



## **TRABAJO FIN DE GRADO GRADO EN DERECHO**

---

### **“LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA ÚLTIMA REFORMA LOCAL”**



**FACULTAD DE DERECHO**

---

**JUAN FRANCISCO SÁEZ ALONSO**

**CURSO ACADÉMICO 2016/2017**

**CONVOCATORIA DE JUNIO**

## **INDICE**

### **Página**

<b>1.- INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2.- LA PROGRESIVA DECANTACIÓN DE LAS BASES ESTRUCTURALES DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.</b>	
2.1.- Principios constitucionales informadores de la Autonomía Local.....	10
2.2.- Doctrina constitucional.....	12
2.3.- Dictámenes del Consejo de Estado.....	18
<b>3.- RÉGIMEN Y CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TRAS LA ÚLTIMA REFORMA.</b>	
3.1.- Concepto, naturaleza y clasificación de las competencias municipales:	
3.1.1.- Competencias propias.....	21
3.1.2.- Competencias delegadas.....	24
3.1.3.- Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.....	30
3.2.- La derogación de la cláusula de competencias complementarias y la compatibilidad de la misma con su subsistencia a nivel autonómico.....	31
3.3.- El nuevo régimen de coordinación superior de las Diputaciones Provinciales.....	33
3.4.- Tratamiento de las competencias ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL y transitoriedad de la misma.....	35
<b>4.- VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA LOCAL.</b>	
4.1.- Reacción institucional de la FEMP respecto de la reforma planteada.....	41
4.2.- Interpretación y pronunciamiento constitucional respecto del texto impugnado.....	44
<b>5.- CONCLUSIONES.....</b>	<b>49</b>

## **ABREVIATURAS FRECUENTEMENTE UTILIZADAS**

LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
TC	Tribunal Constitucional.
CA	Comunidad Autónoma.
CC.AA	Comunidades Autónomas.
LBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
CE	Constitución Española.
FJ	Fundamento Jurídico.
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
BOE	Boletín Oficial del Estado.

## 1.- INTRODUCCIÓN.

Previo a la profundización y exposición de aquellos aspectos más relevantes y destacados objeto del presente Trabajo Fin de Grado, cuya localización corresponde a los siguientes epígrafes por ser éstos el espacio oportuno para ello, procedo en el actual a destacar motivada y sucintamente aquellas connotaciones que me han llevado a elegir, entre cualquier otro posible, el tema objeto de estudio, desarrollo e investigación presente en este trabajo:

*-Interés y actualidad del tema;* Una de las principales motivaciones que ha provocado en mí la necesidad de querer investigar, profundizar y analizar el tema aquí expuesto ha sido la creciente preocupación y frontal rechazo municipal, fundamentalmente por aquellos Consistorios cuyos recursos económicos son escasos y, por qué no decirlo, cuyos dirigentes municipales no coinciden ideológicamente con el grupo parlamentario que promulgó esta Ley y que ostentaba la titularidad del poder ejecutivo y la mayoría del poder legislativo, por la aplicación y entrada en vigor de la misma, la cual desde su andadura, e incluso mucho antes de su trámite parlamentario, fue enérgicamente cuestionada por un gran número de los mismos.

La ley objeto de estudio, y que por tanto vertebra el mismo, no es otra que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), publicada el 30/12/2013 y con entrada en vigor al día siguiente, según su Disposición Final Sexta. La principal afección derivada de su aplicación, desencadenando con ello toda la problemática que será objeto de estudio e investigación en el presente trabajo, se produce respecto de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), la cual es la mayor reforma sufrida por ésta en los último 32 años.

La actualidad de la cuestión es otra de las grandes motivaciones e incentivos que provocan la elección del tema. Supone un atractivo incuestionable, por supuesto con arreglo a mi percepción, pues solo en el año 2016 se han producido cuatro pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en adelante TC) respecto de la cuestión objeto de análisis del presente trabajo. Desde la creación de tan insigne órgano muy

pocos han sido los períodos en los que el máximo y supremo interprete de la Constitución se haya pronunciado cuatro veces en un mismo año sobre una misma materia, la LRSAL. Aun así, todavía quedan por resolver siete recursos de inconstitucionalidad formulados por los distintos operadores jurídicos en materia regulada por la mencionada Ley... si bien con arreglo a la fundamentación y resolución de los anteriores resulta previsible el resultado de los siguientes, pero esto es algo que se analizará más adelante.

Aunado a lo anterior, la actualidad de la cuestión es puesta de manifiesto por los numerosos debates y reacciones personales e institucionales provocados por la andadura de la mencionada Ley y su adaptación a la actualidad vigente. Numerosos han sido los pronunciamientos o manifestaciones en los medios de comunicación a favor y en contra de su aplicación y vigencia, y cuantiosas las notas y artículos, tanto de prensa escrita como digital, siendo especialmente relevante el papel de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP), como veremos más adelante. A juicio del autor de la investigación es una muy válida razón para su elección, pues creo que su actualidad la hace singularmente relevante y atractiva, especialmente en la esfera del Derecho, puesto que es cuestión que condensa numerosas facetas aplicativas del mismo.

Decir a su vez, que en ningún caso y bajo ninguna consideración ha existido motivación o interés alguno condicionado por singularidades o motivaciones políticas, pues la propia naturaleza de este trabajo de investigación, según mi modesta opinión, la hace incompatible con las mismas, no teniendo cabida en el análisis de la cuestión objeto del presente trabajo aspectos que pudiesen provocar una injustificada dispersión de los principios de neutralidad y objetividad que requieren y exigen la sistemática de la investigación en aras de aportar el resultado más aséptico posible.

*-Problemática que suscita:* Aspecto éste de los más destacados para la elección de la cuestión. La autonomía local, así como su protección, defensa, contenido, gestión, desarrollo, supervisión y control ha sido siempre materia que han suscitado notables divisiones interpretativas dentro del mundo del Derecho y la política, provocando manifestaciones en sentidos divergentes e incluso en algunos casos opuestos, siendo esta materia de especial problemática a lo largo de su dilatada trayectoria, circunstancia

ésta que ha sido especialmente amplificada y magnificada a consecuencia de la entrada en vigor y promulgación de la aludida Ley. Una cuestión que afecta intereses tan heterogéneos y numerosos como son los municipales, incardinados directamente en los ciudadanos, es invariablemente una cuestión problemática, lo que le confiere, según mi criterio, los elementos configuradores necesarios e imprescindibles para despertar el interés requerido en su análisis, estudio e investigación.

La problemática de esta cuestión se pone de manifiesto principal y respectivamente por: los números recursos de inconstitucionalidad presentados hasta la fecha y aquellos pronunciamientos, declarando nulos e inconstitucionales determinados preceptos de la LRSAL, que han sido comunicados recientemente. Respecto de ésta última manifestación cabe decir lo siguiente:

Uno de los once recursos de inconstitucionalidad presentados contra la LRSAL fue instado, como planteamiento de conflicto en Defensa de la Autonomía Local, por cerca de 3.000 Ayuntamientos de toda España, que representan a unos 17 millones de ciudadanos. Que en torno al 40% de los Ayuntamientos existentes actualmente en España, en número levemente superior a los 8.000, muestren una disconformidad de tal magnitud que les lleve a la adopción de una medida como la mencionada anteriormente, supone, sin duda ninguna, un aliciente e interés más que significativo para profundizar en un tema que genera tanto controversia y rechazo por un porcentaje tan elevado de nuestro municipalismo. Y éstas razones son, junto con algunas otras, principalmente a consecuencia de lo anteriormente expuesto, las que han provocado y precipitado mi elección respecto del análisis y estudio en la aplicación de una Ley, que como veremos más adelante, ni es tan agresiva e intrusiva como en un principio se denunció, (fundamentalmente por la derogación parcial de la misma, que se ha venido produciendo a consecuencia de los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de una parte de los recursos interpuestos ante el mismo, lo que ha provocado que determinados preceptos transitorios ni siquiera hayan entrado en vigor) ni tan generosa, radiante o milagrosa como anticipadamente se vendió, siendo estas consideraciones meras opiniones subjetivas del autor del presente trabajo, eso sí, basadas y fundadas en los datos e información que más adelante se expondrán y revelaran.

-Novedad del tema: Si bien es cierto que sobre la materia referenciada en este trabajo se ha escrito muy bien así como abundante, no menos cierto es que debido fundamentalmente a recientes pronunciamientos del TC, en relación a la resolución de los recursos que tiene planteados tanto por los Gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA) como por Ayuntamientos y Defensor del Pueblo, la cuestión aquí analizada ha adquirido cierta notoriedad así como novedad, como consecuencia que durante los años posteriores a su entrada en vigor, excepto aquellos preceptos de aplicación transitoria, la LRSAL gozó de cierta calma que precedía la tormenta, la cual se ha producido a consecuencia de los pronunciamientos referidos. Esa calma también obedeció singularmente a que los preceptos más rechazados, problemáticos o conflictivos no entraban en vigor hasta tiempo posterior a su entrada en vigor, siendo dispares los periodos según el precepto a que se aluda, como puede ser la Disposición Transitoria Primera (5 años); Segunda (2 años); Tercera (6 meses)... hoy anuladas por Sentencia del TC 41/2016, de 3 de marzo.

