
Els efectes col·laterals de la reforma local: la incertesa sobre els centres associats de la UNED

Alberto Palomar Olmeda

Professor titular (acred.) de Dret Administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid

- 1. Consideracions generals i de model en la reforma local del 2013**
- 2. Breu apunt sobre el repartiment de competències en l'àmbit local després de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local¹**
- 3. La disposició adicional novena de la LRSAL**
 - 3.1. Règim general dels convenis
 - 3.2. Règim específic dels convenis i altres instruments de cooperació de la UNED
- 4. Emmarcament del sistema d'aplicació de la LRSAL**
 - 4.1. Determinacions de caràcter territorial
 - 4.1.1. País Basc
 - 4.1.2. Comunitat Foral de Navarra
 - 4.1.3. Ciutats de Ceuta i Melilla
 - 4.1.4. Madrid i Barcelona
 - 4.2. Determinacions de caràcter sectorial
- 5. Dels instruments de cooperació en concret**
 - 5.1. Convenis
 - 5.2. Consorcis
 - 5.2.1. Disposició adicional tretzena. Consorcis constituïts per a la prestació de serveis mínims
 - 5.2.2. Disposició adicional catorzena. Règim jurídic especial de determinats consorcis
 - 5.2.3. Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa
- 6. Reconsideració general sobre el sistema**

Resum

Aquest treball analitza un aspecte específic de la publicació de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. En concret, es tracta d'analitzar l'encaix dels centres associats de la UNED, que constituïen, fins al moment, una forma de cooperació interadministrativa, amb la qual s'ha articulat una forma presencial d'actuació d'aquesta Universitat.

L'aplicació de la LRSAL queda condicionada per les seves normes i determinacions específiques, d'una banda, i, de l'altra, per un conjunt de mesures estatals i autonòmiques, que estan condicionant l'aplicació real de la LRSAL mentre no es faci una reordenació del sistema financer del conjunt de les administracions públiques.

Paraules clau: *centres associats; ensenyament superior; adaptació de convenis; cooperació interadministrativa; finançament autonòmic; competències pròpies.*

Article rebut el 06/10/2014; acceptat el 03/11/2014.

1. D'ara endavant, 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 Public Administrations.

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

1. Consideracions generals i de model en la reforma local del 2013²

És molt probable que poques normes hagin causat des del moment de la seva publicació més escepticisme en la virtualitat aplicativa que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.³ L'anomenat món local és certament complex pel nombre d'entitats que el conformen (més de 8.000), per la seva disparitat (entitats bàsiques, insulars, voluntàries, etc.), pel feix de competències que han assumit en els darrers anys, i finalment pel fet de ser l'Administració de més proximitat als ciutadans, i per tant, en molts nivells, la més exigent amb els qui la representen.⁴

Tanmateix, és cert que es conforma -la local- com una instància central en la vida pública espanyola, i per tant les seves reformes i els seus nous models organitzatius són analitzats amb molta cura i des de moltes perspectives.

En aquest context no es pot negar que la racionalització i sostenibilitat de l'Administració local són objectius que calen immediatament en la vida pública espanyola, i d'aquí les expectatives que van generar l'anunci i la publicació posterior de la Llei 27/2013. Però és cert també que poques normes han produït -com assenyalàvem- en tan poc temps una sensació que la seva virtualitat pràctica estava més que condicionada des del començament.⁵

Ens hi podríem preguntar sobre les causes d'aquest escepticisme immediat, i realment això ens permet indicar que les causes d'aquell són certament moltes i molt complexes, i hi inclouen des d'un dubte sobre el diagnòstic inicial -les administracions locals com a invasores injustificades de competències que corresponen a d'altres-, la seva operativitat real en un moment en què el finançament general i la possibilitat del seu increment estan limitats, i, per tant, la pèrdua dels prescriptors actuals no necessàriament comporta que es "reverteixi" en la instància superior, o, finalment, el

2. Una visió general es pot obtenir dels treballs 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*; i SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2014.

3. D'ara endavant, LRSAL.

4. 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*.

5. FONT I LLOVET, T. i GALÁN GALÁN, A., "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?", en *Anuario del Gobierno Local 2012*; i 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.

“curt” de la seva perspectiva, la manca de criteri sobre la instància supraterritorial de les diputacions, etc.

Es vulgui dir o no, el que no es pot negar és que l'Administració local en el seu conjunt -i la municipal en particular- ha dedicat una part important del finançament que prové de l'urbanisme i de la cessió d'aprofitaments per aconseguir prestacions addicionals per als ciutadans de les comunitats polítiques respectives. La Llei no resol, des del començament, quin és el trànsit ni el flux de fons des de l'Administració local a l'autònoma per la realització dels serveis que realitzava aquella; i, és clar, la possibilitat d'una cessió voluntària dels fons propis, o del finançament pressupostari addicional, per la instància territorial a la qual correspongui la realització de l'activitat, es presenta com a hipòtesi no prou fundada, i, probablement, l'element

central del ràpid dubte sobre la virtualitat real de la reforma.

Realment han estat la norma mateixa, d'una banda, i la legislació complementària, de l'altra, les que ràpidament han alimentat els dubtes sobre l'aplicació. Així, el contorn complex de les disposicions addicional quinzena (educació), transitòria primera (salut) i transitòria segona (serveis socials), d'una banda, i, de l'altra, la publicació de diverses normes autonòmiques que realment han “buidat” l'aplicació (lleis o decrets lleis de Galícia, Andalusia, Madrid, Castella i Lleó, etc.), ens situen davant d'un entorn aplicatiu certament complex i clarament sotmès a una condició suspensiva: que s'aprovi un nou sistema de finançament de les comunitats autònomes, que els permeti assumir les noves obligacions que es contenen en la LRSAL.⁶

6. La disposició addicional primera de la Llei 1/2014, de 25 de juliol, d'adaptació del règim local de la Comunitat de Madrid a la Llei 27/2013, estableix que:

“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 Autónoma que permita su asunción.

“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.

“[...]”

En el mateix sentit, la Llei 5/2014, de 27 de maig, de mesures urgents derivades de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de la Comunitat de Galícia, estableix, per la seva banda, el següent:

“[...]”

“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.

“[...]”

Aquest mateix esquema es troba en la Llei 5/2014, de 27 de maig, de la Comunitat de Galícia, quan assenyalava el següent:

“[...]”

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

“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.

“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.

“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.

“[...]”

Es pot indicar ja que quan això passa el patrimoni analític i de projecció de solucions no estava del tot fundat, i demostra que les reordenacions de caràcter territorial exigeixen una reflexió de conjunt, i, en aquest cas, que la transformació del règim local exigia un visió global sobre les administracions afectades, i, per descomptat, sobre el sistema de finançament de les mateixes.

El cert és que aquesta manca de visió global propicia una situació de transitorietat i de precarietat, que realment impedeix resoldre els dubtes concrets que es poden plantejar. D'alguna manera el buidament o l'ajornament del transvasament competencial deixa tocat el model, amb la paradoxa que, com que no està mort, té alguns efectes addicionals de caràcter aplicatiu -com el que es planteja aquí- que són conseqüència d'aquesta concepció agònica de la reforma, que tenia uns aspectes de gran abast i s'ha quedat -de moment- en un reforma de petits vols.

Però, per descomptat, no és aquest el moment de seguir per aquesta línia general de la crítica o del dubte general sobre el model projectat, sinó, únicament, de fundar-hi una anàlisi de caràcter concret que és, finalment, el que es pretén aquí. D'alguna manera, i paro-

diant la cèlebre frase, el que hi tractem d'analitzar són "efectes col·laterals" (però reals) d'una qüestió concreta que probablement hagi de ser considerada com una illa enmig d'un oceà.

En aquest sentit, el tema concret que ens correspon analitzar és el de la incidència de la reforma local sobre el model organitzatiu de la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED). Aquesta anàlisi exigeix fer algunes consideracions prèvies sobre la Universitat mateixa i la funció que li correspon realitzar.⁷

En aquest sentit comencem per recordar que, al començament de la dècada dels 70, es decideix crear la Universitat Lliure a Distància. La idea qualla, però el nom i la denominació, no. Per fi, a l'agost del 1972, un decret llei dona vida a la Universitat Nacional d'Educació a Distància: el Decret llei de 18 d'agost de 1972.

La Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED) és una institució de dret públic, dotada de personalitat jurídica i de plena autonomia en el desenvolupament de les seves funcions, sense més limitacions que les establertes per les lleis.

La Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, modificada per la Llei 4/2007, de 12 d'abril, estableix en la disposició addicional segona que la

I, així mateix, el Decret llei 7/2014, de 20 de maig, de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, que estableix mesures urgents per a l'aplicació de la Llei 27/2013, estableix en la disposició addicional 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 leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma. [...]"*. L'esquema es manté, igualment, en el Decret llei 1/2014, de 27 de març, de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, quan en l'article 4t estableix 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"*.

