materia de construcción, conservación y mantenimiento de los consultorios locales, continuarán siendo ejercidas por éstos, en los términos previstos en dicha norma y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales por el artículo 36.1.i) de la misma norma, en orden a la coordinación del servicio de mantenimiento y limpieza de los mismos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en orden a la planificación general, prestación y dotación de medios sanitarios en todos ellos".

<sup>&</sup>quot;A tales efectos, con carácter previo a la regulación por el Consello de la Xunta de las condiciones del correspondiente traspaso de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior, las consejerías competentes por razón de la materia deberán elaborar un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios.

<sup>7.</sup> Con carácter general, GARCIA ARETIO, L., "La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España", en *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 2006, págs. 17-51; Pérez Juste, R., "La Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED)", en *BORDÓN. Revista de Pedagogía*, vol. 41, núm. 3, Madrid, 1989.

La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) es una institución de derecho público, dotada de personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley 4/2007, de 12 de abril, establece en su disposición adicional segunda que la UNED impartirá enseñanza universitaria en todo el territorio nacional, y que, en atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá una regulación específica de la misma que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las comunidades autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones de su profesorado, así como el régimen de los tutores. Sus estatutos se aprueban por el Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre.

El artículo 5 de los Estatutos establece que:

"La UNED, como Universidad Nacional, asume como misiones fundamentales la inserción y coordinación entre los diferentes centros asociados de cada una de las Comunidades Autónomas así como el apoyo a las lenguas y culturas de España.

"Para ello y de acuerdo con lo que proceda en cada caso, la UNED podrá desarrollar las siguientes actividades:

- "a) Colaborará con las Administraciones Autonómicas y demás Administraciones Territoriales para la difusión de la lengua, la cultura y el mejor servicio a sus ciudadanos en educación superior.
- "b) Potenciará la docencia y el conocimiento de las lenguas oficiales españolas, tanto en España como en el exterior.
- "c) Incorporará progresivamente las lenguas oficiales españolas a las páginas web y demás publicaciones de la Universidad, especialmente en Comunidades con dos lenguas oficiales, cuyos Centros Asociados propiciarán la convivencia enriquecedora de las dos lenguas en todas sus actividades.
- "d) Propiciará de forma progresiva que los estudiantes puedan ser tutorizados en la lengua oficial que deseen".

En esta perspectiva, puede decirse que el desarrollo político y estratégico de la UNED se centró en la implantación de enseñanzas en su modalidad de a distancia, y, en segundo momento, en acercar la educación superior a los núcleos de población alejados de las grandes metrópolis, que no disponen de universidad. La creación de centros regionales servirá para asentar la UNED y su peculiar método docente en toda la península y en las islas.

Estas dos líneas se completan, sucesivamente, con el inicio de una amplia actividad internacional de la que, por razones del idioma, América Latina se convierte en el objetivo central. La UNED se implanta en algunos países y su modelo metodológico la convierte en una referencia esencial de la AIESAD (Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia)8.

La UNED es hoy una gran obra educativa: la mayor universidad de España, con sus más de 260 000 estudiantes, y con una oferta educativa que abarca 26 títulos de Grado, 43 másteres, más de 600 programas de Formación Continua, 12 cursos de idiomas, más de un centenar de cursos de verano, y casi 400 actividades de Extensión Universitaria.

Sobre esta base la UNED ha ido creando una red de centros asociados que proyectan su actividad en el territorio. Esta proyección ha revestido diversas formas jurídicas que van, razonablemente, desde la firma de convenios hasta la participación en consorcios interadministrativos. Es cierto que existen, adicionalmente, algunos fenómenos organizativos diferentes con esquema de personificación propia, pero, en términos estadísticos, se centra en los mencionados anteriormente.

Desde la perspectiva de lo que aquí se analiza, el Real Decreto 1317/1995, de 21 de julio, regula el régimen de convenios de la UNED con sus centros asociados. El artículo 2.º del citado Real Decreto señala que "1. La red básica de centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) estará constituida, al menos, por un centro asociado por cada Comunidad Autónoma, situado de forma que su zona de influencia alcance el mayor número posible de alumnos de dicha Comunidad Autónoma y, en su caso, de las limítrofes. [...]".

En punto a la forma de creación de los centros asociados, el Real Decreto 1317/1995, en el artículo 1.º, establece una cierta –no ilimitada– libertad de formas. En concreto, establece que "Los centros asociados a la Universidad Nacional de Educación a Distancia se cons-

<sup>8.</sup> En este mismo ámbito, Amador Muñoz, L. y Monreal Gimeno, M.ª C., "La Unión Europea ante la Educación a distancia (no presencial)", *Eúphoros*, núm. 4, 2002, págs. 207-216.

tituirán mediante consorcios, fundaciones u otras entidades con personalidad jurídica propia". Es cierto que el Real Decreto no concreta cuándo se puede realizar o utilizar alguna de las diferentes fórmulas indicadas, que, por tanto, quedan en régimen de decisión y de interés de las partes.

En todo caso, lo que se visualiza desde lo anterior es una universidad pública proyectada sobre el territorio con diversas fórmulas de cooperación interadministrativa, en función del deseo de las diferentes comunidades políticas de acercar la educación universitaria dispensada por la UNED. El modelo permite indicar, por tanto, que desde una perspectiva financiera la UNED, mediante las fórmulas de cooperación interadministrativa señaladas, obtiene un esquema financiero mixto, en el que algunas de las obligaciones derivadas de su implantación en el territorio se realizan por Administraciones diferentes a la que realmente ejerce su tutela.

En este esquema incide la publicación de la LRSAL no porque afecte directamente al modelo de universidad a distancia, sino porque condiciona -en los términos que veremos- la posibilidad de las Administraciones locales de realizar o de ejercer competencias que no figuren expresamente en el haz de competencias que obligatoriamente deben ejercer. Pues bien, en este esquema podemos indicar que la competencia sobre la enseñanza universitaria corresponde esencialmente a las comunidades autónomas -en el plano de la gestión-salvo en el caso de la UNED, que por su condición supraautonómica se ha reservado en manos del Estado. La UNED y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo conforman, en esencia, la estructura universitaria de la Administración General del Estado.

A partir de esta simple referencia podemos seguir el análisis, centrado, como se ha apuntado, en las condiciones y la forma en que se puede realizar la función de la UNED de presencia física en el territorio, y en la fórmula de cooperación interadministrativa. Se trata, claro está, de una forma de gestión que es tributaria de su historia (viene haciéndose así), pero de la que realmen-

te podríamos indicar o postular su "carácter contingente", y realmente el legislador o el presupuestarista podrían haber concebido el fenómeno territorial no sobre la base de la cooperación interadministrativa, sino de la presencia única de un órgano estatal en los respectivos territorios, si se considera que la figura de los centros asociados es un instrumento central de su organización y gestión.

La importancia de la cuestión que aquí se analiza es que el legislador no ha cambiado la fórmula cooperativa por la de gestión directa (perfectamente lícito), sino que, como se verá seguidamente, lo que hace es afectar a la fórmula cooperativa, sin que la solución de la gestión directa se convierta en el sistema alternativo natural por excelencia.