-Relación con el estudio del Grado en Derecho: Contenido y condensado en el Grado de Derecho se encuentra el Derecho Administrativo, aquella rama del Derecho Público que regula las relaciones y actuaciones de las Administraciones Públicas entre sí y de aquellas con los ciudadanos, constitutivo del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo.

La elección de la materia encuentra su significado en el especial interés que despierta en mí el Derecho Administrativo, al ser éste el instrumento necesario y exigible para la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos frente a la todopoderosa Administración, investida de innumerables potestades y prerrogativas que la convierten en singular adversario. El análisis e investigación sobre la actualidad y aplicación de la LRSAL supone un claro exponente de lo aquí manifestado, siendo dicho tema, Autonomía Local o Municipalismo especialmente relevante de los derechos de los ciudadanos con respecto a la Administración. Es por ello que mi elección, en relación con el Grado de Derecho, ha adquirido estos derroteros o dirección.

Una vez destacadas las motivaciones y connotaciones que me han llevado a elegir, entre cualquier otro posible, el tema objeto de estudio, desarrollo y análisis

presente en este trabajo de investigación, me gustaría hacer mención a la estructura y metodología de estudio seguido en el mismo:

-En primer lugar la lectura y análisis de la regulación de las Entidades Locales a nivel estatal y autonómico, siendo el principal elemento revelador de la misma la LBRL, que entró en vigor el 23 de abril de 1985, correspondiendo su última modificación al 8/04/2016 y su última actualización publicada al 15/07/2016. Poniendo de manifiesto las mencionadas modificaciones y actualizaciones que dicha regulación de régimen local se sujeta a una dinámica integración en la misma de las necesidades y exigencias más relevantes socialmente, característica ineludible de una materia en constante adaptación.

-En segundo lugar el estudio de los principios constitucionales configuradores de la autonomía local, principio que según los detractores de la LRSAL está siendo sometido a un retroceso inadmisibles en su contenido básico y esencial. Análisis a su vez de la doctrina constitucional referida al mencionado principio, en torno al cual gira la cuestión objeto del presente trabajo, así como de los Dictámenes emitidos por el máximo órgano consultivo del gobierno previos a la aprobación de la mencionada Ley, la cual tiene por objeto una modificación sustancial de la Ley de Bases de Régimen Local Estatal.

-En tercer lugar el análisis e investigación del sistema y régimen competencial actual de las entidades municipales tras la LRSAL y cuál era el estado anterior a dicha Ley, junto con las nuevas competencias atribuidas a órganos que adquieren la categoría de supervisores debido al papel preceptivo que les otorga la Ley en algunos preceptos de la misma, las Diputaciones Provinciales, CC.AA y el Estado.

-En cuarto lugar he considerado la necesidad de conocer y reflejar las reacciones ante la entrada en vigor de la LRSAL, especial mención a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los diferentes operadores jurídicos, así como el papel desempeñado en este proceso, tan dispar según a quien correspondiese su titularidad o dirección, por organizaciones institucionales como puede ser la FEMP.



-Y por último, tras el análisis, estudio e investigación en relación a toda la información anteriormente referida y estudiada he concluido el Trabajo Fin de Grado con las conclusiones de preceptiva exigibilidad, mediante las cuales expongo las consideraciones deducidas de cuanto contiene el presente trabajo. Todo ello en base al más básico principio de objetividad que me sea posible.

A fin de concluir la presente Introducción únicamente resta una brevísima mención respecto de la norma que vertebra el trabajo de investigación contenido en este documento, la LRSAL:

Aunque se esperaba más de esta reforma de la LBRL, dados los debates suscitados en los que se ponían en cuestión determinadas instituciones locales (las Diputaciones Provinciales por ejemplo), no parece que la nueva Ley haya producido una "revolución" competencial en el ámbito local. De hecho, la Ley se ha centrado en referenciar y plasmar los principios constitucionales de sostenibilidad económica y financiera para cuantas actividades pongan en marcha, o ya se hallen en curso, por parte de las Entidades Locales redefiniendo –a veces tan sólo nominalmente- las actuales competencias y estableciendo un listado de las que pueden ser delegadas, algunas de las cuales ha representado una "avocación" desde el ámbito competencial local propio al del Estado o las CC. AA, y otras que ya eran ejercidas "de facto" por los municipios por estar afectadas por el interés local. El caso de la defensa de consumidores y usuarios que pasa al ámbito de competencias delegables desde las propias municipales supone una cuestión más formal que real dado el grado de implantación de la materia en algunas corporaciones municipales<sup>1</sup>.

En efecto, es generalmente aceptado por los sectores integrantes y conformadores de la Administración Local, aquellos que prestan sus servicios profesionales o no en la misma, que la citada Ley *incide gravemente en el régimen competencial local* (fundamentalmente de los municipios), al modificar los artículos de la LBRL consagrados a esta cuestión (cabe citar, por ejemplo, los arts. 7, 25, 26, 27, el ya derogado art. 28, entre otros). Será objeto del presente trabajo tratar de valorar en qué

---

<sup>1</sup> Gil Franco, Agustín (2014), "Aproximación al Sistema Competencial Municipal Básico Diseñado por la Nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/21857>.

medida, de qué modo y con qué alcance se produce esta afectación, desde la perspectiva del sistema competencial<sup>2</sup>.

A su vez, resulta pertinente señalar en la presente Introducción que el Preámbulo de la LRSAL aclara que no es ésta una norma que busque una reordenación del régimen jurídico de las Entidades Locales por razones meramente organizativas y de funcionamiento de éstas, sino que se trata de una norma enraizada en el principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado mediante la reforma de 27 de septiembre de 2011, y en el desarrollo del mismo y del principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

La LRSAL supone la mayor reforma que ha sufrido la LBRL en sus 32 años de vida, hasta el punto que quizás no debiera haberse enfocado como una Ley de reforma sino como la elaboración de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, tal y como proponía ya la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en su Exposición de Motivos<sup>3</sup>.

Los principios inspiradores de toda la reforma emanan del nuevo artículo 135 de la Constitución Española (en adelante CE) y su posterior desarrollo legislativo a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF).

De esta suerte, puede verse que la LRSAL es, en el fondo, una norma de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, antes que una norma propiamente de “régimen local”, por lo que su objeto no es realmente “transformar” el régimen local español por una mera ambición modernizadora o funcionalista, sino garantizar que las Entidades que integran la Administración Local no incurren en déficit estructural, de una parte, y se limita, en términos absolutos, el gasto público de otra parte; todo ello sin perjuicio de buscar favorecer en numerosos sectores económicos la iniciativa privada frente al desarrollo de actividad la económica por los Entes Locales, valoración ésta que

---

<sup>2</sup> González Fol, Jorge Daniel “El sistema competencial de los municipios tras la LRSAL: un examen desde la perspectiva constitucional”, enero a marzo de 2016. <http://revista.cemci.org/numero-29/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-el-sistema-competencial-de-los-municipios-tras-la-lrsal-un-examen-desde-la-perspectiva-constitucional.pdf>

<sup>3</sup> Gómez Diego de, Alejandro (2014), “Las competencias municipales en la LRSAL, con especial referencia a las competencias propias. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>

obedece únicamente al criterio subjetivo o apreciación que el titular del trabajo se permite exponer.

En cualquier caso, la LRSAL no sólo afronta la sostenibilidad y equilibrio financiero como concepto general, sino también, aunque en este caso con medidas indirectas, las nuevas obligaciones prestacionales de los denominados “pequeños municipios” cuando la nueva redacción dada al artículo 26.2 de la LBRL atribuye la coordinación de la prestación de los servicios obligatorios a las Diputaciones Provinciales respectivas.

La LRSAL es una ley de reforma, esa es sin duda ninguna la naturaleza fundamental y objeto de la misma. Básicamente una reforma de la LBRL (con independencia de que modifique en menor medida otras leyes de ámbito local) y no una nueva ley básica de régimen local tal como parte de la doctrina reclamaba.

## **2.- LA PROGRESIVA DECANTACIÓN DE LAS BASES ESTRUCTURALES DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.**

### **2.1.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES INFORMADORES DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

Mediante el presente epígrafe haré alusión respecto de los principios que informan la autonomía local, insertados éstos en nuestra Carta Magna o Texto Constitucional. Por todos es sabido que la CE, a diferencia de lo que ocurre con el Estado y las CC.AA, no contiene una enumeración de las competencias locales. Dicha ausencia de regulación supone que, con carácter general, la atribución de competencias a los municipios corresponde al legislador ordinario (ya sea estatal o autonómico) según la distribución constitucional de competencias, sin más limitación que el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada, lo que obliga a plantearnos en que consiste dicha autonomía local, susceptible de interpretación a criterio de los diferentes

operadores jurídicos, todo ello al amparo de la ambigüedad, o más concretamente ausencia, promovida por nuestra CE al respecto.