7. Amb caràcter general, GARCÍA ARETIO, L., "La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España", en *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 2006, p. 17-51; PÉREZ JUSTE, R., "La Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED)", en *BORDÓN. Revista de Pedagogía*, vol. 41, núm. 3, Madrid, 1989.

UNED impartirà ensenyament universitari a tot el territori nacional, i que, en atenció a les seves característiques especials, el Govern establirà una regulació específica de la mateixa que tindrà en compte, en tot cas, el règim dels seus centres associats i de convenis amb les comunitats autònomes i altres entitats públiques i privades, les obligacions específiques del seu professorat, així com el règim dels tutors. Els seus estatuts s'aproven pel Reial decret 1239/2011, de 8 de setembre.

L'article 5 dels Estatuts estableix 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 aquesta perspectiva, es pot dir que el desenvolupament polític i estratègic de la UNED es va centrar en la implantació d'ensenyaments en la modalitat de distància, i, en un segon moment, a apropar l'educació superior als nuclis de població allunyats de les grans metròpolis, que no disposen d'universitat. La creació de centres regionals servirà per assentar la UNED i el seu peculiar mètode docent a tota la península i a les illes.

Aquestes dues línies es completen, successivament, amb el començament d'una àmplia activitat internacional de la qual, per raó de l'idioma, l'Amèrica Llatina esdevé l'objectiu central. La UNED s'implanta a alguns països i el seu model metodològic la converteix en una referència essencial de la AIESAD (Associació Iberoamericana d'Educació Superior a Distància).⁸

La UNED és avui una gran obra educativa: la universitat més gran d'Espanya, amb més de 260.000 estudiants, i amb una oferta educativa que abasta 26 títols de Grau, 43 màsters, més de 600 programes de Formació Contínua, 12 cursos d'idiomes, més d'un centenar de cursos d'estiu, i gairebé 400 activitats d'Extensió Universitària.

Sobre aquesta base la UNED ha anat creant una xarxa de centres associats que projecten la seva activitat al territori. Aquesta projecció ha revestit diverses formes jurídiques que van, raonablement, des de la signatura de convenis fins a la participació a consorcis interadministratius. És cert que hi ha, addicionalment, alguns fenòmens organitzatius diferents amb un esquema de personificació pròpia, però, en termes estadístics, se centra en els esmentats anteriorment.

Des de la perspectiva del que s'analitza aquí, el Reial decret 1317/1995, de 21 de juliol, regula el règim de convenis de la UNED amb els seus centres associats. L'article 2n del Reial decret esmentat assenyala 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. [...]".

Pel que fa a la forma de creació dels centres associats, el Reial decret 1317/1995, en l'article 1r, estableix una certa -no il·limitada- llibertat de formes. En concret, estableix que "Los centros asociados a la Universidad Nacional de Educación a Distancia se constituirán mediante consorcios, fundaciones u otras entidades con personalidad jurídica propia". És cert que el Reial decret no concreta quan es pot realitzar o utilitzar alguna de les diferents fórmules indicades, que, per tant, queden en règim de decisió i d'interès de les parts.

8. En aquest mateix àmbit, AMADOR MUÑOZ, L. i MONREAL GIMENO, M. C., "La Unión Europea ante la Educación a distancia (no presencial)", *Eúphoros*, núm. 4, 2002, p. 207-216.

En tot cas, el que es visualitza des de l'anterior és una universitat pública projectada sobre el territori amb diverses fórmules de cooperació interadministrativa, en funció del desig de les diferents comunitats polítiques d'acostar l'educació universitària dispensada per la UNED. El model permet indicar, per tant, que des d'una perspectiva financera la UNED, mitjançant les fórmules de cooperació interadministrativa assenyalades, obté un esquema financer mixt, en el qual algunes de les obligacions derivades de la seva implantació al territori es realitzen per administracions diferents de la que n'exerceix realment la tutela.

La publicació de la LRSAL incideix en aquest esquema no perquè afecti directament el model d'universitat a distància, sinó perquè condiciona -en els termes que veurem- la possibilitat de les administracions locals de realitzar o d'exercir competències que no figurin expressament en el feix de competències que han d'exercir obligatòriament. Doncs bé, en aquest esquema podem indicar que la competència sobre l'ensenyament universitari correspon essencialment a les comunitats autònomes -en el pla de la gestió- excepte en el cas de la UNED, que per la seva condició supraautonòmica s'ha reservat a les mans de l'Estat. La UNED i la Universitat Internacional Menéndez Pelayo conformen, en essència, l'estructura universitària de l'Administració General de l'Estat.

A partir d'aquesta simple referència podem seguir l'anàlisi, centrada, com s'ha apuntat, en les condicions i la forma en què es pot realitzar la funció de la UNED de presència física al territori, i en la fórmula de cooperació interadministrativa. Es tracta, és clar, d'una forma de gestió que és tributària de la seva història (es fa així), però de la qual realment podríem indicar o postular el "caràcter contingent", i realment el legislador o el pressupostarista podrien haver concebut el fenomen territorial no sobre la base de la cooperació interadministrativa, sinó de la presència única d'un òrgan estatal als territoris respectius, si es considera que la figura dels centres associats és un instrument central de la seva organització i gestió.

La importància de la qüestió que s'analitza aquí és que el legislador no ha canviat la fórmula cooperativa

per la de gestió directa (perfectament lícit), sinó que, com es veurà tot seguit, el que fa és afectar la fórmula cooperativa, sense que la solució de la gestió directa esdevingui el sistema alternatiu natural per excel·lència.

Aquest és, precisament, el punt d'interès del present treball, que tracta d'analitzar com la reforma del règim competencial en l'àmbit local produeix un efecte col·lateral en el règim de "presència al territori de la UNED". L'esquema -sense altres opcions alternatives, com ara el finançament íntegrament pressupostari- incideix clarament en el model de gestió d'aquesta Universitat pública, que, com s'ha indicat, havia situat els centres associats en una forma de prestació del servei que acostava territorialment l'ensenyament als ciutadans espanyols.

2. Breu apunt sobre el repartiment de competències en l'àmbit local després de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local⁹

Amb caràcter general, podem assenyalar que l'esquema actual de competències en l'àmbit local es sustenta a diferenciar entre les competències pròpies i les que no ho són pas. Les pròpies han de ser prescrites pel responsable constitucional, i finançades de conformitat amb l'esquema financer convencional. Les que no són pròpies només podran ser assumides en l'àmbit local si la situació financera d'aquestes entitats és satisfactòria. Pel que fa al que hem apuntat en l'apartat anterior, aquesta segona opció és la que realment sustenta millor la situació dels centres adscrits a una funció de l'ensenyament superior que, en aquest cas, es presenta com a competència estatal.

No obstant això, el desenvolupament del règim competencial, el podem resumir en la forma següent:

– L'article 25 de la LBRL (les referències s'entenen fetes a partir d'aquí a la redacció que en fa la Llei 27/2013, de 27 de desembre) admet que el muni-

9. Amb caràcter general, ALONSO MAS, M. 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 Autónoma (Nueva Época)*, núm. 2, juliol-desembre 2014; i CALVO VERGEZ, 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 Autónoma (Nueva Época)*, núm. 2, juliol-desembre 2014.

cipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pugui promoure activitats i prestar serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat veïnal, en els termes que conté l'article 25 mateix.

– D'aquesta manera, el paràgraf segon de l'article 25 conté les competències pròpies que, "en tot cas", han d'exercir els municipis, i entre les quals s'inclouen urbanisme, medi ambient urbà, abastament d'aigua, infraestructura viària, serveis socials, policia local, trànsit, informació de l'activitat turística, fires, salubritat pública, cementiris i activitats funeràries, promoció de l'esport, de la cultura, escolaritat obligatòria, i participació ciutadana.¹⁰

– La determinació dels serveis anteriors s'ha de fer per llei, a la qual s'adjuntarà una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades, i el compliment dels objectius de sostenibilitat.

– La llei que els estableixi ha de preveure la dotació dels recursos necessaris per assegurar la suficiència financera de les entitats locals, sense que pugui suposar una despesa més elevada de les administracions públiques.

– Per la seva banda, i en el mateix esquema actual, l'article 26 de la LBRL diferencia les competències per raó del nombre d'habitants, distingint-hi des dels serveis que han de prestar tots els municipis fins als que han de prestar els de població superior a 20.000 o a 50.000 habitants.

– Aquesta mesura es completa amb una altra que consisteix en l'atribució directa de la coordinació prescricional a les diputacions provincials, en relació amb els municipis de menys de 20.000 habitants, en els serveis següents: "a) Recollida i tractament de residus. b) Proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals. c) Neteja viària. d) Accés als nuclis de població. e) Pavimentació de vies urbanes. f) Enllumenat públic".