Este es, precisamente, el punto de interés del presente trabajo, que trata de analizar cómo la reforma del régimen competencial en el ámbito local produce un efecto colateral en el régimen de "presencia en el territorio de la UNED". El esquema –sin otras opciones alternativas, como la financiación íntegramente presupuestaria— incide claramente en el modelo de gestión de esta Universidad Pública, que, como se ha indicado, había situado los centros asociados en una forma de prestación del servicio que acercaba territorialmente la enseñanza a los ciudadanos españoles.

# 2. Breve apunte sobre el reparto de competencias en el ámbito local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>9</sup>

Con carácter general, podemos señalar que el esquema actual de competencias en el ámbito local se sustenta en diferenciar entre las competencias propias y las que no lo son. Las propias deben ser prestadas por el responsable constitucional, y financiadas conforme al esquema financiero convencional. Las que no son propias solo podrán ser asumidas en el ámbito local si la situación financiera de estas entida-

<sup>9.</sup> Con carácter general, Alonso Mas, M.ª J., "El nuevo régimen de las competencias municipales", en Domingo Zaballos, M., (coord.), Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014; Boix Palop, A., "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales", en REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva Época), núm. 2, julio-diciembre 2014; y Calvo Vérgez, J., "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad", en REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva Época), núm. 2, julio-diciembre 2014.

des es satisfactoria. En razón de lo que hemos apuntado en el apartado anterior, esta segunda opción es la que realmente sustenta mejor la situación de los centros adscritos a una función de la enseñanza superior que, en este caso, se presenta como competencia estatal.

No obstante lo anterior, el desarrollo del régimen competencial podemos resumirlo en la forma siguiente:

- El artículo 25 de la LBRL (las referencias se entienden hechas a partir de aquí a la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre) admite que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueda promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad vecinal, en los términos que se contienen en el propio artículo 25.
- De esta forma, el párrafo segundo del artículo 25 contiene las competencias propias que, "en todo caso", deben ejercer los municipios, y entre las que se incluyen urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua, infraestructura viaria, servicios sociales, policía local, tráfico, información de la actividad turística, ferias, salubridad pública, cementerios y actividades funerarias, promoción del deporte, de la cultura, escolaridad obligatoria, y participación ciudadana<sup>10</sup>.
- La determinación de los servicios anteriores debe hacerse por ley, a la que se acompañará una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas, y el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad.
- La ley que los establezca debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.
- Por su parte, y en el mismo esquema actual, el artículo 26 de la LBRL diferencia las competencias por razón del número de habitantes, distinguiendo desde los servicios que tienen que prestar todos los munici-

pios hasta los que tienen que prestar los de población superior a 20 000 o a 50 000 habitantes.

– Esta medida se completa con otra que consiste en la atribución directa de la coordinación prestacional a las diputaciones provinciales, en relación con los municipios inferiores a 20 000 habitantes, en los siguientes servicios: "a) Recogida y tratamiento de residuos. b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. c) Limpieza viaria. d) Acceso a los núcleos de población. e) Pavimentación de vías urbanas. f) Alumbrado público".

Lo relevante de esta opción prestacional es que "[...] Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. [...]".

La fórmula concluye con la indicación de que "[...] Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. [...]".

- Competencias delegadas.

El artículo 27 de la LBRL admite que tanto el Estado como las comunidades autónomas puedan delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias respectivas. Se pone aquí de manifiesto un principio aceptado jurisprudencialmente en la conformación del régimen local y que identificamos con el carácter "bifronte" de la Administración local, que deriva del propio modelo constitucional (la doc-

<sup>10.</sup> Moreno Molina, J. A. y Villanueva Cuevas, A., "El régimen de los servicios mínimos tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local", en Domingo Zaballos, M., (coord.), Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014.

trina de las SSTC de 28 de julio de 1981 y de 22 de diciembre de 1981).

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas, y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria.

La Administración del Estado y las de las comunidades autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: vigilancia y control de la contaminación ambiental, protección del medio natural, prestación de los servicios sociales, conservación o mantenimiento de los centros sanitarios de titularidad de la comunidad autónoma, escuelas infantiles, actividades complementarias en los centros escolares, gestión de instalaciones culturales y deportivas, inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales, promoción y gestión turística, comunicación, autorización y sanción en materia de espectáculos públicos, liquidación y recaudación de tributos, inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos, gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa, cooperación con la Administración educativa a través de la UNED.

En esta delegación se mantiene el principio de titularidad en el ejercicio de la competencia, que es inherente a la propia figura de la delegación, pero se añade, en este ámbito, el relativo al ejercicio de la propia competencia. En concreto, se señala que "[...] La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante. [...]".

Pero, sin duda, la referencia más importante es que "[...] La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Admi-

nistración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. [...]".

La consecuencia del incumplimiento de la obligación de financiación está, igualmente, prevista en el apartado 6 del artículo 27, cuando señala que "[...] El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla".

Es cierto que, en este ámbito, se contienen medidas para evitar que el nuevo régimen de la delegación concluya en un esquema muy próximo al actual. De entre estas medidas, el artículo 57 de la LBRL se refiere a la garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas.

En concreto, el artículo 57 bis establece: "1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo.  $[\ldots]''$ .

Se generaliza así un esquema adicional de cumplimiento que podemos denominar "retención en fuente" del dinero como fórmula de garantía. Se convierte al Estado en garante del cumplimiento de las obligaciones de pago de las comunidades autónomas, con la autorización de "retención en fuente" del dinero. Adelantemos que la retención en fuente produce un efecto notoriamente complejo, en tanto ocasiona una distorsión general en la figura presupuestaria, que se ve limitada por la inexistencia del volumen de ingresos previs-

tos para el conjunto de estas obligaciones. El que se produzca la retención en fuente consiste, en síntesis, en el establecimiento de obligaciones prioritarias de pago frente a obligaciones generales, que son todas las contenidas en la norma presupuestaria. Estas obligaciones garantizadas constituyen un elemento de ruptura de la relevancia del presupuesto, y permiten que unas obligaciones se paguen antes que otras en función de la propia ordenación legal de las obligaciones como prioritarias y no prioritarias. Este esquema de funcionamiento realmente contribuye a que la figura del presupuesto y su relevancia, incluso desde una perspectiva democrática, resulten ciertamente postergadas.

Es cierto que este esquema se completa en el artículo 109 de la LBRL con otra preferencia, en este caso subjetiva, consistente en establecer un mecanismo adicional para el pago de las deudas con el Estado, las comunidades autónomas, la Seguridad Social y cualesquiera entidades de derecho público dependientes de las anteriores que tengan las entidades locales, o aquellas con estas, y que pueden extinguirse igualmente fuera del circuito presupuestario con la compensación.

En el contexto señalado podríamos preguntarnos: ¿dónde queda la actividad de la UNED? La respuesta es clara: se trata de una universidad estatal que puede ejercer su función directamente, mediante los centros propios que pueda establecer y financiar con el dinero presupuestario que se le asigne en los presupuestos del Estado, o mediante la delegación de sus competencias en la Administración local. Adicionalmente podrá participar, conforme a las diferentes fórmulas de cooperación interadministrativa, en las competencias impropias que pueden ejercer únicamente aquellas entidades locales que, por su situación financiera de superávit, puedan dedicar esfuerzos a la prestación de los servicios que conforman el haz de competencias obligatorias.