En orden a la regulación referida en el apartado anterior tenemos que mencionar los siguientes preceptos de aplicación respecto de la autonomía local:

-No tiene mucho sentido reproducir el tenor literal de los artículos constitucionales que informan la autonomía local así como de las diversas entidades agrupadas bajo este concepto, debido fundamentalmente a que éstos son ampliamente conocidos y difundidos. Ello me aboca a no extenderme innecesariamente a este respecto, si bien manifestar brevemente una pequeña reflexión; La Constitución Española contiene un reconocimiento explícito de la autonomía local (artículos 137 y 140), consagra a los municipios y a las provincias como organizaciones territoriales básicas (artículo 137), determina las instituciones y el procedimiento para su elección y composición (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo) a las que corresponde el gobierno de dichas entidades (artículos 140 y 141) y garantiza la suficiencia financiera de las Haciendas Locales (artículo 142). Sin embargo no entra a regular el ámbito competencial reservado a las entidades locales, limitándose en el artículo 137 a vincular la autonomía local con la gestión de sus intereses.

Por todo lo cual las limitaciones y ausencias regulativas del mencionado texto, en orden a una estructura y concepción municipalista definida y determinada, resultan evidentes, conteniendo unos principios informadores que se condensan en grandes titulares y por ende vacíos de contenido institucional que les atribuya concreción funcional y estructural.

Por lo tanto si la Constitución no concreta el ámbito competencial exigido por la autonomía local, dicha concreción corresponderá al legislador ordinario, planteándose, desde la misma publicación de la LBRL, si dicha determinación correspondía directamente al legislador sectorial (estatal o autonómico) que no tendría más limitación en dicha función que la derivada directamente de la Constitución, o si, por el contrario, corresponde al legislador estatal básico establecer unos criterios o directrices,

vinculantes para el legislador sectorial, que concreten el contenido competencial mínimo garantizado por la autonomía local<sup>4</sup>.

## 2.2.- DOCTRINA CONSTITUCIONAL.

Desde la aprobación, publicación y entrada en vigor de nuestra CE, en último término el 29 de diciembre de 1978, la problemática en torno al concepto de autonomía local, y todo lo que ello conlleva competencial e institucionalmente, ha sido exponencialmente creciente desde la fecha aludida, principalmente a consecuencia de las siguientes circunstancias:

1.- Constante crecimiento y reforzamiento de las Entidades Locales como instrumento de participación ciudadana.

2.- Consagración de la Administración municipal como referente en el acceso de la ciudadanía a los servicios derivados de sus obligaciones institucionales.

3.- Mayor asunción de competencias materiales, sociales y prestacionales, algunas de ellas de facto, reivindicadas y demandadas por la comunidad vecinal, resultado ésta consecuencia de la implantación del llamado “estado del bienestar” que exige, por la propia concepción de su naturaleza, una mayor intervención pública en aspectos diarios y cotidianos que anteriormente a la aprobación de nuestra CE resultaban inimaginables

Derivado del enunciado incremento competencial asumido por las entidades locales, implícito a una evolución cultural, económica y social sin precedentes, ha resultado una ingente doctrina constitucional al referido concepto “autonomía local”, elaborado por el supremo intérprete en esta materia. A continuación analizaré los aspectos más destacados resultantes de las distintas interpretaciones contenidas en aquellas sentencias que han venido a reflejar las limitaciones, delimitaciones, consideraciones y aspectos de la autonomía local:

A).- En primer lugar aludir a la temprana Sentencia de 2 de febrero de 1981<sup>5</sup>, la cual en su Fundamento Jurídico (en adelante FJ) 3º y 4º presenta las siguientes notas características;

---

<sup>4</sup> Alonso Varo, Joaquín. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica nº 3 enero-junio 2015, “La función de la Legislación Básica en la determinación de las Competencias Municipales”. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos\\_67/Alonso-Varo\(REALA\\_3\\_2015\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos_67/Alonso-Varo(REALA_3_2015).pdf)

1.-) FJ 3º (primer párrafo); Señalar que a partir de dicho momento la autonomía local, y su garantía institucional, junto a innegables aspectos organizativos y de funcionamiento, ha presentado una evidente “vertiente competencial”, ya que, aunque no garantiza un “ámbito competencial determinado”, si exige la regulación de la provincia y el municipio en términos “*recognoscibles para la conciencia social en cada tiempo y lugar*”, lo que supone que el legislador ordinario debe atribuir a los entes locales aquellas competencias que, a los ojos de la sociedad, identifiquen la institución como tal, vulnerando dicho principio si la regulación de dichas instituciones rompe, de forma clara y nítida, con la imagen comúnmente aceptada de la institución por la conciencia social en cada tiempo y lugar.

2º.-) FJ 4º; Realizaré en torno a éste las siguientes precisiones: Las Entidades Locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, autonomía que, según ha señalado el TC en su Sentencia de 2 de febrero de 1981, presenta como notas características en primer término, ser de carácter “administrativo”, por cuanto no tienen esas Entidades potestad legislativa sino reglamentaria- como sabemos, esta concepción constitucionalista clásica es altamente criticada hoy en día por considerarse que la potestad legislativa no es la única clave de la autonomía de carácter político, que en buena medida asiste a las Corporaciones Locales- y en segundo término, no ser “soberanía”, es decir, no constituir un poder absoluto e inalterable sobre un determinado territorio, sino una potestad de intervenir en la gestión de los asuntos que afectan al ámbito de sus intereses, que sin embargo sí es alterable por los poderes estatales y autonómicos que disponen de competencias para configurar el régimen jurídico local. Esta facultad de intervenir en la gestión de sus intereses se materializa mediante la atribución necesaria de un haz de facultades en forma de *competencias* que sean suficientes para permitir identificar al ente como “autónomo”, es decir, aquellas competencias atribuidas como propias sin las cuales no existe ejercicio alguno de autonomía<sup>6</sup>.

Este concepto de “*autonomía local*”, expuesto en el FJ 3º de la STC 32/1981, que excede de lo meramente jurídico y se adentra en el campo de la sociología, nos

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1981, de 28 de julio, publicada el 13 de agosto.

<sup>6</sup> González Fol, Jorge Daniel (2016). <http://revista.cemci.org/numero-29/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-el-sistema-competencial-de-los-municipios-tras-la-lrsal-un-examen-desde-la-perspectiva-constitucional.pdf>

obliga a determinar, en cada momento histórico, qué entiende la sociedad por municipio y a trasladar dicha consideración al ordenamiento jurídico<sup>7</sup>. Esta determinación, y su posterior concreción jurídica, plantea multitud de problemas, si bien, a mi juicio, hay dos que presentan un mayor calado: por un lado quién es el encargado de realizarla y por otro el contenido de la misma.

Analicemos ambos aspectos, comenzando por la determinación del legislador a quien corresponde concretar el principio de autonomía local constitucionalmente garantizada.

Dicha cuestión fue determinante en el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra la LBRL, al considerar dicha Comunidad Autónoma (en adelante CA) que la habilitación que el artículo 149.1.18 de la CE otorga al legislador estatal para regular las bases de la Administración Local, alcanza exclusivamente aspectos organizativos y de funcionamiento, pero no competenciales, cuya determinación debería quedar íntegramente en manos del legislador competente por razón de la materia, ya que lo contrario supondría que el legislador estatal habría “asumido el papel de constituyente, al interpretar que a él le corresponde instrumentar la garantía institucional de los Entes Locales, sin que pueda encontrarse correspondencia entre el objeto de esa garantía y el de la competencia que al Estado le reserva el artículo 148.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.” (FJ 1º STC 214/1989<sup>8</sup>). El TC, por el contrario, consideró en la mencionada Sentencia relativa a LBRL, que el artículo 149.1.18 de la CE habilita al legislador básico para regular cuestiones competenciales de cara a garantizar la autonomía local constitucionalmente reconocida, y así nos lo dice en el FJ 1º: La línea interpretativa, en concreto, de este Tribunal es la siguiente: *“Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad*

---

<sup>7</sup> Alonso Varo, Joaquín. REALA nº 3 enero-junio 2015, “La función de la Legislación Básica en la determinación de las Competencias Municipales”. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos\\_67/Alonso-Varo\(REALA\\_3\\_2015\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos_67/Alonso-Varo(REALA_3_2015).pdf)

<sup>8</sup> Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, y voto particular. Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985 (acumulados), interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Bases de Régimen Local.

*Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley». Por todo ello, el TC deja sentado que la “garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”.*

Pues bien, es esta doctrina -reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC 76/1983, de 5 de Agosto (FJ 19º) y 27/1987, de 27 de Febrero (FJ 2º)-, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales SSTC 25/1983, FJ 4º; 76/1983, FJ 38º; 99/1987, FJ 2º b), la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la LBRL.

Por lo tanto reconocida por el TC la competencia del legislador estatal básico para establecer unos principios o bases relativos a las competencias locales con el objeto de garantizar la autonomía local, debemos abordar la segunda de las cuestiones mencionadas: el alcance de dicha habilitación.

Como hemos visto la STC 32/1981, al fijar la doctrina relativa a la garantía institucional de la autonomía local, nos dice que ésta garantiza:

- 1.- Un núcleo o reducto indisponible por el legislador, y
- 2.- La preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.

También afirma que, por el contrario, la garantía institucional de la autonomía local no garantiza un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas.

Estas cuestiones son esenciales para determinar cuál será la función del legislador básico a la hora de establecer los criterios generales en materia de competencias locales, dado que, como hemos visto, la habilitación del legislador estatal para afrontar dicha tarea se enlaza con la consideración de que las entidades locales, como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, no pueden ser



dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias a la interpretación que cada CA pueda hacer de ese derecho<sup>9</sup>.