El rellevant d'aquesta opció prestacional és que "[...] Per coordinar l'esmentada prestació de serveis la diputació ha de proposar, amb la conformitat dels municipis afectats, al Ministeri d'Hisenda i Administraci-

ons Públiques la forma de prestació, consistent en la prestació directa per la diputació o la implantació de fórmules de gestió compartida a través de consorcis, mancomunitats o altres fórmules. Per reduir els costos efectius dels serveis el Ministeri ha de decidir sobre la proposta formulada, que ha de tenir l'informe preceptiu de la comunitat autònoma si és l'Administració qui exerceix la tutela financera. [...]"

La fórmula conclou amb la indicació que "[...] Quan la diputació o entitat equivalent assumeixi la prestació d'aquests serveis ha de repercutir als municipis el cost efectiu del servei en funció del seu ús. Si aquests serveis estan finançats per taxes i assumeix la seva prestació la diputació o entitat equivalent, ha de ser aquesta a qui vagi destinada la taxa per al finançament dels serveis. [...]"

– Competències delegades.

L'article 27 de la LBRL admet que tant l'Estat com les comunitats autònomes puguin delegar en els municipis l'exercici de les seves competències respectives. Es posa de manifest aquí un principi acceptat jurisprudencialment en la conformació del règim local i que identifiquem amb el caràcter "bifront" de l'Administració local, que deriva del model constitucional mateix (la doctrina de les STC de 28 de juliol de 1981 i de 22 de desembre de 1981).

La delegació haurà de millorar l'eficiència de la gestió pública, contribuir a eliminar duplicitats administratives, i ser d'acord amb la legislació d'estabilitat pressupostària.

L'Administració de l'Estat i les de les comunitats autònomes podran delegar, seguint criteris homogenis, entre d'altres, les competències següents: vigilància i control de la contaminació ambiental, protecció del medi natural, prestació dels serveis socials, conservació o manteniment dels centres sanitaris de titularitat de la comunitat autònoma, escoles infantils, activitats complementàries als centres escolars, gestió d'instal·lacions culturals i esportives, inspecció i sanció d'establiments i activitats comercials, promoció i gestió turística, comunicació, autorització i sanció en matèria d'espectacles públics, liquidació i recaptació de tributs, inscripció d'associacions, empreses o enti-

10. MORENO MOLINA, J. A. i 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.

tats als registres administratius, gestió d'oficines unificades d'informació i tramitació administrativa, cooperació amb l'Administració educativa a través de la UNED.

En aquesta delegació es manté el principi de titularitat en l'exercici de la competència, que és inherent a la figura mateixa de la delegació, però s'hi afegeix, en aquest àmbit, el relatiu a l'exercici de la pròpia competència. En concret, s'hi assenyala que "[...] L'Administració delegant, per dirigir i controlar l'exercici dels serveis delegats, pot dictar instruccions tècniques de caràcter general i recollir, en qualsevol moment, informació sobre la gestió municipal, així com enviar comissionats i formular els requeriments pertinents per a la reparació de les deficiències observades. En cas d'incompliment de les directrius, denegació de les informacions sol·licitades, o inobservança dels requeriments formulats, l'Administració delegant pot revocar la delegació o executar per si mateixa la competència delegada en substitució del municipi. Els actes del municipi es poden recórrer davant els òrgans competents de l'Administració delegant. [...]"

Però, sens dubte, la referència més important és que "[...] La delegació ha d'anar acompanyada en tot cas del finançament corresponent, per a la qual cosa és necessària l'existència de dotació pressupostària adequada i suficient en els pressupostos de l'Administració delegant per a cada exercici econòmic, i és nul·la sense aquesta dotació. [...]"

La conseqüència de l'incompliment de l'obligació de finançament, la preveu, igualment, l'apartat 6 de l'article 27, quan assenyala que "[...] L'incompliment de les obligacions financeres per part de l'Administració autonòmica delegant faculta l'entitat local delegada per compensar-les automàticament amb altres obligacions financeres que aquesta tingui amb aquella".

És cert que, en aquest àmbit, es contenen mesures per evitar que el nou règim de la delegació conclouï en un esquema molt proper a l'actual. D'entre aquestes mesures, l'article 57 de la LBRL es refereix a la garantia de pagament en l'exercici de les competències delegades.

En concret, l'article 57 bis estableix: "1. Si les comunitats autònomes deleguen competències o subscriuen convenis de col·laboració amb les entitats locals que impliquin obligacions financeres o compromisos de pagament a càrrec de les comunitats autò-

nomes, és necessari que aquestes incloguin una clàusula de garantia del compliment d'aquests compromisos consistent en l'autorització a l'Administració General de l'Estat per aplicar retencions en les transferències que els corresponguin per aplicació del seu sistema de finançament. Aquesta clàusula ha d'establir, en tot cas, els terminis per a la realització dels pagaments compromesos, per a la reclamació per part de l'entitat local en cas d'incompliment per part de la comunitat autònoma de l'obligació que hagi contret i per a la comunicació a l'Administració General de l'Estat que s'ha produït l'incompliment esmentat, tenint en compte el termini que, si s'escau, es pugui establir mitjançant l'Ordre del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques a què es refereix l'apartat 3 d'aquest article. [...]"

Es generalitza així un esquema addicional de compliment que podem anomenar "retenció en font" dels diners com a fórmula de garantia. L'Estat esdevé garant del compliment de les obligacions de pagament de les comunitats autònomes, amb l'autorització de "retenció en font" dels diners. Avancem-hi que la retenció en font produeix un efecte notòriament complex, en ocasionar una distorsió general de la figura pressupostària, que es veu limitada per la inexistència del volum d'ingressos previstos per al conjunt d'aquestes obligacions. El que es produeixi la retenció en font consisteix, en síntesi, en l'establiment d'obligacions prioritàries de pagament davant d'obligacions generals, que són totes les contingudes en la norma pressupostària. Aquestes obligacions garantides constitueixen un element de ruptura de la rellevància del pressupost, i permeten que unes obligacions es paguin abans que les altres en funció de la mateixa ordenació legal de les obligacions com a prioritàries i no prioritàries. Aquest esquema de funcionament contribueix realment al fet que la figura del pressupost i la seva rellevància, fins i tot des d'una perspectiva democràtica, siguin certament postergades.

És cert que, aquest esquema, el completa l'article 109 de la LBRL amb una altra preferència, en aquest cas subjectiva, que consisteix a establir un mecanisme addicional per al pagament dels deutes amb l'Estat, les comunitats autònomes, la Seguretat Social i qualssevol entitats de dret públic dependents de les anteriors que tinguin les entitats locals, o aquelles amb aquestes, i que es poden extinguir igualment fora del circuit pressupostari amb la compensació.

En el context assenyalat, ens hi podríem preguntar: on queda l'activitat de la UNED? La resposta és clara: es tracta d'una universitat estatal que pot exercir la seva funció directament, mitjançant els centres propis que pugui establir i finançar amb els diners pressupostaris que se li assignin en els pressupostos de l'Estat, o mitjançant la delegació de les seves competències a l'Administració local. A més, podrà participar, d'acord amb les diferents fórmules de cooperació interadministrativa, en les competències impròpies que poden exercir únicament les entitats locals que, per la seva situació financera de superàvit, puguin dedicar esforços a la prestació dels serveis que conformen el feix de competències obligatòries.

D'aquesta manera, per tant, podem indicar que el futur passa per una trilogia organitzativa que impliqui: l'assumpció de les competències de presència al territori íntegrament per l'Estat; obtenir delegacions específiques per a la realització de funcions estatals; o la vinculació de l'activitat impròpia a la situació financera de l'entitat local, amb l'establiment de la interdicció de fer-ho a les entitats locals que no tinguin aquesta situació de superàvit.

3. La disposició addicional novena de la LRSAL

Un cop situats en aquest pla podem dir que la Llei 27/2013 té un entramat molt complex d'entrada en vigor real¹¹ i, sobretot, d'aplicació específica de determinats àmbits sectorials. Aquest esquema d'entrada en vigor real és conseqüència -com hem apuntat- del fet que la Llei no resol realment el problema del finançament de les competències i, sobretot, del que podríem anomenar el règim de transició.

A això s'ha d'afegir l'obligació d'adaptació sobre un conjunt d'instruments que, a hores d'ara, regulen les relacions interadministratives, i que, és clar, condicionen efectivament la visibilitat del model.

Analitzem-hi aquestes qüestions d'una manera detinguda, segons els diversos aspectes que planteja la disposició addicional novena en funció de la perspectiva de la respectiva situació plantejada.