De esta forma, por tanto, podemos indicar que el futuro pasa por una trilogía organizativa que implique: la asunción de las competencias de presencia en el territorio íntegramente por el Estado; obtener delegaciones específicas para la realización de funciones estatales; o la vinculación de la actividad impropia a la situación financiera de la entidad local, estableciéndose la

interdicción de hacerlo en aquellas entidades locales que no tengan esa situación de superávit.

#### 3. La disposición adicional novena de la LRSAL

Situados en este plano podemos decir que la Ley 27/2013 tiene un entramado muy complejo de entrada en vigor real<sup>11</sup> y, sobre todo, de aplicación específica de determinados ámbitos sectoriales. Este esquema de entrada en vigor real es consecuencia —como hemos apuntado— del hecho de que la Ley no resuelve realmente el problema de la financiación de las competencias y, sobre todo, de lo que pudiéramos denominar el régimen de transición.

A esto debe añadirse la obligación de adaptación sobre un conjunto de instrumentos que, en estos momentos, regulan las relaciones interadministrativas, y que, claro está, condicionan efectivamente la visibilidad del modelo.

Analicemos estas cuestiones de una forma detenida, según los diversos aspectos que se plantean en la disposición adicional novena en función de la perspectiva de la respectiva situación planteada.

#### 3.1. Régimen general de los convenios

La LRSAL es plenamente consciente de que la situación actual de prestación de servicios por parte de las Administraciones locales responde a fórmulas de gestión muy diferenciadas y que, desde luego, presentan un riqueza organizativa que no es previsible a priori. Es cierto, sin embargo, que esta disparidad organizativa nos permite indicar que la opción por la realización de actividades diferentes a las previstas con carácter mínimo en la legislación de régimen local no se ha realizado con fórmulas de gestión directa o indirecta propiamente locales, sino que es consecuencia, en muchos casos, de formas de cooperación interadministrativa surgidas a lo largo del tiempo, y como consecuencia de la existencia de intereses recíprocos que han ido fraguando fórmulas de orden cooperativo. Nos corresponde, en este momento, centrarnos en la fórmula convenial, que ciertamente es el instrumento más sen-

<sup>11.</sup> Desde una perspectiva legal, la disposición final sexta ("Entrada en vigor") indica que: "La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el 'Boletín Oficial del Estado'". La publicación en el BOE se produce el 30 de diciembre de 2013.

cillo y, por tanto, más utilizado para este régimen de cooperación interadministrativa.

Es la disposición adicional novena la que regula la figura de los convenios para el ejercicio de las competencias y servicios municipales. En concreto, establece que: "1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto. [...]".

La interpretación del contenido de la disposición adicional novena, podemos resumirla sobre la base de varias ideas: a) la disposición adicional analizada únicamente afecta a los convenios suscritos entre el Estado o las comunidades autónomas y las entidades locales; b) dentro de este tipo de convenios solo afecta a aquellos que lleven aparejada financiación destinada a sufragar el ejercicio en el ámbito local de las competencias delegadas, o de competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

A partir de esta delimitación, las consecuencias operativas se centran en la necesidad de que se adapten antes del 31 de diciembre de 2014. En caso contrario se produce *ope legis* la pérdida de efectos del convenio.

¿Qué es y en qué consiste –material y formalmente– la adaptación? Esta es, sin duda, la gran pregunta. Pero realmente en la estructura de la LRSAL la respuesta es sencilla: determinar si la competencia en cuestión se ejerce por delegación o como consecuencia de intereses propios de la respectiva entidad local.

En el primero de los casos, y conforme dispone el artículo 27 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por la LRSAL, la Administración delegante debe utilizar criterios uniformes que se supone debe fijar previamente, y formalizar la correspondiente delegación en los términos, condiciones y circunstancias que han sido apuntados. Si por el contrario no se trata de una delegación, sino de una competencia propia, al no estar entre las que obligatoriamente deben prestar las correspondientes entidades locales (ya sean los municipios o, incluso, las diputaciones provinciales o el resto de entidades locales), el ejercicio está condicionado a lo que establece el artículo 7.4 cuando señala que:

"4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

"[...]"<sup>12</sup>.

<sup>12.</sup> Un ejemplo sobre estos informes puede encontrarse en el artículo 6 de la Ley 1/2014, de la Comunidad de Madrid, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013. En concreto, señala que:

<sup>&</sup>quot;1. De acuerdo con el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, las Entidades Locales solo podrán ejercer nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

<sup>&</sup>quot;2. Cuando la Comunidad de Madrid deba emitir el informe de inexistencia de duplicidades, de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y la presente Ley, su tramitación se ajustará a lo previsto en este artículo. La solicitud de informe se dirigirá a la Consejería con competencia en materia de Administración Local, correspondiendo su emisión al órgano competente por razón de la materia sectorial a que se refiera la solicitud. Dicho informe deberá contar, además, con la conformidad de la Consejería con competencias en materia de Administración Local, que informará al Consejo de Gobierno. El informe de inexistencia de duplicidades será preceptivo y vinculante y será evacuado en el plazo de dos meses. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado, se entenderá que es desfavorable a la inexistencia de duplicidad.

<sup>&</sup>quot;3. La solicitud del informe se realizará por el órgano municipal competente, junto con la siguiente documentación:

<sup>&</sup>quot;a) Memoria descriptiva de la solicitud y de las condiciones en las que se prevé prestar el servicio o desarrollar la actuación.

<sup>&</sup>quot;b) En su caso, informe de sostenibilidad financiera emitido por el Estado.

Algunas normas autonómicas han ido más allá y han establecido las tareas que realmente corresponde realizar para la adaptación. Así, la disposición adicional tercera de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de la Comunidad de Galicia, establece que:

"[...] 2. La adaptación establecida en el apartado anterior consistirá en la realización de una evaluación por las partes firmantes del convenio sobre la continuidad en la cooperación en el ejercicio de estas competencias, en la cual habrá de justificarse la colaboración y cooperación para la prestación de los servicios o la realización de las actividades y su financiación conjunta y la no existencia de duplicidades.

"Asimismo, la entidad local deberá ponderar si por las condiciones de la actuación se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si la entidad local apreciara este riesgo, se requerirá el informe vinculante de la consejería competente en materia de hacienda, que se emitirá con arreglo a lo establecido en la presente ley por la tramitación de urgencia.

"La evaluación, si es positiva, se incorporará a una adenda al convenio, acuerdo o instrumento de cooperación, en la cual se recogerán, asimismo, en su caso, las modificaciones acordadas en garantía de los principios mencionados en el apartado anterior".

Asimismo, otras comunidades autónomas como la de Cataluña han dictado un decreto-ley específico para regular la adaptación de los convenios, acuerdos e instrumentos de cooperación. Se trata del Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio. La norma diferencia, con claridad, la adaptación cuando se trata de materias delegadas y cuando se trata de competencias propias<sup>13</sup>.