Por lo tanto si la habilitación del legislador estatal para fijar unos criterios básicos en materia de competencias locales tiene por objeto garantizar la autonomía local, resulta fundamental saber a qué se refiere el TC cuando, ya en la Sentencia 32/1981, nos dice que la autonomía local garantiza un “núcleo o reducto indisponible por el legislador” o la “preservación de una institución en términos reconocibles”.

Con la primera de las expresiones “núcleo o reducto indisponible por el legislador”, el TC parece referirse al mínimo competencial que en todo caso deben ostentar las corporaciones locales de cara a la gestión de sus respectivos intereses (artículos 137 y 140 de la CE). En este sentido la STC 214/1989 nos dice:

*“El legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la Ley - previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada-- y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.”*

Esta idea del “núcleo o reducto indisponible” como “mínimo competencial” se repite de forma constante en la jurisprudencia constitucional. Así lo dicen las SSTC 37/2014, 121/2012 o 240/2006. Por su parte las SSTC 121/2012, 51/2004 y 159/2001 nos dicen:

*“So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*

---

<sup>9</sup> Alonso Varo, Joaquín. REALA nº 3 enero-junio 2015, “La función de la Legislación Básica en la determinación de las Competencias Municipales”. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos\\_67/Alonso-Varo\(REALA\\_3\\_2015\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos_67/Alonso-Varo(REALA_3_2015).pdf)

Por tanto de lo expuesto hasta el momento podemos extraer la siguiente conclusión: corresponde al legislador estatal básico establecer unos principios o bases en relación al mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la garantía institucional de que gozan. Como lógico corolario de lo anterior, dichos principios han de tener carácter vinculante para el legislador sectorial (estatal o autonómico), ya que de otra forma dicha regulación carecería de eficacia.

B).- Ahora bien, dado que la ley estatal que establece dichos principios generales es una ley ordinaria (LBRL), el carácter vinculante de los mismos en relación a la legislación sectorial (estatal y autonómica) supone que una ley ordinaria estatal vincula a otras leyes posteriores del mismo Estado o de las CC.AA<sup>10</sup>. Para justificar jurídicamente la vinculación del legislador sectorial a las directrices de la LBRL, el TC no ha dudado en afirmar que ésta, al menos cuando concreta principios constitucionales (entre los que se encuentra la autonomía local), forma parte del “bloque de constitucionalidad”.

En este sentido la Sentencia del TC 159/2001<sup>11</sup> nos dice en su FJ 5º:

*“Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, “tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado “bloque de la constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12.”*

---

<sup>10</sup> Alonso Varo, Joaquín. REALA nº 3 enero-junio 2015, “La función de la Legislación Básica en la determinación de las Competencias Municipales”. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos\\_67/Alonso-Varo\(REALA\\_3\\_2015\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos_67/Alonso-Varo(REALA_3_2015).pdf)

<sup>11</sup> Sentencia 159/2001, de 5 de julio de 2001. Cuestión de inconstitucionalidad 2140/93. Planteada por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de varios preceptos del Decreto Legislativo de Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio. Publicado 26/07/01.

### 2.3.- DICTÁMENES DEL CONSEJO DE ESTADO.

Previo al análisis y estudio de los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado referido al anteproyecto de la LRSAL y relativo al Planteamiento del Conflicto en defensa de la Autonomía Local, en el que manifiesta su criterio respecto de la consulta, interesa realizar una breve alusión institucional:

La función principal del Consejo de Estado<sup>12</sup> es la de emitir dictámenes a petición de la autoridad consultante. El dictamen es un documento en el que el Consejo de Estado expresa su criterio sobre las cuestiones que le han sido consultadas. Las consultas son preceptivas o facultativas. Son preceptivas las consultas en que así lo establezca la Ley Orgánica del Consejo de Estado u otra norma con rango de ley. Son facultativas todas las demás; es decir, cuando no lo establezca una norma con rango de ley (art. 2.2. párrafo primero Ley Orgánica) y (art. 25.1 Ley Orgánica). El Consejo de Estado se rige por su Ley reguladora, desarrollada por el Reglamento: Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado y Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Respecto de la cuestión objeto de investigación del presente trabajo el Consejo de Estado expresó su criterio sobre las cuestiones consultadas a través de dos dictámenes: Dictamen 567/2013, de 26 de junio, referido al anteproyecto de la LRSAL y dictamen 338/2014, de 22 de mayo, relativo al Planteamiento del conflicto en Defensa de la Autonomía Local.

1.- Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013. El Consejo de Estado emitió el 26 de junio de 2013 el dictamen sobre el Anteproyecto de LRSAL, en ejercicio de consulta facultativa, no preceptiva. En el dictamen, se describe, en primer lugar, el contenido del anteproyecto, del que se desprende que persigue cuatro objetivos: clarificar las competencias municipales, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, lograr un control económico-financiero y, finalmente, favorecer la iniciativa económico privada<sup>13</sup>.

Entre las muchas manifestaciones vertidas en el mencionado dictamen evacuado por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, cabe destacar a criterio del autor y

---

<sup>12</sup> <http://www.consejo-estado.es/normativa.htm>

<sup>13</sup> De Benito Langa, Julia. Racionalización y Sostenibilidad.

<http://www.lasclavesdelderecho.com/pdfs/regimen-local-doctrinal-derecho-local-1378915394.pdf>

atendiendo a la irrenunciable sistematización de la cuestión, los siguientes pronunciamientos que afectan al concepto de “autonomía local”<sup>14</sup>:

a).- *“Aunque las competencias municipales queden reducidas o mermadas en su haz de competencias ello no determina per se una afectación de la autonomía local que pueda concluir en una vulneración de la garantía institucional de autonomía local. No obstante, se debería armonizar este nuevo modelo con respecto a la aplicación conjunta de los artículos modificados relativos a las competencias denominadas como impropias”*

b).- *“No cabe desconocer la importancia que para la configuración de las entidades locales tiene la definición de las competencias de los Municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico, pero el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional” (cita contenida en ambos Dictámenes).*

A su vez, destacar el resultado del dictamen evacuado por la Comisión Permanente del Consejo de Estado: *“Que, una vez consideradas las observaciones que se formulan en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. someter a la aprobación del Consejo de Ministros, para su posterior elevación como proyecto de Ley a las Cortes Generales, el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.”*

2.- Dictamen del Consejo de Estado núm. 338/2014, de 22 de mayo de 2014. La Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió, en sesión celebrada el 22 de mayo de 2014, el Dictamen 338/2014 sobre el Planteamiento del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local en relación a la LRSAL. Se trata de un dictamen preceptivo, pero no vinculante, conforme a lo establecido en los arts. 48 LBRL y 75 ter. de la LOTC. La solicitud del dictamen la realiza el Alcalde de Barcelona, por tratarse de la entidad municipal de mayor población de los cerca de 3.000 Ayuntamientos de toda España que plantearon el recurso de inconstitucionalidad, por medio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (tal y como establece el referido art. 48 LBRL).

---

<sup>14</sup> <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

Aconseja la sistemática del trabajo de investigación evitar excesos que pudieran poner en riesgo una extensión desproporcionada del mismo, por lo que renunciaré a reflejar aquí las manifestaciones vertidas en el dictamen objeto de análisis, si bien creo que aportando a éste trabajo el resultado final de la Comisión Permanente del Consejo de Estado dicho defecto quedará corregido, pues del mismo se desprende el contenido del propio conflicto, diciendo así<sup>15</sup>:

*“Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:*

*I.- Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 ter y la disposición adicional decimosexta de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*

*II.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis y disposición adicional novena de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y los artículos 213 y 218 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.”*

---

<sup>15</sup> <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-338>

### **3.- RÉGIMEN Y CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TRAS LA LRSAL.**

#### **3.1.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y SU CLASIFICACIÓN ACTUAL;**

##### **3.1.1.- COMPETENCIAS PROPIAS.**

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. Son competencias propias de los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA., las referidas en el artículo 25.2 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL y son competencias propias de las Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes las referidas en el artículo 36 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL.

Dentro del conjunto de artículos que la LBRL dedica a garantizar la autonomía local en su vertiente competencial, el artículo 25.2 de la misma juega un papel central, en la medida en que viene a determinar aquellas materias en las que necesariamente los municipios han de ostentar competencias, denominadas a su vez “propias”, de forma que todo aquello que no figure en el referido artículo no se encontraría amparado por la garantía institucional de la autonomía local, pudiendo el legislador sectorial (Estado o CC.AA) decidir libremente si atribuye o no competencias a los municipios en dichas materias. El tenor literal del mismo dice así: *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...”*

En este sentido, es destacable que el propósito inicial del legislador<sup>16</sup>, según se desprende del preámbulo de la Ley, es dotar al listado de un carácter de *numerus clausus*. Sin embargo el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en

---

<sup>16</sup> González Fol, Jorge Daniel “El sistema competencial de los municipios tras la LRSAL: un examen desde la perspectiva constitucional”, enero a marzo de 2016. <http://revista.cemci.org/numero-29/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-el-sistema-competencial-de-los-municipios-tras-la-lrsal-un-examen-desde-la-perspectiva-constitucional.pdf>

su Nota explicativa de reforma y, posteriormente, la circular de la FEMP en este sentido, han señalado expresamente que entienden que se establece “sin perjuicio de lo que puedan prever la leyes sectoriales estatales y autonómicas”. Es decir, que dichas Leyes pueden encomendar competencias propias a los Municipios, de acuerdo claro está, con el sistema constitucional de distribución competencial entre ambos niveles de gobierno.