3.1. Règim general dels convenis

La LRSAL és plenament conscient que la situació actual de prestació de serveis per part de les administracions locals respon a fórmules de gestió molt diferenciades i que, per descomptat, presenten un riquesa organitzativa que no és previsible a priori. Tanmateix, és cert que aquesta disparitat organitzativa ens permet indicar que l'opció per la realització d'activitats diferents de les previstes amb caràcter mínim en la legislació de règim local no s'ha realitzat amb fórmules de gestió directa o indirecta pròpiament locals, sinó que és conseqüència, en molts casos, de formes de cooperació interadministrativa sorgides al llarg del temps, i com a conseqüència de l'existència d'interessos recíprocs que han anat forjant fórmules d'ordre cooperatiu. En aquest moment, ens correspon centrar-nos en la fórmula conuenial, que certament és l'instrument més senzill i, per tant, més utilitzat per a aquest règim de cooperació interadministrativa.

És la disposició addicional novena la que regula la figura dels convenis per a l'exercici de les competències i dels serveis municipals. En concret, estableix que: "1. Els convenis, acords i altres instruments de cooperació ja subscrits, en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, per l'Estat i les comunitats autònomes amb qualsevol classe d'entitats locals, que comportin qualsevol tipus de finançament destinat a sufragar l'exercici per part d'aquestes últimes de competències delegades o competències diferents de les que enumeren els articles 25 i 27 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, s'han d'adaptar al que preveu aquesta Llei a 31 de desembre de 2014. Transcorregut aquest termini sense que s'hagin adaptat queden sense efecte. [...]".

La interpretació del contingut de la disposició addicional novena, la podem resumir sobre la base de diverses idees: a) la disposició addicional analitzada únicament afecta els convenis subscrits entre l'Estat o les comunitats autònomes i les entitats locals; b) dins d'aquest tipus de convenis només afecta els que comportin un finançament destinat a sufragar l'exercici en l'àmbit local de les competències delegades, o de competències diferents de les que enumeren els articles 25 i 27 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

11. Des d'una perspectiva legal, la disposició final sisena ("Entrada en vigor") indica que: "Aquesta Llei entra en vigor l'endemà de la publicació en el 'Butlletí Oficial de l'Estat'". La publicació en el BOE es produeix el 30 de desembre de 2013.

A partir d'aquesta delimitació, les conseqüències operatives se centren en la necessitat que s'adaptin abans del 31 de desembre de 2014. En cas contrari es produeix *ope legis* la pèrdua d'efectes del conveni.

Què és i en què consisteix -materialment i formalment- l'adaptació? Aquesta és, sens dubte, la gran pregunta. Però realment en l'estructura de la LRSAL la resposta és senzilla: determinar si la competència en qüestió s'exerceix per delegació o com a conseqüència d'interessos propis de l'entitat local respectiva.

En el primer dels casos, i de conformitat amb el que disposa l'article 27 de la Llei 7/1985, en la redacció que en fa la LRSAL, l'Administració delegant ha d'utilitzar criteris uniformes que se suposa que ha de fixar prèviament, i formalitzar la delegació corresponent en els termes, condicions i circumstàncies que han estat apuntats. Si per contra no es tracta d'una delegació, sinó d'una competència pròpia, en no estar entre les que han de prestar obligatòriament les entitats locals

corresponents (ja siguin els municipis o, fins i tot, les diputacions provincials o la resta d'entitats locals), l'exercici està condicionat al que estableix l'article 7.4 quan assenyala que:

"4. Les entitats locals només poden exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i no s'incurri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública. A aquests efectes, són necessaris i vinculants els informes previs de l'Administració competent per raó de matèria, en què s'assenyali la inexistència de duplicitats, i de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

"[...]"¹²

12. Un exemple sobre aquests informes es pot trobar en l'article 6 de la Llei 1/2014, de la Comunitat de Madrid, d'adaptació del règim local de la Comunitat de Madrid a la Llei 27/2013. En concret, assenyala que:

- "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.
- "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.
- "3. La solicitud del informe se realizará por el órgano municipal competente, junto con la siguiente documentación:
 - "a) Memoria descriptiva de la solicitud y de las condiciones en las que se prevé prestar el servicio o desarrollar la actuación.
 - "b) En su caso, informe de sostenibilidad financiera emitido por el Estado.
- "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."

Algunes normes autonòmiques han anat més enllà i han establert les tasques que correspon realitzar realment per a l'adaptació. Així, la disposició addicional tercera de la Llei 5/2014, de 27 de maig, de la Comunitat de Galícia, estableix que:

"[...] 2. La adaptació 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."

Així mateix, altres comunitats autònomes com la de Catalunya han dictat un decret llei específic per regular l'adaptació dels convenis, acords i instruments de cooperació. Es tracta del Decret llei 4/2014, de 22 de juliol. La norma diferencia, amb claredat, l'adaptació quan es tracta de matèries delegades i quan es tracta de competències pròpies.¹³

En el mateix sentit l'article 8 del Decret llei 7/2014, de 20 de maig, de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, estableix 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 concret, l'article 4t estableix 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:

"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.

"b) Una cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Generalidad de Cataluña.

"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.

"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.

"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.

"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."

Per tant, des d'aquesta perspectiva podem indicar que si es tracta d'assumpció de la competència i de gestió de la mateixa en règim de delegació, correspon a l'Administració General de l'Estat l'adopció de les cauteles previstes amb caràcter general. Si, per contra, es concep com una competència pròpia, l'adaptació passa necessàriament per obtenir els informes previs de l'Administració competent sobre la inexistència de duplicitats i sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

3.2. Règim específic dels convenis i altres instruments de cooperació de la UNED

Des de la consideració que s'hi acaba d'exposar, podríem dir que els convenis subscrits en matèries que no són de competència directa dels municipis -en aquest cas l'educació en el seu estrat superior- s'haurien d'adaptar abans del 31 de desembre de 2014, o en cas contrari es produiria l'efecte de pèrdua de la seva vigència a aquesta data.

Aquesta determinació condicionava, sens dubte, la viabilitat de l'estructuració de la UNED, motiu que va haver d'entendre el legislador i que el porta a dedicar l'apartat segon de la disposició addicional novena de la LRSAL als convenis de la UNED, amb la referència específica següent:

"2. L'adaptació a les previsions d'aquesta Llei dels instruments de cooperació subscrits per les entitats locals per al funcionament de centres associats de la Universitat Nacional d'Educació a Distància s'ha de fer en el termini de tres anys des de la seva entrada en vigor. Durant el termini d'adaptació dels instruments de cooperació, el finançament de les administracions locals als centres associats no s'estén als serveis acadèmics que es prestin als alumnes matriculats amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei."

Les pautes interpretatives ens situen en un entorn d'acord amb el qual el termini general d'adaptació dels convenis -31 de desembre de 2014- s'entén ampliat fins a tres anys després de la seva entrada en vigor.

Aquesta determinació, que és textual en la redacció de la disposició addicional novena, introdueix un principal problema interpretatiu consistent a saber si la data d'entrada en vigor es refereix únicament a la LRSAL mateixa, o si aquesta aplicació, per la connexió amb les determinacions sectorials i, en aquest cas, per l'aplicació específica de les determinacions sobre edu-

cació, permetria indicar que la condició suspensiva de l'entrada en vigor de la LRSAL va més enllà de la determinació genèrica de la demora de tres anys que conté la disposició addicional novena. Tornarem sobre aquesta qüestió més endavant.

Però no obstant això, i que es constata el desig del legislador d'obtenir un termini més gran per a l'adaptació dels instruments de cooperació interadministrativa, que es refereix als anomenats centres associats de la UNED, s'inclou una determinació certament complexa d'administrar quan s'assenyala que "Durant el termini d'adaptació dels instruments de cooperació, el finançament de les administracions locals als centres associats no s'estén als serveis acadèmics que es prestin als alumnes matriculats amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei". La mesura té una lògica interpretativa en el sentit que, en cas contrari, l'efecte ampliador que conté el paràgraf segon esmentat acabaria produint l'"arrossegament" superior als tres anys, com a conseqüència de les obligacions potencialment pendents a causa dels alumnes matriculats posteriorment, en no coincidir els efectes de la terminació dels seus estudis amb els del conveni respectiu.

Tanmateix, és cert que aquesta comprensió cap al que ha buscat el legislador no deixa de ser sorprenent com a criteri delimitador, perquè exigeix vincular els convenis a tècniques que no són habituals en l'àmbit públic, com ara la comptabilitat de costos i la individualització de despeses en el marc dels beneficiaris potencials d'una obligació convinguda.

En tot cas, des de la perspectiva del control de la despesa i l'habilitació per al manteniment de l'activitat, el que queda clar és que, amb caràcter general, hi ha una pròrroga de tres anys, i que l'única qüestió afegida és que els convenis o altres instruments de finançament local no es destinin als serveis que es presten als estudiants de nou ingrés, sinó únicament als que ja estan consolidats.