- "4. Para verificar la inexistencia de duplicidades, el informe deberá valorar las circunstancias siguientes:
  - "a) Concurrencia de dos o más Administraciones Públicas, en el ejercicio de la competencia de forma exclusiva y excluyente.
  - "b) Posible incidencia de la distinción entre competencias, servicios, funciones, actividades y tareas.
  - "c) Volumen, flexibilidad, rigidez y cobertura de la demanda del servicio de que se trate.
  - "d) Condicionantes geográficos en la prestación de servicios, de tal suerte que las condiciones de accesibilidad puedan aconsejar la existencia de ámbitos territoriales diferentes de prestación.
  - "e) Concurrencia temporal en la prestación, de tal forma que la duplicidad pueda quedar matizada o neutralizada por la existencia de cronologías diferenciadas en la prestación del servicio.
  - "f) Coincidencia en la forma de prestación del servicio.
- "5. La emisión del informe no implicará garantía de asunción ni de financiación de la prestación por parte de la Comunidad de Madrid, funcionamiento o mantenimiento de la competencia, servicio o actividad a que se refiera dicho informe.
- "6. La Comunidad de Madrid, a efectos informativos, se dirigirá anualmente en el primer semestre a la Administración competente para la emisión del informe sobre sostenibilidad financiera previsto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con eventuales ejercicios de competencias por parte de las Entidades Locales distintas de las propias y delegadas que hayan sido asumidas con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley".

En el mismo sentido el artículo 8 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que:

- "1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que la financiación de la Junta de Andalucía vaya dirigida al ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, deberán adaptarse a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de la siguiente forma:
  - "a) Las partes que lo suscribieron efectuarán una valoración sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de estas competencias, previo informe vinculante de la Consejería competente por razón de la materia sobre la inexistencia de duplicidades en la prestación de los servicios o en la realización de las actividades que constituyen el objeto de la cooperación, conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de este Decreto-ley. En el caso de que en dicha valoración se concluya la continuación de la colaboración se suscribirá por las partes como adenda al convenio.
  - "b) En el caso de que se valore continuar la colaboración, la entidad local solicitará a la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales informe vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio objeto del convenio, que se regirá por lo dispuesto en los artículos 3.2, 4 y 5.4 del presente Decreto-ley.
- "2. En el caso de que la valoración o el informe previstos en el apartado anterior sean negativa o desfavorable, el convenio quedará sin efectos a 31 de diciembre de 2014".
- 13. En concreto, el artículo 4.º establece que:
  - "1. El convenio, acuerdo o instrumento de cooperación ya suscrito entre la Generalidad de Cataluña y el ente local que traiga emparejado cualquier tipo de financiación de la Administración de la Generalidad destinado a satisfacer el ejercicio de competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación tiene que añadir, mediante adenda, los elementos siguientes:

Desde esta perspectiva podemos, por tanto, indicar que si se trata de asunción de la competencia y gestión de la misma en régimen de delegación, corresponde a la Administración General del Estado la adopción de las cautelas previstas con carácter general. Si, por el contrario, se concibe como una competencia propia, la adaptación pasa necesariamente por obtener los informes previos de la Administración competente sobre la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

## 3.2. Régimen específico de los convenios y demás instrumentos de cooperación de la UNED

Desde la consideración que acaba de exponerse, podríamos decir que los convenios suscritos en materias que no son de competencia directa de los municipios—en este caso la educación en su estrato superior— deberían adaptarse antes del 31 de diciembre de 2014, o de lo contrario se produciría el efecto de pérdida de su vigencia a dicha fecha.

Esta determinación condicionaba, qué duda cabe, la viabilidad de la estructuración de la UNED, motivo que debió entender el legislador y que le lleva a dedicar el apartado segundo de la disposición adicional novena de la LRSAL a los convenios de la UNED, con la siguiente referencia específica:

"2. La adaptación a las previsiones de esta Ley de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia deberá realizarse en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley".

Las pautas interpretativas nos sitúan en un entorno conforme al cual el plazo general de adaptación de los convenios –31 de diciembre de 2014– se entiende ampliado hasta tres años después de su entrada en vigor.

Esta determinación, que es textual en la redacción de la disposición adicional novena, introduce un principal problema interpretativo consistente en saber si la fecha de entrada en vigor se refiere únicamente a la propia LRSAL, o si dicha aplicación, por la conexión con las determinaciones sectoriales y, en este caso, por la aplicación específica de las determinaciones sobre educación, permitiría indicar que la condición suspensiva de la entrada en vigor de la LRSAL va más allá de la determinación genérica de la demora de tres años que contiene la disposición adicional novena. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Pero no obstante lo anterior y que se constata el deseo del legislador de obtener un mayor plazo para la adaptación de los instrumentos de cooperación interadministrativa, que se refiere a los denominados centros asociados de la UNED, se incluye una determinación ciertamente compleja de administrar cuando se señala que "durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones Locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entra-

<sup>&</sup>quot;a) Una valoración favorable sobre la necesidad de continuar colaborando en los servicios o actividades que se prestan en ejercicio de dichas competencias. En todo caso, esta valoración tiene que justificar la inexistencia de duplicidades o la no ejecución simultánea de los mismos servicios o actividades que se prestan en ejercicio de la competencia distinta.

<sup>&</sup>quot;b) Una cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Generalidad de Cataluña.

<sup>&</sup>quot;2. Previamente a la aprobación de esta adenda, será preceptivo el informe del ente local, en que se pondere que los servicios o actividades que se prestan en ejercicio de dichas competencias no ponen en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal.

<sup>&</sup>quot;Si el ente local aprecia un riesgo, será preceptivo el informe del departamento de la Generalidad de Cataluña competente en materia de tutela financiera de los entes locales, que solicitará el departamento competente en la materia objeto del convenio, acuerdo o instrumento. Este informe es vinculante y se tiene que emitir en el plazo de 15 días desde la recepción de la solicitud.

<sup>&</sup>quot;En caso de que el departamento de la Generalidad de Cataluña competente en materia de tutela financiera de los entes locales tenga que requerir al ente local la aportación de documentación complementaria para emitir el informe, se suspenderá el plazo para emitir el informe durante el tiempo de la recepción y la complementación del requerimiento efectuado.

<sup>&</sup>quot;3. En el supuesto de que la valoración o el informe previstos en el apartado anterior sean negativos o desfavorables, el convenio quedará sin efectos a 31 de diciembre de 2014".

da en vigor de este Ley [...]". La medida tiene una lógica interpretativa en el sentido de que, de lo contrario, el efecto ampliatorio que se contiene en el citado párrafo segundo acabaría produciendo el "arrastre" superior a los tres años, como consecuencia de las obligaciones potencialmente pendientes a consecuencia de los alumnos matriculados posteriormente, al no coincidir los efectos de la terminación de sus estudios con los del respectivo convenio.

Es cierto, sin embargo, que esta comprensión hacia lo que ha buscado el legislador no deja de ser sorprendente como criterio delimitador, porque exige vincular los convenios a técnicas que no son habituales en el ámbito público, como la contabilidad de costes y la individualización de gastos en el marco de los potenciales beneficiarios de una obligación conveniada.

En todo caso, desde la perspectiva del control del gasto y la habilitación para el mantenimiento de la actividad, lo que queda claro es que, con carácter general, existe una prórroga de tres años, y que la única cuestión añadida es que los convenios o demás instrumentos de financiación local no se destinen a los servicios que se prestan a los estudiantes de nuevo ingreso, sino únicamente a los que ya están consolidados.