A).- Acercamiento al artículo 25.2 LBRL: Así, a consecuencia de lo anteriormente expuesto, el mencionado artículo se convierte en el principal garante de la autonomía local, lo que, a juicio del autor del presente trabajo, exige un especial análisis y examen del mismo. A la hora de analizar el artículo 25.2 de la LBRL, considero que hay que partir de algunas ideas fundamentales que resultan de lo dicho hasta el momento: El título que habilita al legislador estatal para dictar el artículo 25.2 de la LBRL es el artículo 149.1.18 de la Constitución; Tiene como función concretar el mínimo competencial que la Constitución garantiza a los municipios en virtud de la autonomía local que les reconoce; En la medida que el artículo 25.2 de la LBRL concreta principios constitucionales, forma parte del bloque de constitucionalidad (STC 159/2001); Resulta vinculante para el legislador sectorial estatal o autonómico; y por último enunciar el sentido de la vinculación que el artículo 25.2 de la LBRL impone al legislador sectorial, siendo ésta la de obligar a atribuir competencias a los municipios en determinadas materias y no impidiendo la atribución de competencias en materias no incluidas en el mismo.

B).- Análisis del supuesto título competencial atribuido al artículo 25.2 LBRL; Por todo ello el artículo 25.2 no es un título directo de atribución de competencias, sino que se limita a señalar aquellas materias en las que el legislador sectorial (estatal o autonómico) competente por razón de la materia ha de reconocer competencias a los municipios, competencias que, por lo tanto, derivan de la legislación sectorial y no directamente del artículo 25.2 de la LBRL. En este sentido podríamos decir que, aun reconociendo su carácter general y vinculante para todos los poderes públicos, el artículo 25.2 de la LBRL no es una norma dirigida a los municipios, sino al legislador sectorial respecto del cual constituye un mandato u obligación. Es por ello que las entidades locales no pueden apoyarse de forma directa en el mencionado artículo para justificar su actividad, sino que habrán de buscar el título habilitante de la misma en la

legislación sectorial. De esta forma, y aun a riesgo de exagerar<sup>17</sup>, puede decirse que para el funcionamiento diario de los municipios el artículo 25.2 de la LBRL es indiferente. Expongamos algunos ejemplos significativos de lo aquí mencionado, siendo éstos fiel reflejo de aquello: Cuando los municipios imponen una sanción en materia de tráfico, conceden una licencia de obras o autorizan la inhumación de un cadáver, no lo están haciendo porque las letras b), d) o j) del artículo 25.2 de la LBRL los autorice, sino porque los habilitan los pertinentes preceptos de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, de la legislación autonómica en materia urbanística o del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria que resulte de aplicación. En definitiva, si los municipios quieren saber que pueden o no pueden hacer (al fin y al cabo esa es en el fondo la concepción de “competencia”) deben acudir a la legislación sectorial y no al artículo 25.2 de la LBRL.

La conclusión anterior se extrae con facilidad del párrafo inicial del artículo 25.2 de la LBRL que nos ha dicho siempre (antes y después de la LRSAL) que los municipios tienen competencias en los “*términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*” y de la interpretación que del mismo hace la jurisprudencia del TC.

C).- Prestaciones obligatorias: El régimen de servicios obligatorios -en otro lugar de la nueva ley se conceptúan como servicios mínimos municipales<sup>18</sup>-no es sino la supuesta adaptación a las posibilidades de medios financieros y de recursos humanos de los Ayuntamientos en función de su población y de las necesidades básicas de la comunidad vecinal. El legislador ordinario, por ello, viene a delimitar un *contenido mínimo* de la autonomía local en cuanto a sus competencias que ha de estar contemplado en los sistemas generales de financiación de las Administraciones Públicas y del sistema impositivo español<sup>19</sup>. Si bien es verdad que cumpliendo con los requisitos

---

<sup>17</sup> Alonso Varo, Joaquín. REALA nº 3 enero-junio 2015, “La función de la Legislación Básica en la determinación de las Competencias Municipales”. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos\\_67/Alonso-Varo\(REALA\\_3\\_2015\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos_67/Alonso-Varo(REALA_3_2015).pdf)

<sup>18</sup> Art. 26.3 LBRL en la nueva redacción dada por Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>19</sup> Gil Franco, Agustín (2014), “Aproximación al Sistema Competencial Municipal Básico Diseñado por la Nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/21857>.



establecidos en el punto 3º del art. 25, en su nueva redacción, nada obstaría para que ejercieran las restantes contenidas en la relación del art. 25.1 LBRL.

Añadir, que la nueva Ley fiel a sus principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera señala que <sup>20</sup> “*cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe, a petición del municipio, que éste puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios*”. De nuevo podemos observar cómo el interés local queda delimitado – y sobre ciertas bases desplazado – por el nuevo principio constitucional del equilibrio y sostenibilidad financiera que está siempre latente en el complejo de intereses locales municipios-diputaciones; y que supone una vía abierta entre ambos de difícil explicación si no es por la existencia de los nuevos principios constitucionales del art. 135 CE. Alguna parte de la doctrina echa de menos, en la nueva redacción dada a la LBRL, mayor riesgo y audacia normativa y con ello la calificada como la segunda descentralización, pero el problema es a costa de qué Administración debe ser llevada a cabo, ya que la Administración General del Estado es la que ha soportado el mayor esfuerzo descentralizador pero no así las CC.AA.

### 3.1.2.- COMPETENCIAS DELEGADAS.

Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las CC.AA a las Entidades Locales mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

En cuanto a las competencias delegadas, reguladas fundamentalmente en el artículo 27 de la LBRL, éstas contienen importantes elementos novedosos, siendo los más destacados los siguientes;

A).- *Garantía de financiación de la competencia delegada, circunstancias adversas para las Entidades Locales*: Así el apartado 6 de dicho artículo contiene una

---

<sup>20</sup> Art. 26.2 “*in fine*” LBRL en la redacción dada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

supuesta garantía de financiación y el artículo 57 bis introduce una garantía de pago de las mismas. Pues bien, sobre el primer asunto, y a pesar de todo lo dicho durante la tramitación de la LRSAL y en numerosas intervenciones posteriores para justificar la misma, la Ley no contiene esa máxima publicitada de que la delegación de competencias debe ir acompañada del 100% de la financiación, sino que habla de “*financiación suficiente*”, concepto éste indeterminado (ni siquiera jurídico).

Por lo que se refiere a la garantía de pago prevista en el artículo 57 bis de la LBRL, consistente en la autorización a la Administración General del Estado de aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema financiero en caso de incumplimiento de sus compromisos por parte de la CA. En mi humilde opinión este nivel de detalle está bien, supone un avance, pero debe llamarse la atención de que el proceso se pondrá en marcha cuando la obligación sea firme y exigible y se hayan incumplido los plazos previstos para su abono, y quien determina que la obligación es firme y exigible es la propia CA. Además el procedimiento de retención tampoco será breve. Estoy seguro que la práctica nos demostrará que el plazo de cobro a través de esta cláusula de garantía será el mismo (cuando no mayor) que el que normalmente deben esperar los Ayuntamientos para cobrar por el procedimiento ordinario, por lo que aunque será de general aplicación, toda vez que se trata de una cláusula de inclusión obligatoria en todos los instrumentos de delegación de competencias, sin embargo le auguro una práctica casi residual o simbólica, quizás no al principio pero sí una vez constatado que en realidad no va a suponer un ahorro significativo en el plazo de cobro efectivo de las cantidades pendientes.

Pero lo que no se incluye en toda esta regulación de competencias delegadas es el anticipo a cuenta o el pago anticipado por parte de las CC.AA. de la financiación que a ellas les corresponde, anhelo supremo de las Corporaciones Locales, de manera que se hace recaer sobre las haciendas municipales todo el peso del coste de las mismas, debiendo adelantar su importe íntegro, acudiendo, si es necesario, a operaciones financieras, para después poder cobrar, con demasiado retraso y, en la mayoría de los casos, incluso en un ejercicio presupuestario distinto al del gasto efectivamente realizado, ya que no hacer frente al pago de las competencias o servicios delegados les supone no poder percibir la parte de financiación que le corresponde a la CA, por lo que en realidad estamos ante una financiación *de abajo hacia arriba* de competencias y

servicios autonómicos prestados por los Ayuntamientos sin que las CC.AA. sufran la obligación de abonar en el tiempo correspondiente la parte que deben asumir, e, incluso, sin que les cuente en su carga financiera, haciendo que con esto, en muchas ocasiones, los Ayuntamientos no sólo tengan que dejar de prestar otros servicios o de atender otras necesidades sino que incluso tengan que dejar de pagar a sus propios proveedores o incurrir en inestabilidad. Y ahora, con el artículo 116 bis introducido por la LRSAL, dicha situación de desequilibrio les supondrá dejar de prestar aquellas competencias que no les sean propias ni ejercidas por delegación, e incluso, hasta las propias que no estén entre las obligatorias del artículo 26 de la LBRL, cuando es muy probable que si las CC.AA. anticiparan su aportación o la pagasen en el momento que haya que satisfacer el coste de los servicios esta situación de precariedad de las haciendas municipales no se produciría, sobre todo cuando aquéllas tienen mecanismos para hacer efectivo el reintegro de las cantidades en caso de incumplimiento por parte de los Ayuntamientos, precisamente a través del mismo sistema de transferencias a estos de fondos autonómicos. Pero todo ello es consecuencia de una situación de mayor precariedad económica y financiera de las propias CC.AA y de la falta de una Ley de financiación local, que llevan esperando los Ayuntamientos prácticamente desde su restauración democrática, y que, desde luego, no soluciona esta LRSAL.