El criteri, de futur, no deixa de ser complex, perquè realment sembla voler afegir un requisit addicional a l'esquema que hem apuntat de competències delegades i competències pròpies de les entitats locals. Si la idea és que les entitats locals no participin en els serveis als alumnes de nova adscripció, es podria arribar a intuir que l'opció del legislador és que la intervenció de les entitats locals es produeixi per la via de la delegació, tot i que, com s'ha vist, aquesta opció té el problema d'incrementar la despesa en l'àmbit de l'Administració

General de l'Estat, ja que la delegació implica necessàriament un finançament.

4. Emmarcament del sistema d'aplicació de la LRSAL

Del que s'ha exposat en l'apartat anterior traiem la conclusió de la necessitat d'adaptació dels instruments de cooperació interadministrativa, per tal de complir les determinacions de la LRSAL. Tanmateix, és cert que la LRSAL té un conjunt de determinacions específiques de caràcter aplicatiu, fundades en elements territorials i funcionals, que en condicionen l'aplicació. Com a conseqüència d'això i del seu caràcter general, ens correspon en aquest moment analitzar els aspectes que, per raons de caràcter territorial o de caràcter sectorial, poden afectar el règim dels instruments de cooperació interadministrativa, que, és clar, són sotmesos i condicionats per uns i altres.

4.1. Determinacions de caràcter territorial

En aquest apartat, hi incloem les determinacions següents:

4.1.1. País Basc¹⁴

És realment complex saber què ha volgut dir el legislador en la disposició addicional primera de la LRSAL quan assenyala que: "1. Aquesta Llei s'aplica a la Comunitat Autònoma del País Basc en els termes que estableixen l'article 149.1.14a i 18a i la disposició addicional primera de la Constitució,¹⁵ sense perjudici de les particularitats que resulten de la Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre, per la qual s'aprova l'Estatut d'autonomia per al País Basc, de la disposició final tercera de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i de les altres normes que actualitzin els drets històrics

dels territoris forals. [...]". Dels preceptes esmentats, el que probablement té més sentit és el que es refereix a la Llei d'estabilitat pressupostària, que assenyala que: "1. En virtut del seu règim foral, l'aplicació a la Comunitat Foral de Navarra del que disposa aquesta Llei s'ha de portar a terme, segons el que estableix l'article 64 de la Llei orgànica de reintegració i millorament del règim foral de Navarra, de conformitat amb el que disposa el Conveni econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra. 2. En virtut del seu règim foral, l'aplicació a la Comunitat Autònoma del País Basc del que disposa aquesta Llei s'entén sense perjudici del que disposa la Llei del Concert econòmic".

Per tant, des d'aquesta consideració, podríem dir que les normes estatutàries ens serveixen per a la delimitació competencial, i les financeres per determinar un esquema propi i individual, que passa per aplicar les línies generals de la mateixa "sense perjudici" del que disposa el concert econòmic.

4.1.2. Comunitat Foral de Navarra¹⁶

La disposició addicional segona de la LRSAL estableix que:

"Disposició addicional segona. Règim aplicable a la Comunitat Foral de Navarra.

"1. Aquesta Llei s'aplica a la Comunitat Foral de Navarra en els termes que estableixen l'article 149.1.14a i 18a i la disposició addicional primera de la Constitució, sense perjudici de les particularitats que resulten de la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra, i de la disposició final tercera de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En la seva aplicació, i sense perjudici de les facultats de coordinació i tutela que els corresponen, la competència per decidir sobre la forma de prestació de serveis a què es refereix l'article 26.2 de la Llei de bases del règim local correspon a la Comunitat Foral de Navarra.

14. 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.

15. La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. L'actualització general del règim foral es durà a terme, si s'escau, en el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia.

16. 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.

“2. La Comunitat Foral de Navarra, en el seu àmbit competencial, pot atribuir competències com a pròpies als municipis del seu territori així com de la resta de les entitats locals de Navarra, amb subjecció, en tot cas, als criteris que assenyalen els apartats 3, 4 i 5 de l'article 25 de la Llei reguladora de les bases de règim local.

“[...]”

Podem indicar que les determinacions que conté aquest precepte tenen una part semblant a la del País Basc, i una part nova i addicional, consistent en l'habilitació explícita perquè la delegació es faci per a la resta d'entitats locals de Navarra diferents a les dels municipis del seu territori, encara que, això sí, amb remissió explícita a la regulació que conté, amb caràcter general, l'article 25 de la LBRL.

4.1.3. Ciutats de Ceuta i Melilla

Les especialitats d'aquestes dues ciutats autònomes es contenen en la disposició addicional quarta de la LR-SAL, quan assenyalava que: “1. L'organització i el funcionament de les institucions de Govern de les ciutats de Ceuta i Melilla es regulen d'acord amb el que preveu la Llei orgànica 1/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Ceuta, la Llei orgànica 2/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Melilla, i per les normes de desplegament dictades en virtut de la potestat reglamentària de les seves assemblees respectives, i no es regeixen, en aquest àmbit, pel que disposa la normativa de règim local. 2. Correspon a les Ciutats de Ceuta i Melilla, en el marc de les lleis orgàniques 1/1995 i 2/1995, de 13 de març, i de les normes reglamentàries dictades en el seu desplegament, determinar la forma de gestió dels serveis públics amb respecte als principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera, plurianualitat, transparència, responsabilitat, lleialtat institucional i eficàcia en l'ús dels recursos públics, d'acord amb el que estableix la present Llei i altra normativa estatal que sigui aplicable a les ciutats amb estatut d'autonomia. [...]”

I l'apartat 4 assenyalava: “4. Les ciutats de Ceuta i Melilla poden portar a terme actuacions de cooperació en relació amb matèries que siguin competència de l'Estat, i subscriure, a aquest efecte, els convenis de col·laboració corresponents. Així mateix, totes dues

ciutats i l'Administració General de l'Estat poden subscriure convenis de col·laboració referits a competències estatutàriament assumides en virtut dels respectius estatuts d'autonomia, de conformitat amb el que estableix la disposició addicional catorzena de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú”.

4.1.4. Madrid i Barcelona¹⁷

El règim d'especialitats es completa, finalment, amb les previstes en la disposició addicional cinquena, en la qual s'assenyala que: “Les disposicions d'aquesta Llei són aplicables als municipis de Madrid i Barcelona, sense perjudici de les particularitats de la seva legislació específica i amb estricta subjecció als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera”.

Madrid

El règim de competències del municipi de Madrid es conté en la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid. La mateixa consideració i el paper que està cridada a exercir aquesta llei es preveuen en el preàmbul de la norma, quan assenyalava que:

“[...]”

“Les singularitats de Madrid reclamen un tractament legal especial que faci possible un govern municipal eficaç. Aquest és l'objecte d'aquesta llei. Amb aquest fi s'aborda un tractament integrat dels diferents factors que singularitzen Madrid, tant dels que deriven de la seva condició de capital com dels que provenen de la seva condició de gran ciutat. D'aquesta manera, la present llei desplega les previsions establertes tant pel text constitucional com pel mateix Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid.

“En efecte, l'article 6 de l'Estatut de la Comunitat de Madrid preveu que, per la seva doble condició de capital de l'Estat i seu de les institucions generals, la vila de Madrid ha de tenir un règim especial, regulat per llei votada en Corts, que ha de determinar les relacions entre les institucions estatals, autonòmiques i municipals en l'exercici de les seves competències res-

17. 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.

pectives. Però més enllà, la Llei inclou altres normes especials encaminades a fer possible el govern eficaç d'una urbs de les dimensions i els problemes propis de Madrid, sense parell a la resta d'Espanya.

"La regulació especial de la ciutat de Madrid no és, amb tot, una novetat jurídica. El 1963 es va aprovar, per primera vegada, un règim especial per a Madrid amb el qual es va mirar de donar resposta, com assenyala l'exposició de motius del Decret 1674/1963, d'11 de juliol, als delicats aspectes que ofereix l'administració municipal madrilenya, com a conseqüència de ser, a més del municipi més populós de la nació, la capital de l'Estat i seu del Govern nacional.

"La singularitat de Madrid tampoc no va passar inadvertida a la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local. A la disposició addicional sisena d'aquesta Llei ja es preveu la substitució del règim especial aprovat el 1963 per un altre actualitzat. A través d'aquesta Llei es dona compliment a les previsions legals damunt esmentades.

"És obvi que aquesta Llei no recull tot el règim jurídic de la ciutat de Madrid. Conté únicament normes especials que s'han d'aplicar preferentment respecte de les que preveu la legislació general. D'altra banda, les normes especials d'aquesta Llei no qüestionen l'exercici de les competències legislatives sobre règim local de la Comunitat de Madrid.

"[...]".

En punt al règim competencial que la Llei de capitalitat estableix, cal indicar que l'article 31 consagra el principi general de la universalitat competencial quan assenyala que: "L'Ajuntament de Madrid pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que afectin l'interès general dels ciutadans i no estiguin expressament atribuïts a altres administracions públiques. En aquests supòsits, l'Ajuntament pot portar a terme activitats complementàries a les realitzades per aquestes administracions".