El criterio, de futuro, no deja de ser complejo, porque realmente parece querer añadir un requisito adicional al esquema que hemos apuntado de competencias delegadas y competencias propias de las entidades locales. Si la idea es que las entidades locales no participen en los servicios a los alumnos de nueva adscripción, podría llegar a intuirse que la opción del legislador es la de que la intervención de las entidades locales se produzca por la vía de la delegación, aunque, como se ha visto, esta opción tiene el problema de incrementar el gasto en el ámbito de la Administración General del Estado, puesto que la delegación implica necesariamente financiación.

### 4. Enmarque del sistema de aplicación de la LRSAL

De lo expuesto en el apartado anterior sacamos la conclusión de la necesidad de adaptación de los instrumentos de cooperación interadministrativa para cumplir las determinaciones de la LRSAL. Es cierto, sin embargo, que la LRSAL tiene un conjunto de determinaciones específicas de carácter aplicativo, fundadas en elementos territoriales y funcionales, que condicionan su aplicación. Como consecuencia de esto y de su carácter general, nos corresponde en este momento analizar aquellos aspectos que, por razones de carácter territorial o de carácter sectorial, pueden afectar al régimen de los instrumentos de cooperación interadministrativa, que, claro está, resultan sometidos y condicionados por unos y otros.

#### 4.1. Determinaciones de carácter territorial

En este apartado incluimos las siguientes determinaciones:

#### **4.1.1.** País Vasco<sup>14</sup>

Es realmente complejo saber qué ha querido decir el legislador en la disposición adicional primera de la LR-SAL cuando señala que: "1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.a y 18.a y disposición adicional primera de la Constitución<sup>15</sup>, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. [...]". De los preceptos citados, el que probablemente tiene más sentido es el que se refiere a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en el que se señala que: "1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. 2. En virtud de su régimen foral, la aplicación

<sup>14.</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M., "Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco", en Domingo Zaballos, M. (coord.), Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014.

<sup>15.</sup> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico".

Desde esta consideración podríamos, por tanto, decir que las normas estatutarias nos sirven para la delimitación competencial, y las financieras para determinar un esquema propio e individual, que pasa por aplicar las líneas generales de la misma "sin perjuicio" de lo dispuesto en el concierto económico.

#### 4.1.2. Comunidad Foral de Navarra<sup>16</sup>

La disposición adicional segunda de la LRSAL establece que:

"Disposición adicional segunda. Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

"1. La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.a y 18.a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra.

"2. La Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

"[...]".

Podemos indicar que las determinaciones que se contienen en este precepto tienen una parte semejante a la del País Vasco, y una parte novedosa y adicional, consistente en la habilitación explícita para que la delegación se realice para el resto de entidades locales de Navarra diferentes a las de los municipios de su territorio, aunque, eso sí, con remisión explícita a la regulación que se contiene, con carácter general, en el artículo 25 de la LBRL.

#### 4.1.3. Ciudades de Ceuta y Melilla

Las especialidades de estas dos ciudades autónomas se contienen en la disposición adicional cuarta de la LRSAL, cuando señala que: "1. La organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno de las Ciudades de Ceuta y Melilla se regularán de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla y por las normas de desarrollo dictadas en virtud de la potestad reglamentaria de sus respectivas Asambleas, no rigiéndose, en el citado ámbito, por lo dispuesto en la normativa de régimen local. 2. Corresponde a las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, y de las normas reglamentarias dictadas en su desarrollo, determinar la forma de gestión de los servicios públicos con respeto a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, responsabilidad, lealtad institucional y eficacia en el uso de los recursos públicos, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y demás normativa estatal que resulte de aplicación a las Ciudades con Estatuto de Autonomía. [...]".

Y en el apartado 4 señala: "4. Las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán llevar a cabo actuaciones de cooperación con relación a materias que sean competencia del Estado, suscribiendo, a tal efecto, los correspondientes Convenios de Colaboración. Asimismo, ambas Ciudades y la Administración General del Estado podrán celebrar Convenios de Colaboración referidos a competencias estatutariamente asumidas en virtud de los respectivos Estatutos de Autonomía, conforme a lo establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

<sup>16.</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M., "Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco", en Domingo Zaballos, M. (coord.), Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014.

#### 4.1.4. Madrid y Barcelona<sup>17</sup>

El régimen de especialidades se completa, finalmente, con las previstas en la disposición adicional quinta, en la que se señala que: "Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

#### Madrid

El régimen de competencias del municipio de Madrid se contiene en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. La propia consideración y el papel que está llamada a ejercer dicha Ley se contemplan en el preámbulo de la norma, cuando señala que:

"[…]

"Las singularidades de Madrid reclaman un tratamiento legal especial que haga posible un gobierno municipal eficaz. Ese es el objeto de la presente Ley. Con ese fin se aborda un tratamiento integrado de los distintos factores que singularizan a Madrid, tanto de los que derivan de su condición capitalina como de los que provienen de su condición de gran ciudad. De esta manera, la presente Ley desarrolla las previsiones establecidas al respecto tanto por el texto constitucional, como por el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

"En efecto, el artículo 6 del Estatuto de la Comunidad de Madrid prevé que, por su doble condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, la villa de Madrid tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes, que determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias. Pero más allá, la Ley incluye otras normas especiales encaminadas a hacer posible el gobierno eficaz de una urbe de las dimensiones y problemas propios de Madrid, sin par en el resto de España.

"La regulación especial de la ciudad de Madrid no es, con todo, una novedad jurídica. En 1963 se aprobó, por primera vez, un régimen especial para Madrid con el que se trató de dar respuesta, como señala la exposición de motivos del Decreto 1674/1963, de 11 de julio, a los delicados aspectos que ofrece la administración municipal madrileña, como consecuencia de ser, además del Municipio más populoso de la nación, la capital del Estado y sede del Gobierno nacional.

"La singularidad de Madrid tampoco pasó inadvertida a la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local. En la disposición adicional sexta de esta Ley ya se prevé la sustitución del régimen especial aprobado en 1963 por otro actualizado. A través de esta Ley se da cumplimiento a las previsiones legales anteriormente mencionadas.

"Obvio es que la presente Ley no recoge todo el régimen jurídico de la ciudad de Madrid. Contiene únicamente normas especiales que se aplicarán preferentemente respecto de las previstas en la legislación general. De otro lado, las normas especiales de la presente Ley no cuestionan el ejercicio de las competencias legislativas sobre régimen local de la Comunidad de Madrid.

"[...]".

En punto al régimen competencial que la Ley de Capitalidad establece, cabe indicar que el artículo 31 consagra el principio general de la universalidad competencial cuando señala que: "El Ayuntamiento de Madrid puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En estos supuestos, el Ayuntamiento puede llevar a cabo actividades complementarias a las realizadas por esas Administraciones".

Sobre esta base se establece un régimen de competencias municipales, propias y delegadas, conforme al siguiente esquema:

A) Competencias municipales.

El régimen general de competencias que pueden ser desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid se contiene en el artículo 32 de la Ley de Capitalidad, cuando señala que:

"1. Las competencias del Ayuntamiento de Madrid son propias o atribuidas por la Administración General

<sup>17.</sup> Gutiérrez Colomina, V., "La incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el régimen jurídico de las grandes ciudades", en Domingo Zaballos, M. (coord.), Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014.

del Estado en régimen de delegación o de encomienda de gestión.