B).- *Régimen Jurídico y motivación de las competencias delegables*: Las denominadas competencias delegables tanto por el Estado como por las CCAA que se apuntan por la nueva Ley en el ámbito local, en primer término, tienen un régimen jurídico propio, que las aleja del régimen general establecido por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a la hora de regular las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas por lo que habrá de estarse, en primer término, a cuanto se determine en la LBRL al respecto.

Ahora bien, la pura descentralización administrativa que parece contenerse en la idea de competencias delegadas en la nueva redacción del art. 27 LBRL, obvia el interés local subsumiéndolo en el interés general representado por los principios de “*racionalidad*”, “*estabilidad y sostenibilidad financiera*”. A pesar de todo, en este

último caso es “*adivinable*<sup>21</sup>” siempre un núcleo de interés local concentrado en los poderes de decisión en la ejecución de las facultades delegadas y de la forma de organizar dicha ejecución.

La redacción resultante para el art. 27 de la LBRL se aparta de un elemento básico que rezuma en toda la Ley 7/1985, y es el “*interés local propio*” ya que este concepto se antepone a cualquier otra consideración económica que ahora claramente se antepone a aquél. Además de ello, la delegación, de forma obligatoria, ha de conseguir “*mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas*”. Estos son los principios sobre los que debe reposar y primar la delegación competencial, en lugar de los propios intereses locales como se recoge en la actual redacción. Dichos principios, que se explicitan en el punto 3º, buscan *evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos*, a la Administración del Estado y las de las CC.AA. Cómo han de explicitarse dichos principios al supuesto de una competencia estatal o autonómica, entiendo que es meramente discrecional para dicha Administración, en contraposición de la técnica del concepto jurídico indeterminado para la fijación de las competencias propias de los municipios. Así pues, estamos ante el uso de una facultad discrecional en manos de las respectivas Administraciones estatal y autonómica, para efectivamente proceder a la delegación de competencias que podría generar una asimetría competencial municipal, a pesar de los límites señalados por la cláusula del punto 2º del artículo 27 de la mencionada Ley.

C).- *Límite infranqueable e inquebrantable para la Administración delegante:* Ya dije más arriba que las finalidades de la delegación de competencias en los municipios era una cuestión del ejercicio discrecional de la Administración titular de ellas y concedente de la delegación. La LRSAL va más allá de los contenidos propios del control de una competencia delegada que se ofrecían en el anterior art. 27: “*La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido,*

---

<sup>21</sup> Gil Franco, Agustín (2014), “Aproximación al Sistema Competencial Municipal Básico Diseñado por la Nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/21857>.

condiciones, y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera” , al añadir, “sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas”, junto al denominado “control de eficiencia” por parte de la Administración delegante. En qué medida haya de realizarse este control ya nos lo anticipa el art. 7.4 de la nueva ley al prevenir que los instrumentos administrativos de ejecución de la delegación competencial deberán incorporar técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Este último término –la eficiencia— es la aportación de la nueva Ley al anterior art. 7.3 de la LBRL, pero lo más preocupante, según mi criterio, es que haya desaparecido un límite que a mi modo de ver debe ser infranqueable, por parte de la Administración delegante, en cuanto a sus condiciones y controles: “que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local (precepto este suprimido por la nueva redacción dada a la LBRL)”. En cualquier caso, el control de oportunidad y eficiencia no debe suponer una subordinación, de hecho, del municipio frente a la Administración delegante ya que no estamos hablando del sistema general de delegación administrativa de competencias, contempladas en el art. 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. A este respecto, ha de recordarse la temprana doctrina del TC acerca de los controles a ejercer sobre las Entidades Locales “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado<sup>22</sup>”. Es más, la autonomía municipal no se predica en exclusiva de la concreción de un núcleo competencial concreto sino que va más allá y abarca también sus potestades de organización: “Como antes queda dicho, en efecto, la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la

---

<sup>22</sup> STC, pleno del tribunal constitucional del 2 de febrero de 1981 (STC 4/1981) |Ponente: RAFAEL GÓMEZFERRER MORANT.

*materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías, pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da su razón de ser a esta garantía<sup>23</sup>*". Y esto ha de predicarse necesariamente sobre la potestad de delegación de competencias por parte de la Administración titular, la cual debe observar la legítima autonomía que deben tener los municipios a la hora de ejercer dichas competencias delegadas. Por tanto, los términos de control del punto 4 del art. 27 en la nueva redacción dada por la LRSAL, han de respetar los límites arriba señalados.

*D).- Materias delegables:* Hay que decir que un rápido vistazo a la lista contenida en el punto 3º de la nueva redacción del art. 27 de la LBRL<sup>24</sup>, no ofrece realmente nuevos contenidos competenciales delegables, algunos porque son una concreción de las competencias propias y otros por realizarse sobre las facultades otorgadas por el anterior art. 28 LBRL, hoy desaparecido<sup>25</sup>, y sobre los que existe un indudable grado de interés local. Y aunque la limitación general es que no hayan sido atribuidas previamente, como propias, a los municipios, ¿alguien puede creer, por ejemplo, que la letra c) de art. 27 (prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer) no está realmente relacionada con la letra e) del art. 25 (evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social)? ¿Hasta dónde puede llegar la competencia propia del art. 25.1 e) y, por tanto, protegida por la garantía institucional de la autonomía local, frente a la competencia delegable del art. 27.3 c)? o, por ejemplo ¿la competencia propia “medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas” respecto a la delegable “protección del medio natural”, sabiendo que el ámbito territorial de gestión de los municipios va más allá del anillo urbano y cómo algunos de ellos contienen parajes de verdadero valor ecológico?

---

<sup>23</sup>STC, constitucional pleno, del 28 de julio de 1981 (STC 32/1981). Recurso de inconstitucionalidad Ponentes: FRANCISCO RUBIO LLORENTE, RAFAEL GÓMEZ FERRER MORANT Y ANGEL ESCUDERO DEL CORRAL.

<sup>24</sup>Gil Franco, Agustín (2014), “Aproximación al Sistema Competencial Municipal Básico Diseñado por la Nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/21857>.

<sup>25</sup>Suprimido por el artículo 1.1 de la ley 27/2013, de 27 de diciembre. Ref. BOE-A-2013-13756.

Finalmente, este nuevo art. 27 LRBRL, con la inclusión de un listado de materias delegables parece decantarse por una fórmula más cercana al sistema de listas en la distribución competencial.

### 3.1.3.- COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN.

Las competencias distintas de las propias y de las delegadas no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las CC.AA. y solo pueden ejercerse por las Entidades Locales cuando concurren los siguientes requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL: 1.- Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; y 2.- No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, el Ayuntamiento precisará como vinculantes, dos informes previos: 1.- De la Administración competente por razón de materia, la Comunidad Autónoma por regla general, en el que se señale la inexistencia de duplicidades; y 2.- De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Aquí estamos ante las mal llamadas “*competencias impropias*” en los borradores de anteproyecto de la LRSAL que tantos reproches se granjearon por parte del Consejo de Estado, contenidos en los dictámenes mencionados en el espacio anterior reservado a los mismos, y que vienen siendo las que hasta su entrada en vigor recogía el derogado artículo 28 de la LBRL de competencias complementarias así como las asumidas por la hasta entonces también vigente habilitación general del artículo 25.1 según la cual *el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podía promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyesen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. Ahora esto se recoge en un procedimiento inspirado en las máximas “*una Administración una competencia*” y en la exigencia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, regulado en el nuevo artículo 7,4 de la LRBRL.

Sobre la primera de las cuestiones, “*una Administración una competencia*”, cualquiera que conozca la Administración Local sabe que salvo muy contadas

excepciones y en determinados Municipios de cierta entidad, en todos los demás lo que no preste el Ayuntamiento no lo hace ninguna otra Administración Pública.

Y por lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es evidente que si hasta ahora el Ayuntamiento interesado se encontraba en situación de equilibrio seguir prestando el servicio no le supondrá ningún riesgo para la hacienda municipal y si ya no se encontraba en esa situación de equilibrio está claro que no podrá seguir prestandolo, porque al fin y a la postre en el horizonte de todas estas autorizaciones para la asunción de este tipo de competencias o la prestación de este tipo de servicios está el artículo 116 bis de la LRSAL, que se puede resumir en una máxima: que cada Ayuntamiento preste los servicios que pueda pagar y deje de prestar los que no pueda asumir.

### 3.2.- LA DEROGACIÓN DE LA CLÁUSULA DE COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS Y LA COMPATIBILIDAD DE LA MISMA CON SU SUBSISTENCIA A NIVEL AUTONÓMICO.

A).- Supresión de la competencia municipal «complementaria».