Sobre aquesta base s'estableix un règim de competències municipals, pròpies i delegades, d'acord amb l'esquema següent:

A) Competències municipals.

El règim general de competències que poden ser desenvolupades per l'Ajuntament de Madrid, el conté l'article 32 de la Llei de capitalitat, quan assenyala que:

"1. Les competències de l'Ajuntament de Madrid són pròpies o atribuïdes per l'Administració General de l'Estat en règim de delegació o d'encàrrec de gestió.

"2. Així mateix, són competències de l'Ajuntament de Madrid les que li transfereixi o delegui la Comunitat de Madrid en aplicació de les disposicions que conté la Llei 3/2003, d'11 de març, per al desenvolupament del Pacte local, en relació amb els articles 138 i següents de la Llei 2/2003, d'11 de març, d'Administració local de la Comunitat de Madrid."

B) Competències pròpies.

Segons l'article 33 de la Llei de capitalitat, són competències pròpies de l'Ajuntament de Madrid:

"[...] totes les assignades en aquesta qualitat als municipis en general i als de gran població, sigui directament per la legislació de règim local, sigui per la legislació estatal o autonòmica reguladora dels diferents sectors de l'acció administrativa.

"Quan aquestes competències tinguin una regulació específica en aquesta Llei s'han d'entendre assignades en els termes que s'hi estableixen."

C) Competències delegades i encàrrec de gestió.

L'article 34 de la Llei de capitalitat assenyala que:

"1. L'atribució de competències en règim de delegació s'ha de fer d'acord amb la normativa que sigui aplicable. 2. L'encàrrec de gestió de determinades activitats de caràcter material, tècnic o de serveis, derivades de competències administratives de l'Administració General de l'Estat i de la Comunitat de Madrid, de conformitat amb el que disposa la legislació estatal i autonòmica que sigui aplicable, requereix l'acceptació pel Ple i es formalitza mitjançant un conveni subscrit a l'efecte".

A partir d'aquest esquema general es preveuen competències específiques que, en realitat, no són -en la regulació de la Llei de capitalitat- sinó la concreció d'un règim general que hem analitzat en el marc general de les competències dels articles 25 i 26 de la LBRL.

Barcelona

El règim específic de la ciutat de Barcelona es pot analitzar des d'una doble perspectiva normativa, que està representada per una llei estatal i per una llei del Parlament de Catalunya.

A) La Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

El règim competencial que estableix aquesta norma autonòmica, el podem resumir en l'esquema següent:

a) Determinació general sobre el règim competencial. És el que preveu l'article 58 de la Llei, quan assenyala que:

"1. Per a l'efectivitat de l'autonomia garantida constitucionalment i del règim de capitalitat reconegut en aquesta Carta, i també per al compliment de les finalitats establertes per l'article 2 de la Llei reguladora de les bases del règim local i en la Carta europea d'autonomia local, la legislació de l'Estat i la de la Generalitat de Catalunya han d'assegurar al municipi de Barcelona l'atribució de les competències procedents d'acord amb la seva capacitat de gestió, i també la participació en la gestió dels serveis i els equipaments de l'Estat o de la Generalitat bàsics per al desenvolupament de la ciutat.

"2. La participació de la ciutat en la gestió dels serveis i els equipaments a què es refereix l'apartat 1 s'ha de fer per mitjà de l'Ajuntament o de les entitats o associacions ciutadanes que aquest designi, d'acord amb el que estableix el títol quart d'aquesta Carta.

"3. En tot cas, l'Ajuntament pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que afectin l'interès general dels ciutadans i que no estiguin expressament atribuïts a altres administracions públiques. En aquest supòsit, l'Ajuntament pot fer activitats complementàries de les pròpies d'aquestes administracions."

b) Règim específic de competències.

En el marc d'aquest règim específic es poden citar les competències següents:

- Urbanisme (articles 64-84).
- Habitatge (articles 85-86).
- Transports urbans de viatgers (articles 90-92).
- Mobilitat (articles 93-100).
- Medi ambient, salut pública, consum i sanitat (articles 102-106).
- Serveis socials (articles 107-110).
- Joventut (article 111).
- Dona (article 112).
- Cultura (articles 113-119).
- Esports (articles 120-122).
- Educació (articles 123-127).
- Seguretat ciutadana (articles 128-135).
- Protecció civil (articles 136-140).

B) La Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

La justificació última de la norma es pot extreure de l'exposició de motius, quan assenyala que:

"[...]"

"A començaments del segle XXI, Barcelona es vol atorgar, partint de l'experiència de molts segles d'estatut propi, de gairebé vint-i-cinc anys d'autogovern democràtic i d'acord amb el mandat del Parlament de Catalunya i de les lleis de l'Estat, una Carta Municipal que reforci la seva autonomia, al servei d'una gestió administrativa eficaç i pròxima a les ciutadanes i ciutadans, d'una descentralització més àmplia, d'una potenciació de les competències municipals en el marc d'una col·laboració institucional positiva, i d'una millora de la qualitat dels serveis de la ciutat que es correspongui amb les necessitats i ambicions de tots els barcelonins i barcelonines.

"Una Carta que respongui als anhels de les ciutadanes i ciutadans que, a través de la seva participació i implicació col·lectiva, han fet de Barcelona el que és. La Carta aprofundeix els mecanismes de participació ciutadana, reforça la pràctica democràtica i estimula la cooperació entre l'Ajuntament i el moviment associatiu i els agents socials, com a factor de progrés i cohesió.

"Barcelona és el nucli central d'un continu urbà i d'un territori que s'expressa en realitats municipals plurals i amb valor propi, però que, pel seu caràcter metropolità, requereix coordinació, entesa i l'aplicació de criteris comuns en àmbits diversos.

"El municipi de Barcelona disposa des de l'any 1960 d'un règim especial, aprovat pel Decret 1166/1960, pel qual es regula el règim especial de Barcelona, en virtut del qual es van introduir determinades singularitats relatives a l'organització, administració i hisenda municipal en el municipi. Aquest règim especial va ser complementat amb el Decret 3276/1974, de 28 de novembre, de constitució i desplegament de l'Entitat Metropolitana de Barcelona i les seves disposicions concordants.

"Posteriorment, la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, va mantenir vigent l'esmentat règim especial llevat del que s'hi oposi, la contradigui o hi resulti incompatible, en virtut del que estableix la seva disposició addicional sisena.

"Però més enllà d'antecedents històrics, des de la dècada dels 80, l'Ajuntament de Barcelona ha plasmat, en diversos documents, la seva inquietud per disposar d'una normativa que solucionés les deficiències que els responsables municipals es trobaven a l'hora de gestionar una ciutat de més d'un milió i mig d'habitants, però amb un anell metropolità que engloba gairebé tres milions de persones, i oferís solucions adequades

per a l'òptima gestió de la ciutat. La fita més rellevant d'aquest procés la va constituir la promulgació pel Parlament de Catalunya, després de la seva aprovació pel Ple de l'Ajuntament de Barcelona per unanimitat el juliol de 1997, d'un 'Avantprojecte de Llei especial de Barcelona', de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, norma autonòmica on es preveu un règim especial per a aquesta ciutat pel que fa a diversos aspectes referits en els seus títols, com són l'organització del govern municipal, els districtes, la potestat normativa municipal, la participació ciutadana i els drets dels veïns, l'organització municipal executiva i, essencialment, les competències municipals (urbanisme, infraestructures, habitatge, transports, mobilitat, telecomunicacions, medi ambient, salut pública, serveis socials, joventut, cultura, esports, educació, seguretat ciutadana i protecció civil, entre d'altres).

"La legislació estatal postconstitucional s'ha fet resò d'aquesta necessitat que les dues ciutats més poblades de la geografia espanyola disposin d'una sèrie d'especialitats, justificades precisament en les dificultats que la gestió dels assumptes municipals hi comporta.

"Així, la disposició transitòria quarta de la recent Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, estableix que 'mentre no s'aprovi el seu règim especial, el títol X d'aquesta Llei no és aplicable al municipi de Barcelona'.

"Per la seva banda, l'article 161 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, disposa que 'El municipi de Barcelona té un règim financer especial, del qual és supletori el que disposa aquesta Llei'.

"Les Corts Generals, en diverses ocasions, també han destacat la importància d'aprovar el règim especial que s'instaura en aquesta Llei. En data 18 de març de 2003, el Congrés dels Diputats va adoptar la proposició no de llei sobre les grans ciutats, les ciutats i les seves àrees d'influència urbana, en què s'instava el Govern de la Nació perquè, a través del diàleg amb les entitats locals, les comunitats autònomes i buscant el més ampli consens amb les forces polítiques presents a les Corts Generals, doni compliment a la moció aprovada pel Senat en sessió de 19 de febrer de 2002, per

la qual s'instava el Govern, en el marc de les converses existents entre aquest i la Comissió Mixta Generalitat de Catalunya-Ajuntament de Barcelona, i dels acords que s'hi adoptin, a presentar, com mes aviat millor, un projecte de llei que atorgui a l'Ajuntament de Barcelona les capacitats i competències que es recullen a la Carta Municipal de Barcelona.