"2. Asimismo, son competencias del Ayuntamiento de Madrid las que le transfiera o delegue la Comunidad de Madrid en aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, en relación con los artículos 138 y siguientes de la Ley 2/2003, 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid".

#### B) Competencias propias.

Según el artículo 33 de la Ley de Capitalidad, son competencias propias del Ayuntamiento de Madrid:

"[...] todas las asignadas en calidad de tales a los municipios en general y a los de gran población, sea directamente por la legislación de régimen local, sea por la legislación estatal o autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción administrativa.

"Cuando estas competencias tengan una regulación específica en esta Ley se entenderán asignadas en los términos establecidos en la misma".

C) Competencias delegadas y encomienda de gestión.

Señala el artículo 34 de la Ley de Capitalidad que: "1. La atribución de competencias en régimen de delegación se efectuará de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación. 2. La encomienda de gestión de determinadas actividades de carácter material, técnico o de servicios, derivadas de competencias administrativas de la Administración General del Estado y de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica que resulte de aplicación, requiere la aceptación por el Pleno y se formaliza mediante convenio suscrito al efecto".

A partir de este esquema general se contemplan competencias específicas que, en realidad, no son –en su regulación en la Ley de Capitalidad– sino la concreción de un régimen general que hemos analizado en el marco general de las competencias de los artículos 25 y 26 de la LBRL.

#### Barcelona

El régimen específico de la ciudad de Barcelona puede analizarse desde una doble perspectiva normativa, que está representada por una ley estatal y por una ley del Parlamento de Cataluña. A) La Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

El régimen competencial que establece esta norma autonómica podemos resumirlo en el siguiente esquema:

a) Determinación general sobre el régimen competencial.

Es el previsto en el artículo 58 de la Ley, cuando señala que:

- "1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente y del régimen de capitalidad reconocido en la presente Carta, así como para el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y en la Carta europea de autonomía local, la legislación del Estado y la de la Generalidad de Cataluña deben asegurar al municipio de Barcelona la atribución de las competencias procedentes de acuerdo con su capacidad de gestión, así como la participación en la gestión de los servicios y equipamientos del Estado o de la Generalidad básicos para el desarrollo de la ciudad.
- "2. La participación de la ciudad en la gestión de los servicios y equipamientos a que se refiere el apartado 1 debe realizarse por medio del Ayuntamiento o las entidades o asociaciones ciudadanas que éste designe, de acuerdo con lo establecido en el título cuarto de la presente Carta.
- "3. En cualquier caso, el Ayuntamiento puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que atenten el interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede realizar actividades complementarias a las propias de estas administraciones".
  - b) Régimen específico de competencias.

En el marco de este régimen específico se pueden citar las siguientes competencias:

- Urbanismo (artículos 64-84).
- Vivienda (artículos 85-86).
- Transportes urbanos de viajeros (artículos 90-92).
- Movilidad (artículos 93-100).
- Medio ambiente, salud pública, consumo y sanidad (artículos 102-106).
- Servicios sociales (artículos 107-110).
- Juventud (artículo 111).
- Mujer (artículo 112).
- Cultura (artículos 113-119).
- Deportes (artículos 120-122).
- Educación (artículos 123-127).

- Seguridad ciudadana (artículos 128-135).
- Protección civil (artículos 136-140).

B) La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona. La justificación última de la norma puede extraerse de la exposición de motivos, cuando señala que:

"[...]

"A comienzos del siglo XXI, Barcelona quiere otorgarse, partiendo de la experiencia de muchos siglos de estatuto propio, de casi veinticinco años de autogobierno democrático y de acuerdo con el mandato del Parlamento de Cataluña y de las Leyes del Estado, una Carta Municipal que refuerce su autonomía, al servicio de una gestión administrativa eficaz y próxima a las ciudadanas y ciudadanos, de una descentralización más amplia, de una potenciación de las competencias municipales en el marco de una positiva colaboración institucional, y de una mejora de la calidad de los servicios de la ciudad que se corresponda con las necesidades y ambiciones de todos los barceloneses y barcelonesas.

"Una Carta que responda a los anhelos de la ciudadanía que, a través de su participación e implicación colectiva, ha hecho de Barcelona lo que es. La Carta profundiza los mecanismos de participación ciudadana, refuerza la práctica democrática y estimula la cooperación entre el Ayuntamiento y el movimiento asociativo y los agentes sociales, como factor de progreso y cohesión.

"Barcelona es el núcleo central de un continuo urbano y de un territorio que se expresa en realidades municipales plurales y con valor propio, pero que, por su carácter metropolitano, requiere coordinación, entendimiento y la aplicación de criterios comunes en ámbitos diversos.

"El Municipio de Barcelona dispone desde el año 1960 de un régimen especial, aprobado por Decreto 1166/1960, por el que se regula el régimen especial de Barcelona, en virtud del cual se introdujeron determinadas singularidades relativas a la organización, administración y hacienda municipal en dicho Municipio. Este régimen especial fue complementado con el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes.

"Posteriormente, la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, mantuvo vigente dicho régimen especial salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con la misma, en virtud de lo dispuesto en su disposición adicional sexta.

"Pero más allá de antecedentes históricos, desde la década de los 80, el Ayuntamiento de Barcelona ha plasmado, en diversos documentos, su inquietud por disponer de una normativa que solucionara las deficiencias que los responsables municipales se encontraban a la hora de gestionar una ciudad de más de un millón y medio de habitantes, pero con un anillo metropolitano que engloba casi tres millones, y ofreciera soluciones adecuadas para la óptima gestión de la ciudad. El hito más relevante de este proceso lo constituyó la promulgación por el Parlamento de Cataluña, tras su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona por unanimidad en julio de 1997 de un 'Anteproyecto de Ley especial de Barcelona', de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, norma autonómica donde se contempla un régimen especial para dicha ciudad en lo que se refiere a diversos aspectos referidos en los títulos de la misma, como son la organización del Gobierno Municipal, los distritos, la potestad normativa municipal, la participación ciudadana y los derechos de los vecinos, la organización municipal ejecutiva, y, esencialmente las competencias municipales (urbanismo, infraestructuras, vivienda, transportes, movilidad, telecomunicaciones, medio ambiente, salud pública, servicios sociales, juventud, cultura, deportes, educación, seguridad ciudadana y protección civil, entre otras).

"La legislación estatal posconstitucional se ha hecho eco de esta necesidad de que las dos ciudades más pobladas de la geografía española dispongan de una serie de especialidades, justificadas precisamente en las dificultades que la gestión de los asuntos municipales comporta en las mismas.

"Así, la disposición transitoria cuarta de la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, establece que 'En tanto no se apruebe su régimen especial, el Título X de esta Ley no será de aplicación al municipio de Barcelona'.

"Por su parte, el artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que 'El municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta ley'.

"Las Cortes Generales, en diversas ocasiones, han destacado también la importancia de aprobar el régi-

men especial que en esta ley se instaura. En fecha 18 de marzo de 2003, el Congreso de los Diputados adoptó la proposición no de ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana, en la que se instaba al Gobierno de la Nación para que, a través del diálogo con las Entidades Locales, las Comunidades Autónomas y buscando el más amplio consenso con las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales, diera cumplimiento a la moción aprobada por el Senado en sesión de 19 de febrero de 2002, por la que se insta al Gobierno, en el marco de las conversaciones existentes entre éste y la Comisión Mixta Generalidad de Cataluña-Ayuntamiento de Barcelona, y de los acuerdos que en ésta se adopten, a presentar, con la mayor brevedad posible, un proyecto de ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona.