La LRSAL deroga expresamente el actual artículo 28 de la LBRL. Este precepto autorizaba, hasta hoy, que los municipios llevasen a cabo actividades «complementarias» de las realizadas por otras Administraciones Públicas. Este precepto tenía ya en su origen un sentido cautelar: asegurar ciertos servicios públicos para todos los ciudadanos incluso en aquellas CC.AA (la mayoría, recién creadas) con baja capacidad funcional. Con el tiempo, el artículo 28 LBRL ha tenido un especial significado en aquellas CC.AA que —por diversas razones— no han ejercido en plenitud algunas tareas del Estado Social (educación infantil de 0 a 3 años; atención a dependientes y personas mayores, integración de inmigrantes, etc.). Tal y como fue interpretado por el TC, el artículo 28 LBRL contiene una «cláusula general» de competencia municipal, si bien solo para completar la actividad de otras Administraciones Públicas (STC 214/1989, FJ 12). Pues bien, la LRSAL parece haber identificado en el artículo 28 LBRL la causa de las duplicidades funcionales; de ahí su



supresión<sup>26</sup>. Aunque, pese a la derogación del artículo 28 LBRL por la LRSAL, la «competencia complementaria» no desaparece por entero del sistema competencial local. Las nuevas «competencias distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte el espacio funcional de la «competencia complementaria».

Se puede afirmar que la supresión del actual artículo 28 LBRL es una posibilidad lícita para el Estado, tanto por razones competenciales como de respeto a la garantía constitucional de la autonomía local. En primer lugar, la competencia estatal básica ex artículo 149.1.18 CE permite la fijación de reglas competenciales generales (no sectoriales). Y esto es precisamente la competencia complementaria del anterior artículo 28 LBRL. Si bien el Estado no puede definir las competencias municipales en sectores de titularidad autonómica (como el urbanismo o el transporte urbano), sí puede decidir, en abstracto, si como garantía funcional mínima de autonomía local todos los municipios de España cuentan —o no— con una competencia «complementaria» general. Esta posible opción legislativa estatal tampoco infringe la garantía constitucional de autonomía local. Pues si bien es cierto que la ley debe garantizar un núcleo funcional suficiente a los municipios (STC 4/1981, FJ 3<sup>27</sup>), nada impone que esa garantía funcional mínima se concrete, precisamente, en una competencia universal o «complementaria». En este sentido, tampoco se puede considerar que la supresión del artículo 28 LBRL sea contraria al artículo 137 CE.

B).- Compatibilidad de las competencias complementarias con su subsistencia a nivel autonómico.

Ahora bien, la lícita supresión del artículo 28 LBRL no impide la pervivencia de normas competenciales similares en la legislación autonómica. Tal y como viene afirmando el TC desde 1981, la amplia competencia legislativa del Estado en relación con la Administración Local, apoyada en un título competencial genérico y básico sobre el conjunto de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), se explica, precisamente, por su conjunción con la garantía constitucional de autonomía local. El Estado es competente —ex art. 149.1.18 CE en relación con el art. 137 CE— para establecer garantías legales básicas de autonomía local, vinculantes en toda España.

---

<sup>26</sup> Velasco Caballero, Francisco “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”.

<http://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/viewFile/279422/367149>

<sup>27</sup> Pleno. Recurso de Inconstitucionalidad nº 186/80. Sentencia de 02/02/1981, BOE de 24/02/1981.

Ahora bien, esta función de aseguramiento básico de la autonomía local no puede impedir que algunas CC.AA eleven, en su territorio, los estándares estatales de autonomía local. Esta es una de las consecuencias lógicas de la propia comprensión de la garantía constitucional de autonomía local como un «principio constitucional». Así, ocurre que algunas CC.AA incluyen en su legislación de régimen local títulos competenciales generales (como el art. 8 de la Ley Andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local) o competencias complementarias similares a las del artículo 28 LBRL (como el art. 86 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local; o como el art. 71 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña). Estas normas autonómicas no quedan afectadas por la derogación del artículo 28 LBRL. La supresión del artículo 28 significa, simplemente, que no queda garantizada en toda España la competencia «complementaria» general de los Ayuntamientos. Pero, rebajado el estándar básico de autonomía local para el conjunto de España, nada impide la plena vigencia de las normas autonómicas que —en desarrollo del principio constitucional de la autonomía local— sí aseguran esa competencia municipal «complementaria».

### 3.3.- EL NUEVO RÉGIMEN DE COORDINACIÓN SUPERIOR DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

La LRSAL, en este apartado, quiere otorgar mayor protagonismo a las Diputaciones Provinciales como Entidades encargadas de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, en este caso de competencia obligatoria; y ello con preferencia a las CC.AA. que pasan a tener un papel muy secundario al asumir el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la decisión final sobre las fórmulas de prestación del servicio obligatorio para los municipios. De hecho, el nuevo párrafo 2º del art. 26 LBRL, en la redacción dada por la Ley aquí analizada, establece la coordinación obligatoria por parte de las Diputaciones respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, en todas las materias otorgadas de forma obligatoria con carácter general -- alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de

las vías públicas-- a excepción de la creación y gestión de cementerios. El contrapunto es la asignación de esta competencia de coordinación como propia para las Diputaciones —lo cual también las “protege” sobre una supuesta actuación autonómica sobre estas materias—y, por tanto, dentro del ámbito de la autonomía local provincial.

A).- Ampliación de las funciones provinciales.

La LRSAL, en su versión final, mantiene en sus líneas generales el régimen de competencias provinciales fijado por el actual artículo 36 LBRL. El nuevo artículo 26.2 LBRL incorpora el posible traslado de la prestación de ciertos servicios locales obligatorios a la provincia.

Según el nuevo artículo 26.2 LBRL, corresponde a cada diputación provincial proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre «*con la conformidad de los municipios afectados*», fórmulas de gestión compartida de los servicios relacionados en el mismo artículo 26.2 LBRL. A partir de esta propuesta de la Diputación, y previo informe «*preceptivo*» de la CA que tenga atribuidas funciones de «*tutela financiera*» sobre los municipios, será el Ministerio de Hacienda el que efectivamente decida sobre la «*gestión compartida*» o *gestión provincial de los servicios*. Tomada esta decisión, regiría aquí la derivación de los rendimientos de las tasas municipales y la posibilidad de recuperación municipal del servicio que ya incluía el anteproyecto de artículo 26.2 LBRL. La regulación descrita, presenta recios problemas de constitucionalidad. Lo que notoriamente excede de la competencia básica estatal es la atribución al Ministerio de Hacienda (a propuesta de la provincia, e incluso «*de conformidad con los municipios afectados*») de la decisión sobre la gestión compartida o gestión provincial de concretos servicios municipales. Tanto es así que se han declarado inconstitucionales y nulos los incisos destacados del apartado 2 del artículo 26 “*al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*” y “*para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera*”, en la redacción dada por el art. 1.9 de la LRSAL.

Aparte de la compleja regulación del artículo 26.2 LBRL, el artículo 36.1 LBRL amplía las competencias de las provincias en dos materias: «prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios

de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes» (nuevo art. 36.1.f LBRL); y «la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes» (nuevo art. 36.1.g LBRL). Parece que el nuevo artículo 36.1.f y g LBRL singulariza la cooperación técnica y jurídica de las provincias en ámbitos donde, ya en la actualidad, existe una actividad provincial muy relevante. Entendidas en este sentido, como previsiones expresas de cooperación provincial en estas materias, las «nuevas» tareas de las provincias son constitucionalmente legítimas.

### 3.4.- TRATAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS EJERCIDAS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LRSAL Y TRANSITORIEDAD DE LA MISMA.

A).- Tratamiento de las competencias ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL.

Una vez acotado el marco competencial local a la luz del bloque de la constitucionalidad, según la reiterada doctrina del TC que queda expuesta, queda por determinar el tratamiento que deben tener las competencias ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, y para eso debemos tener en cuenta si nos encontramos ante competencias propias, ante competencias delegadas o ante competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación, en la nueva clasificación introducida por el artículo 7 de la LBRL.

Las competencias propias serán las que emanen de las materias recogidas en el artículo 25,2 de la LBRL y, para nuestro territorio respectivo, las contenidas en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Para este tipo de competencias, las que se determinen a partir de la entrada en vigor de la LRSAL habrán de serlo por Ley que evalúe la conveniencia de su implantación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, prevea la dotación de los recursos necesarios y garantice que no se produce una atribución simultánea a otra Administración Pública, tal y como preceptúan los apartados 3, 4 y 5 del citado artículo 25. En cuanto a las competencias propias que se venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL éstas podrán seguir ejerciéndose, en

régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la entidad local, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (art. 7.2 LBRL), sin más limitaciones que el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto a la hora de prestar todas estas competencias o solamente aquellas a las que pueda hacer frente, y sobre el coste efectivo de los servicios. Por lo que atendiendo a la capacidad económico-financiera y presupuestaria de cada Municipio, así como del juego que acabe resultando de ese coste efectivo, puede llevar a que un Ayuntamiento preste solamente los servicios obligatorios recogidos en el artículo 26 de la LBRL, con la clasificación según el correspondiente tramo poblacional previsto en el mismo, y las competencias delegadas conforme al procedimiento establecido en el artículo 27, por ser, en todo caso, los únicos obligatorios, por una parte, o con financiación suficiente para su prestación, por la otra. Y en el caso de los primeros, y para el supuesto de Ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes, que son el 95 % del total<sup>28</sup>, esos servicios obligatorios pueden acabar en manos de las Diputaciones o entidades equivalentes, en aplicación de la coordinación prevista en el apartado 2 del citado artículo 26 de la LBRL. Con lo que, finalmente, podríamos encontrarnos con Ayuntamientos que sólo presten servicios o competencias delegadas, por no tener capacidad económico-financiera suficiente para poder prestar los servicios propios más allá de los obligatorios, y haber sido estos asumidos por la Diputación provincial o entidad equivalente.