"[...]."

En punt al seu règim jurídic competencial podem indicar:

a) Clàusula general de competències.

L'article 3r de la Llei estableix: "L'Ajuntament de Barcelona pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats dels ciutadans que no estiguin expressament atribuïts a altres administracions públiques. Així mateix, pot portar a terme activitats i serveis complementaris als que porta a terme l'Administració estatal i autonòmica".

b) Competències específiques.

Al llarg del text legal es troben referències a competències específiques que afecten les qüestions següents:

- Telecomunicacions (articles 12-15).
- Patrimoni històric (article 16).
- Mobilitat (articles 17-29).
- Seguretat ciutadana (articles 30-35).

És realment molt difícil establir una caracterització general sobre les limitacions territorials que suposen les disposicions i normes que s'acaben d'apuntar. Tampoc no és el nostre propòsit en aquest moment sinó el de deixar constància que la LRSAL mateixa és conscient de l'encaix asimètric del règim local en funció de la comunitat o ciutat autònoma. Totes tenen en comú l'aposta explícita perquè les especialitats no afectin el marc de l'estabilitat pressupostària. Fora d'aquest terreny, admeten que siguin les pròpies normes estatutàries, d'una banda, i les pròpies especialitats organitzatives, de l'altra, les que estableixin l'esquema d'aplicació específic, davant l'assenyalat amb caràcter general.

En un supòsit com l'analitzat aquí -centres adscrits de la UNED-, amb abast i projecció sobre el conjunt del territori espanyol, cal considerar que algunes de les especialitats apuntades són plenament aplicables.

4.2. Determinacions de caràcter sectorial¹⁸

Com s'hi ha indicat anteriorment -encara que fos de passada-, les disposicions addicionals i transitòries de la Llei 27/2013 contenen algunes prescripcions específiques en relació amb l'aplicació de la norma. Al marge de les consideracions que es fan en relació amb la sanitat i els serveis socials, que, sens dubte, són claus en el sistema i en l'esquema financer de la reforma local, les que ens interessin realment en aquest moment són les relatives al títol competencial educació, que és en el que s'empara l'actuació pública en la matèria que examinem.

En concret, la disposició addicional quinzena assenyala: "Les normes reguladores del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les hiesendes locals han de fixar els termes en què les comunitats autònomes han d'assumir la titularitat de les competències que es preveuen com a pròpies del municipi, encara que hagin estat exercides per aquestes, per diputacions provincials o entitats equivalents, o per qualsevol altra entitat local, relatives a participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents, així com la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial, per a la qual cosa s'ha de preveure el traspàs corresponent de mitjans econòmics, materials i personals".

Aquestes característiques, unides a l'autèntic buidament de l'aplicació com a conseqüència de les lleis autonòmiques de desplegament, ens permeten indicar que alguns àmbits sectorials queden afectats seriosament. Un d'aquests àmbits és, precisament, el de l'educació, que, finalment, ha quedat condicionat per l'assumpció directa i expressa de la competència per part de la comunitat autònoma respectiva, o, si s'escau, per l'establiment d'un nou sistema de finançament que permeti a les comunitats autònomes l'exercici d'aquestes competències amb un increment real de despesa, que és el que, finalment, es projecta com a element de viabilitat de l'esquema exposat.

Tanmateix, és cert que l'esquema d'assumpció de competències en matèria d'educació a què es refereixen les disposicions esmentades no és el de l'Estat-entitats locals, sinó que es correspon amb l'Estat-comunitats autònomes. Per tant, entre els efectes col·laterals als quals eufemísticament ens referim hi ha que l'esquema d'aplicació -almenys en l'educació universitària- queda entre el conjunt de prescripcions que no han variat des de la concepció inicial, tot i que la seva estructura no difereix de l'aplicable al conjunt de l'educació.

5. Dels instruments de cooperació en concret

Un cop fetes les consideracions generals sobre el model i sobre la problemàtica de l'aplicació real o de l'entrada en vigor, ens correspon fer algunes consideracions sobre l'abast real de la transformació, que són conseqüència de la respectiva forma de cooperació administrativa. Examinem-hi cadascuna de les més habituals amb deteniment.

5.1. Convenis

Com hi estem repetint, quan la fórmula de cooperació interadministrativa és el conveni la seva dinàmica serà la que estableixi el mateix pel que fa a les seves característiques temporals i substantives.

En aplicació de la LRSAL, l'única adaptació realitzada en el període de tres anys a què es refereix la disposició addicional novena de la mateixa és que, si hi ha aportacions econòmiques per part de l'Administració local, aquestes no es poden estendre als serveis acadèmics que es prestin als alumnes matriculats a la UNED després de la publicació i l'entrada en vigor de la LRSAL.

La resta d'adaptacions, correspon realitzar-les en el termini de tres anys, i és en aquell moment quan correspon determinar si es tracta d'una competència delegada, i les conseqüències derivades d'aquesta circumstància, o si es tracta d'una competència pròpia, que només es podrà realitzar si no es posa en solfa realment la sostenibilitat econòmica de l'entitat local, i sempre que els informes sobre duplicitat de l'Adminis-

18. 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.

tració responsable -en aquest cas l'AGE- siguin favorables i permetin l'exercici d'aquesta opció.

5.2. Consorcis¹⁹

La LRSAL conté dues determinacions específiques en relació amb els consorcis. El seu règim general en la LRSAL és el que preveu el nou article 57 de la LBRL, quan assenyala que:

"[...]

"3. La constitució d'un consorci només pot tenir lloc quan la cooperació no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, aquella permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics. En tot cas, s'ha de verificar que la constitució del consorci no posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local de què es tracti, així com del mateix consorci, que no pot demandar més recursos dels previstos inicialment."

No obstant aquest règim general, hi ha unes determinacions específiques que, per la seva naturalesa i abast, no afecten l'àmbit del que s'ha plantejat aquí, però convé recordar-les a l'efecte de la comprensió conjunta de la institució analitzada.

5.2.1. Disposició addicional tretzena. Consorcis constituïts per a la prestació de serveis mínims

El personal al servei dels consorcis constituïts abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, que prestin serveis

mínims als quals es refereix l'article 26 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim Local, es podrà integrar pels qui no siguin personal funcionari o laboral procedent d'una reassignació de llocs de treball de les administracions participants al consorci.

Tenint en compte que l'educació universitària superior no pot ser inclosa en l'àmbit dels anomenats serveis mínims locals, podem indicar que les determinacions contingudes en aquest àmbit no afecten el problema plantejat aquí.

5.2.2. Disposició addicional catorzena. Règim jurídic especial de determinats consorcis

"El que preveu la disposició addicional vintena de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, no és aplicable als consorcis constituïts abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei que: no tinguin la consideració d'Administració pública als efectes del Sistema Europeu de Comptes, estiguin participats per entitats locals i entitats privades, no estiguin sotmesos a pèrdues durant dos exercicis consecutius i no rebin ni hagin rebut subvencions de les administracions públiques en els cinc exercicis anteriors al d'entrada en vigor d'aquesta Llei independentment de les aportacions a què estiguin obligats els ens consorciats.

Aquests consorcis, mentre es mantinguin totes les condicions esmentades, es regeixen pel que preveuen els seus estatuts respectius."²⁰

19. 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.

20. La disposició addicional vintena de la Llei 30/1992 estableix que:

- "1. Els estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit, així com el seu règim orgànic, funcional i financer d'acord amb el que preveuen els apartats següents.
- "2. D'acord amb els següents criteris de prioritat, referits a la situació el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit, en cada exercici pressupostari i per tot aquest període, a l'Administració pública que:
 - "a). Disposi de la majoria de vots en els òrgans de govern.
 - "b). Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans executius.
 - "c). Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres del personal directiu.
 - "d). Disposi de més control sobre l'activitat del consorci a causa d'una normativa especial.
 - "e). Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres de l'òrgan de govern.
 - "f). Financi en més d'un cinquanta per cent o, si no, en una mesura més gran l'activitat duta a terme pel consorci, tenint en compte tant l'aportació del fons patrimonial com el finançament concedit cada any.
 - "g). Tingui el percentatge més gran de participació en el fons patrimonial.
 - "h). Tingui un nombre d'habitants o una extensió territorial més grans depenent de si els fins definits a l'estatut estan orientats a la prestació de serveis, a les persones, o al desenvolupament d'actuacions sobre el territori.
- "3. En el supòsit que participin en el consorci entitats privades sense finalitat de lucre, en tot cas el consorci ha d'estar adscrit a l'Administració pública que resulti d'acord amb els criteris que estableix l'apartat anterior.