"[...]".

En punto a su régimen jurídico competencial podemos indicar:

#### a) Cláusula general de competencias.

El artículo 3.º de la Ley establece: "El Ayuntamiento de Barcelona podrá promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. Asimismo, podrá llevar a cabo actividades y servicios complementarios a los desarrollados por la Administración estatal y autonómica".

#### b) Competencias específicas.

A lo largo del propio texto legal se encuentran referencias a competencias específicas que afectan a las siguientes cuestiones:

- Telecomunicaciones (artículos 12-15).
- Patrimonio histórico (artículo 16).
- Movilidad (artículos 17-29).
- Seguridad ciudadana (artículos 30-35).

Es realmente muy difícil establecer una caracterización general sobre las limitaciones territoriales que suponen las disposiciones y normas que acaban de apuntarse. Tampoco es nuestro propósito en este momento sino el de dejar constancia de que la propia LRSAL es consciente del asimétrico encaje del régimen local en función de la propia comunidad o ciudad autónoma. Todas ellas tienen en común la apuesta explícita por que las especialidades no afecten al marco de la estabilidad presupuestaria. Fuera de ese terreno, admiten que sean sus propias normas estatutarias, por un lado, y sus propias especialidades organizativas, por otro, las que establezcan el esquema de aplicación específico, frente al señalado con carácter general.

En un supuesto como el aquí analizado –centros adscritos de la UNED–, con alcance y proyección sobre el conjunto del territorio español, debe considerarse que algunas de las especialidades apuntadas resultan de plena aplicación.

#### 4.2. Determinaciones de carácter sectorial<sup>18</sup>

Como anteriormente se ha indicado –aunque fuera de pasada–, las disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 27/2013 contienen algunas prescripciones específicas en relación con la aplicación de la norma. Al margen de las consideraciones que se hacen en relación con la sanidad y los servicios sociales, que, qué duda cabe, son claves en el sistema y en el esquema financiero de la reforma local, las que realmente nos interesan en este momento son las relativas al título competencial educación, que es cabalmente en el que se ampara la actuación pública en la materia que examinamos.

En concreto, la disposición adicional decimoquinta señala: "Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación

<sup>18.</sup> VIDAL MONFERRER, R., "Competencias locales en materia de educación, sanidad, servicios sociales y servicios de contenido audiovisual", en Domingo Zaballos, M., (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Navarra, 2014.

primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales".

Estas características, unidas al auténtico vaciamiento de la aplicación como consecuencia de las leyes autonómicas de desarrollo, nos permiten indicar que algunos ámbitos sectoriales quedan seriamente afectados. Uno de estos ámbitos es, precisamente, el de la educación, que, finalmente, ha quedado condicionado por la asunción directa y expresa de la competencia por parte de la respectiva comunidad autónoma, o, en su caso, por el establecimiento de un nuevo sistema de financiación que permita a las comunidades autónomas el ejercicio de dichas competencias con incremento real de gasto, que es lo que, finalmente, se proyecta como elemento de viabilidad del esquema expuesto.

Es cierto, sin embargo, que el esquema de asunción de competencias en materia de educación al que se refieren las disposiciones citadas no es el del Estado-entidades locales, sino que se corresponde con el Estado-comunidades autónomas. Por tanto, entre los efectos colaterales a los que eufemísticamente nos venimos refiriendo está el que el esquema de aplicación—al menos en la educación universitaria— queda entre el conjunto de prescripciones que no se han variado desde la concepción inicial, pese a que su estructura no difiere de la aplicable al conjunto de la educación.

## 5. De los instrumentos de cooperación en concreto

Una vez hechas las consideraciones generales sobre el modelo y sobre la problemática de la aplicación real o de la entrada en vigor, nos corresponde realizar algunas consideraciones sobre el alcance real de la transformación, que son consecuencia de la respectiva forma de cooperación administrativa. Examinemos cada una de las más habituales con detenimiento.

#### 5.1. Convenios

Como venimos repitiendo, cuando la fórmula de cooperación interadministrativa es el convenio su dinámica será la que establezca el mismo en punto a sus características temporales y sustantivas.

En aplicación de la LRSAL, la única adaptación realizada en el periodo de tres años a que se refiere la disposición adicional novena de la misma es que, si existen aportaciones económicas por parte de la Administración local, estas no se pueden extender a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados en la UNED después de la publicación y entrada en vigor de la LRSAL.

El resto de adaptaciones corresponde realizarlas en el plazo de tres años, y es en ese momento en el que corresponde determinar si se trata de una competencia delegada, y las consecuencias derivadas de esta circunstancia, o si se trata de una competencia propia, que solo podrá realizarse si realmente no se pone en solfa la sostenibilidad económica de la respectiva entidad local, y siempre que los informes sobre duplicidad de la Administración responsable —en este caso la AGE— sean favorables y permitan el ejercicio de esta opción.

#### 5.2. Consorcios<sup>19</sup>

La LRSAL contiene dos determinaciones específicas en relación con los consorcios. Su régimen general en la LRSAL es el previsto en el nuevo artículo 57 de la LBRL, cuando señala que:

"[...]

"3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos".

No obstante este régimen general, existen unas determinaciones específicas que, por su propia naturaleza y alcance, no afectan al ámbito de lo aquí planteado, pero conviene recordarlas a los efectos de la comprensión conjunta de la institución analizada.

<sup>19.</sup> Konincks Frasquet, A., "De nuevo sobre los consorcios", en Domingo Zaballos, M., (coord.), *Reforma del Régimen Local.* La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Aranzadi, Navarra, 2014.

## 5.2.1. Disposición adicional decimotercera. Consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos

El personal al servicio de los consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, que presten servicios mínimos a los que se refiere el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, podrá integrarse por quienes no sean personal funcionario o laboral procedente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes en el consorcio.

Teniendo en cuenta que la educación universitaria superior no puede ser incluida en el ámbito de los denominados servicios mínimos locales, podemos indicar que las determinaciones contenidas en este ámbito no afectan al problema aquí planteado.

#### 5.2.2. Disposición adicional decimocuarta. Régimen jurídico especial de determinados consorcios

"Lo previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no resultará de aplicación a los consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, que: no tengan la consideración de Admi-

nistración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, estén participados por Entidades Locales y entidades privadas, no estén incursos en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de esta Ley con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados. Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos Estatutos"<sup>20</sup>.

## 5.2.3. Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa

Finalmente, y con carácter común, el régimen jurídico de los consorcios ha resultado afectado con las determinaciones previstas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre.

Se trata de algunas modificaciones que afectan al funcionamiento de los consorcios, y que obligarían a la adaptación de los mismos.

En concreto, el artículo 12 establece que:

"1. Los miembros de un consorcio, al que le resulte de aplicación lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Co-

- 20. La disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 establece que:
  - "1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados.
  - "2. De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que:
    - "a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.
    - "b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
    - "c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
    - "d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.
    - "e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
    - "f) Financie en más de un cincuenta por cien o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.
    - "g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
    - "h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.
  - "3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.
  - "4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción.

mún o en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán separarse del mismo en cualquier momento siempre que no se haya señalado término para la duración del consorcio.