5.2.3. Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa

Finalment, i amb caràcter comú, el règim jurídic dels consorcis ha estat afectat per les determinacions que preveu la Llei 15/2014, de 16 de setembre.

Es tracta d'algunes modificacions que afecten el funcionament dels consorcis, i que obligarien a l'adaptació dels mateixos.

En concret, l'article 12 estableix que:

"1. Els membres d'un consorci al qual sigui aplicable el que preveu la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, o la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, es poden separar del consorci en qualsevol moment sempre que no s'hagi assenyalat un terme per a la durada d'aquest.

"[...]

"2. El dret de separació s'ha d'exercir mitjançant un escrit notificat al màxim òrgan de govern del consorci. A l'escrit cal fer-hi constar l'incompliment que motiva la separació, la formulació de requeriment previ del seu compliment i el transcurs del termini atorgat per complir després del requeriment."

Aquesta consideració, la completa l'article 13, amb la fixació dels efectes de l'exercici del dret de separació d'un consorci. En concret, assenjala que: "1. L'exercici del dret de separació produeix la dissolució del consorci llevat que la resta dels seus membres, de conformitat amb el que preveuen els estatuts, n'acordin la continuïtat i romanguin al consorci, almenys, dues administracions, o dues entitats o organismes públics vinculats o dependents de més d'una administració. [...]"²¹

Finalment, l'article 14 de la Llei es refereix a la liquidació del consorci, indicant que: "1. La dissolució del consorci produeix la seva liquidació i extinció. En tot cas, és causa de dissolució que s'hagin complert les finalitats estatutàries del consorci. [...]"

No obstant això, des de la perspectiva del que ens interessa aquí, és l'article 15 de la Llei el que conté les regles d'adaptació dels estatuts i dret supletori mentre això es produeix.

Segons l'article esmentat: "1. Els estatuts dels consorcis han de recollir el que preveuen els articles anteriors referits al dret de separació i dissolució i liquidació del consorci, i ho poden desenvolupar sempre que no contravingui el que preveu la Llei. [...]"

Des de la perspectiva de l'obligació d'adaptació l'apartat 2 estableix que: "2. Els consorcis creats anteriorment a l'entrada en vigor d'aquesta Llei han

"4. Els consorcis han d'estar subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració pública a què estiguin adscrits, sense perjudici de la seva subjecció al que preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En tot cas, s'ha de portar a terme una auditoria dels comptes anuals que és responsabilitat de l'òrgan de control de l'Administració a què s'hagi adscrit el consorci. Els consorcis han de formar part dels pressupostos i s'han d'incloure en el compte general de l'Administració pública d'adscripció.

"5. El personal al servei dels consorcis pot ser funcionari o laboral procedent exclusivament d'una reassignació de llocs de treball de les administracions participants, el seu règim jurídic és el de l'Administració pública d'adscripció i les seves retribucions en cap cas poden superar les que aquella estableix per a llocs de treball equivalents."

21. Aquestes determinacions es completen en el mateix article amb les següents:

"[...]

"2. Quan l'exercici del dret de separació no comporti la dissolució del consorci, s'apliquen les regles següents:

"a) Es calcula la quota de separació que li correspongui a qui exerceixi el seu dret de separació, d'acord amb la participació que li hagués correspost en el saldo resultant del patrimoni net, en cas d'haver tingut lloc la liquidació, tenint en compte que el criteri de repartiment és el que disposen els estatuts.

"A falta de previsió estatutària, es considera quota de separació la que li hagués correspost en la liquidació. En defecte de determinació de la quota de liquidació, s'ha de tenir en compte tant el percentatge de les aportacions que hagi efectuat qui exerceix el dret de separació al fons patrimonial del consorci com el finançament concedit cada any. Si el membre del consorci que se separa no ha fet aportacions per no estar-hi obligat, el criteri de repartiment ha de ser la participació en els ingressos que, si s'escau, hagués rebut durant el temps que ha pertangut al consorci. "El consorci ha d'acordar la forma i les condicions en què ha de tenir lloc el pagament de la quota de separació, en el supòsit que aquesta sigui positiva, així com la forma i les condicions del pagament del deute que correspongui a qui exerceix el dret de separació, si la quota és negativa.

"La separació efectiva del consorci es produeix una vegada determinada la quota de separació, en el supòsit que aquesta sigui positiva, o una vegada s'hagi pagat el deute, si la quota és negativa.

"b) Si el consorci està adscrit, d'acord amb el que preveu la Llei, a l'administració que ha exercit el dret de separació, s'ha d'acordar mitjançant el consorci a qui, de la resta d'administracions o entitats o organismes públics vinculats o dependents d'una administració que romanen al consorci, s'adscriu en aplicació dels criteris establerts a la Llei."

d'adaptar els seus estatuts al que preveu la Llei en el termini de sis mesos des de la data esmentada".

La conseqüència més important d'aquesta obligació és la prevista en la disposició addicional sisena, quan assenyala que: "Quan l'Administració General de l'Estat o qualsevol de les seves entitats o organismes vinculats o dependents siguin membres d'un consorci, no estan obligats a efectuar l'aportació al fons patrimonial o el finançament a què s'hagin compromès per a l'exercici corrent si algun dels altres membres del consorci no ha fet la totalitat de les seves aportacions dineràries corresponents a exercicis anteriors a les quals estiguin obligats".

L'aplicació concordada de la disposició addicional novena de la LRSAL i la que s'hi acaba d'indicar, ens porta a concloure que quan la fórmula triada sigui la del consorci per donar cobertura a un centre associat es produeix una doble obligació d'adaptació d'acord amb la qual, en el termini de sis mesos, ha d'aparèixer el dret de separació que condiona -fins i tot- el finançament, i posteriorment, en el termini de tres anys, s'ha d'ajustar en els mateixos termes que s'hi acaben d'analitzar per als convenis. L'efecte immediat se centra, també, en la impossibilitat que l'aportació local afecti els serveis dels alumnes ingressats amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LRSAL.

6. Reconsideració general sobre el sistema

Sobre la base de les consideracions que s'hi acaben de fer podem indicar, a tall de conclusió, que la LRSAL ha introduït una àmplia incertesa sobre la sostenibilitat final del model actual de la UNED, fundat en una part important en la figura dels centres associats com un esquema de suport territorial de l'educació a distància, que constitueix l'objecte central de la seva activitat.

El model de presència territorial en la seva extensió actual permet completar l'activitat realitzada per la UNED, i s'ha considerat un instrument de suport als seus ensenyaments gens menyspreable, pel que suposa d'aproximació de l'ensenyament i de territorialització de l'atenció.

Aquest model s'ha fundat, en essència, en una cooperació administrativa en tots els nivells (local, provin-

cial, insular, etc.), però, sobretot, en una important col·laboració amb els municipis, que han assumit la subscripció dels convenis com una mena de compromís més gran amb els ciutadans i amb els serveis que podrien prestar als mateixos.

Aquest esquema d'organització i de funcionament apareix -com queda vist- fortament condicionat en la LRSAL, sense que, realment, sigui perceptible el model alternatiu en el qual està pensant el legislador. És evident, i ho hem indicat així, que la possibilitat d'assumpció de l'estructura territorial per la UNED mateixa és, sens dubte, una sortida organitzativa certament possible, encara que, això sí, exigeix un compromís pressupostari addicional que no està admès en el conjunt de la LRSAL, situada en el compromís amb l'estabilitat pressupostària i amb el no-increment de la despesa.

No obstant això, aquest model no apareix prefigurat així ni en termes de mera possibilitat dins la LRSAL. El model vol ubicar la UNED i el seu model territorial en l'esquema general de la Llei, i per tant en la possibilitat que la competència que no conforma (com és el cas) una competència pròpia i obligatòria de l'Administració local només pugui ser desenvolupada si hi ha una delegació, o si les condicions financeres de l'ens local respectiu ho permeten i l'Administració amb la qual topa en termes de "duplicat" ho admet.

Aquest esquema -sigui quin sigui el model de cooperació que s'adopti finalment- introdueix una incertesa important sobre el model territorial de la UNED, que, de moment, queda condicionat al transcurs del termini de tres anys que ha establert amb racionalitat la disposició addicional novena, per intentar frenar el problema.

Però més enllà d'aquest condicionament temporal, el cert és que la qüestió està plantejada en els termes exposats, i que converteix la LRSAL en un element addicional i probablement no buscat de dubte sobre el model mateix de la UNED.

En aquest sentit convindria indicar que, si el legislador el que busca és un canvi de model de gestió, la condició d'universitat dependent de l'AGE i la inserció dins el pressupost de la mateixa atorguen una capacitat de reordenació general i de model, que permet una adaptació més segura que la plantejada ara. ■