"[…]

"2. El derecho de separación habrá de ejercitarse mediante escrito notificado al máximo órgano de gobierno del consorcio. En el escrito deberá hacerse constar el incumplimiento que motiva la separación, la formulación de requerimiento previo de su cumplimiento y el transcurso del plazo otorgado para cumplir tras el requerimiento".

Esta consideración se completa en el artículo 13, con la fijación de los efectos del ejercicio del derecho de separación de un consorcio. En concreto, se señala que: "1. El ejercicio del derecho de separación produce la disolución del consorcio salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en sus estatutos, acuerden su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio, al menos, dos Administraciones, o dos entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración. [...]"<sup>21</sup>.

Finalmente, el artículo 14 de la Ley se refiere a la liquidación del consorcio, indicando que: "1. La disolución del consorcio produce su liquidación y extinción. En todo caso será causa de disolución que los fines estatutarios del consorcio hayan sido cumplidos. [...]".

Sin embargo, desde la perspectiva de lo que aquí nos interesa, es el artículo 15 de la Ley el que contiene las reglas de adaptación de los estatutos y derecho supletorio mientras esto se produce.

Según el citado artículo: "1. Los estatutos de los consorcios recogerán lo previsto en los artículos anteriores referidos al derecho de separación y disolución y liquidación del consorcio, pudiendo desarrollarlo siempre que no contravenga lo previsto en la Ley. [...]".

Desde la perspectiva de la obligación de adaptación el apartado 2 establece que: "2. Los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptar sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor".

La consecuencia más importante de esta obligación es la prevista en la disposición adicional sexta, cuando señala que: "Cuando la Administración General del Estado o cualquiera de sus entidades u organismos vinculados o dependientes sean miembros de un consorcio, no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados".

<sup>&</sup>quot;5. El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla".

<sup>21.</sup> Estas determinaciones se completan en el mismo artículo con las siguientes:

<sup>&#</sup>x27;[...]

<sup>&</sup>quot;2. Cuando el ejercicio del derecho de separación no conlleve la disolución del consorcio se aplicarán las siguientes reglas:

<sup>&</sup>quot;a) Se calculará la cuota de separación que le corresponda a quien ejercite su derecho de separación, de acuerdo con la participación que le hubiera correspondido en el saldo resultante del patrimonio neto, de haber tenido lugar la liquidación, teniendo en cuenta que el criterio de reparto será el dispuesto en los Estatutos.

<sup>&</sup>quot;A falta de previsión estatutaria, se considerará cuota de separación la que le hubiera correspondido en la liquidación. En defecto de determinación de la cuota de liquidación se tendrán en cuenta, tanto el porcentaje de las aportaciones que haya efectuado quien ejerce el derecho de separación al fondo patrimonial del consorcio, como la financiación concedida cada año. Si el miembro del consorcio que se separa no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido al consorcio.

<sup>&</sup>quot;Se acordará por el consorcio la forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de separación, en el supuesto en que esta resulte positiva, así como la forma y condiciones del pago de la deuda que corresponda a quien ejerce el derecho de separación si la cuota es negativa.

<sup>&</sup>quot;La efectiva separación del consorcio se producirá una vez determinada la cuota de separación, en el supuesto en que ésta resulte positiva, o una vez se haya pagado la deuda, si la cuota es negativa.

<sup>&</sup>quot;b) Si el consorcio estuviera adscrito, de acuerdo con lo previsto en la Ley, a la Administración que ha ejercido el derecho de separación, tendrá que acordarse por el consorcio a quién, de las restantes Administraciones o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de una Administración que permanecen en el consorcio, se adscribe en aplicación de los criterios establecidos en la Ley".

La aplicación concordada de la disposición adicional novena de la LRSAL y la que se acaba de indicar, nos lleva a concluir que cuando la fórmula elegida sea la del consorcio para dar cobertura a un centro asociado se produce una doble obligación de adaptación conforme a la cual, en el plazo de seis meses, debe aparecer el derecho de separación que condiciona –incluso– la financiación, y posteriormente, en el plazo de tres años, debe ajustarse en los mismos términos que se acaban de analizar para los convenios. El efecto inmediato se centra, también, en la imposibilidad de que la aportación local afecte a los servicios de los alumnos ingresados con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL.

#### 6. Reconsideración general sobre el sistema

Sobre la base de las consideraciones que se acaban de realizar podemos indicar, a modo de conclusión, que la LRSAL ha introducido una amplia incertidumbre sobre la sostenibilidad final del modelo actual de la UNED, fundado en una parte importante en la figura de los centros asociados como un esquema de apoyo territorial de la educación a distancia, que constituye el objeto central de su actividad.

El modelo de presencia territorial en su extensión actual permite completar la actividad realizada por la UNED, y se ha considerado como un instrumento de apoyo a sus enseñanzas nada despreciable, por lo que supone de aproximación de la enseñanza y de territorialización de la atención.

Este modelo se ha fundado, en esencia, en una cooperación administrativa en todos los niveles (local, provincial, insular, etc.), pero, sobre todo, en una importante colaboración con los municipios, que han asumido la suscripción de los convenios como una forma de mayor compromiso con los ciudadanos y con los servicios que podrían prestar a los mismos.

Este esquema de organización y funcionamiento aparece –como queda visto– fuertemente condiciona-

do en la LRSAL, sin que, realmente, sea perceptible el modelo alternativo en el que está pensando el legislador. Es evidente, y así lo hemos indicado, que la posibilidad de asunción de la estructura territorial por la propia UNED es, sin duda, una salida organizativa ciertamente posible, aunque, eso sí, exige un compromiso presupuestario adicional que no está admitido en el conjunto de la LRSAL, ubicada en el compromiso con la estabilidad presupuestaria y con el no incremento de gasto.

Sin embargo, este modelo no aparece prefigurado así ni en términos de mera posibilidad dentro de la LR-SAL. El modelo quiere ubicar la UNED y su modelo territorial en el esquema general de la Ley, y por tanto en la posibilidad de que la competencia que no conforma (como es el caso) una competencia propia y obligatoria de la Administración local solo pueda ser desarrollada si existe una delegación, o si las condiciones financieras del respectivo ente local lo permiten y la Administración con la que colisiona en términos de "duplicidad" lo admite.

Este esquema –cualquiera que sea el modelo de cooperación que finalmente se adopte— introduce una importante incertidumbre sobre el modelo territorial de la UNED, que, de momento, queda condicionado al transcurso del plazo de tres años que ha establecido con racionalidad la disposición adicional novena, para intentar frenar el problema.

Pero más allá de este condicionamiento temporal, es lo cierto que la cuestión está planteada en los términos expuestos, y que convierte a la LRSAL en un elemento adicional y probablemente no buscado de duda sobre el propio modelo de la UNED.

En este sentido convendría indicar que, si el legislador lo que busca es un cambio de modelo de gestión, la condición de universidad dependiente de la AGE y la inserción dentro del presupuesto de la misma otorgan una capacidad de reordenación general y de modelo, que permite una adaptación en forma más segura que la ahora planteada.