Por lo que respecta a las competencias delegadas por el Estado o por las CC.AA, según la previsión del artículo 7.3 de la LBRL estas se regirán por lo establecido al respecto en el artículo 27. A tal efecto, aquellas competencias que se deleguen con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL habrán de ir encaminadas a mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acordes con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debiendo determinar el alcance, contenido, condiciones y duración, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante, debiendo ir acompañadas en todo caso de la correspondiente financiación,

---

<sup>28</sup> Gómez Diego de, Alejandro (2014), “Las competencias municipales en la LRSAL, con especial referencia a las competencias propias. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>

para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. En cuanto a las competencias delegadas que se venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL les será de aplicación lo establecido al efecto por el nuevo artículo 57 bis de la LBRL, de forma que si los acuerdos de delegación vigentes hubieran sido ya objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluya en los mismos una cláusula de garantía del cumplimiento de los compromisos de pago a cargo de la CA consistente en la autorización a la Administración General del Estado de retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema de financiación, y si no han sido objeto de prórroga deberán incluir dicha cláusula con ocasión de la primera prórroga, expresa o tácita, que se produzca tras la entrada en vigor de la LRSAL, y en todo caso antes del 31 de diciembre de 2014, por mandato expreso de su Disposición Adicional Novena, referida a los convenios sobre el ejercicio de competencias y servicios municipales. Aunque es verdad que en estos casos sólo se refiere a la cláusula de garantía en el pago y no a la de financiación suficiente entiendo que, por analogía con lo dispuesto para las competencias delegadas a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, esa financiación suficiente debe constar también en los acuerdos de prórroga, aunque, en todo caso, la delegación de competencias siempre tiene carácter voluntario para la entidad local que, en última instancia, podría renunciar a seguir ejerciéndola.

Por último queda por determinar el tratamiento de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, reguladas en el artículo 7.4 de la LBRL, que vinieran ejerciéndose con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Sobre este asunto hay dos posturas claramente diferenciadas<sup>29</sup>:

1.- La primera, suscrita además por todas las CC.AA que se han pronunciado al respecto bien mediante iniciativas legislativas o bien a través de circulares, de quienes consideran que la LRSAL sólo afecta a aquellas competencias que se ejerzan a partir del 31 de diciembre de 2013 por aplicación del artículo 2.3 del Código Civil, según el cual *“las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario”*, así como que

---

<sup>29</sup> Gómez Diego de, Alejandro (2014), “Las competencias municipales en la LRSAL, con especial referencia a las competencias propias. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>

los distintos preceptos reguladores utilizan no solamente sus términos en futuro, sino que incluso el propio artículo 7.4 habla de “*nuevas competencias*”. Pero con esta teoría, teniendo en cuenta que todas las CC.AA, excepto el País Vasco, tienen legislación propia en materia de régimen local y que, incluso en esta última Comunidad, existen además leyes sectoriales que atribuyen competencias a favor de los Municipios ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, nos encontraríamos ante una situación de vacío en su aplicación por cuanto el grueso competencial ya estaría atribuido y por lo tanto dejaría en agua de borrajas uno de los pilares fundamentales en los que se basa esta nueva regulación de las bases del régimen local, comprometiendo, incluso, el supuesto ahorro que esta Ley parece que va a reportar. Además de que el mantenimiento, por esta vía, del actual sistema competencial chocaría frontalmente con la justificación de la elaboración de la propia Ley contenida tanto en su exposición de motivos como en buena parte de su articulado, pues si lo que se pretende con ella es clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades, que el ejercicio de las mismas lo sea con el adecuado título competencial habilitante así como con la financiación suficiente, parece que lo que no es razonable es que lo que nos ha llevado a esta situación siga vigente y por lo tanto, siga habiendo duplicidades, se sigan ejerciendo esas mal llamadas competencias “impropias” y además se sigan prestando no solamente con una financiación insuficiente sino, muchas veces, sin más financiación que la propia municipal.

Cosa distinta es cuando un Ayuntamiento concreto se encuentre en desequilibrio, en este supuesto, y aunque ya viniera prestando el servicio o ejerciendo la competencia con anterioridad, entiendo que no pueden serle de aplicación esos preceptos autonómicos porque no cumpliría uno de los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de forma que en caso de tramitarse el oportuno expediente este sería negativo, así como por imperativo del artículo 116 bis que le llevaría, entre otras medidas, a la supresión de las competencias que ejerza y sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación. Por ello, sea de forma expresa mediante la tramitación del oportuno expediente previsto en la LBRL, o tácita mediante la valoración de si se cumplen o no esas premisas en concordancia con esta normativa autonómica, todas las competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación que se venían prestando con

anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL deben ser examinadas y valoradas, al menos desde el punto de vista económico, financiero y presupuestario.

2.- La segunda, postura que es la de los que consideran<sup>30</sup> que las competencias atribuidas con anterioridad al 31 de diciembre de 2013 están afectadas por esta nueva regulación, incluso a pesar de ese concepto de “nuevas competencias” del artículo 7.4, pues podría estarse refiriendo no sólo a las que se establezcan *ex novo* sino también a las sobrevenidas como nuevas como consecuencia de la derogación del artículo 28 y la eliminación de la habilitación general contenida en el antiguo 25,1, y por lo tanto por la desaparición de las competencias complementarias y las mal llamadas “competencias impropias”. Y ello también en aplicación del Código Civil, que en su artículo 3.1 dice que: *“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*. Y en este caso no se trata sólo de la adecuación de esas competencias a la LRSAL sino también a lo establecido en la LOEPSF.

Ante todo esto creo que todas aquellas competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación que se ejerzan por los Ayuntamientos con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL deberán someterse a lo establecido expresamente en el artículo 7.4 de la LBRL, excepto los de las CC.AA de Galicia, Castilla y León, Andalucía y La Rioja (por ahora) cuando consideren que no caen en supuestos de ejecución simultánea con otra Administración pública ni estén en situación de desequilibrio económico ni financiero, pues sus recientes legislaciones autonómicas otorgan una excusa general a la tramitación de tales expedientes siempre que cumplan tales requisitos, pues en caso contrario se estarían contraviniendo los preceptos de una Ley básica a la que debe atenderse y adaptarse cualquier legislación sectorial autonómica.

#### B).- Transitoriedad en la aplicación de la LRSAL.

Finamente quisiera referirme a la transitoriedad en la aplicación de la LRSAL, ya que es evidente que las novedades que introduce no pueden ser de aplicación de la noche a la mañana, sobre todo en materia competencial, y para las cuales no prevé en

---

<sup>30</sup> Gómez Diego de, Alejandro (2014), “Las competencias municipales en la LRSAL, con especial referencia a las competencias propias. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>



general unos plazos específicos, como sí hace, sin embargo, para algunos supuestos, como por ejemplo en la asunción por parte de las CC.AA de las competencias en materia de salud, servicios sociales y educación. Así en materia de salud, la Disposición Transitoria Primera de la LRSAL establece un máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, por lo tanto hasta el 31 de diciembre de 2018, para la asunción por las CC.AA de la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, a razón de un veinte por ciento anual. Por su parte la Disposición Transitoria Segunda establece una fecha fija, el 31 de diciembre de 2015, para que las CC.AA asuman la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, sin la progresividad prevista para las competencias en materia de salud. Y en ambos casos se dice que estos procesos lo serán en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales. Por su parte la Disposición Adicional Decimoquinta dice que las normas reguladoras del sistema de financiación de las CC.AA y de las haciendas locales fijarán los términos en los que aquellas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio relativas a la educación (es el único de estos supuestos cuyo traspaso a las CC.AA queda pospuesto hasta que se fijen las normas correspondientes en un futuro sistema de financiación autonómico y local). Por lo tanto los otros dos supuestos deben regirse por el sistema que esté vigente en cada momento de financiación autonómica y de haciendas locales.

Por último referir la vigencia de la Disposición Transitoria Segunda de la LBRL, según la cual *“hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B), letra a); 25, apartado 2; y 36, de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley. Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”*.

## **4.- VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA LOCAL.**

### **4.1.- REACCIÓN INSTITUCIONAL DE LA FEMP RESPECTO DE LA REFORMA PLANTEADA.**

Ante la entrada en vigor y aplicación por los operadores jurídicos de una disposición normativa como la que es objeto de estudio, análisis e investigación en el presente trabajo, resulta exigencia ineludible recoger en el mismo los pronunciamientos más destacados que se han venido sucediendo durante el transcurso de su periodo aplicativo. Esta necesidad viene justificada por dos razones imperiosas:

- La naturaleza y efectos que desplegaría sobre la legislación y regulación de los Entes Locales la LRSAL tal cual quedó promulgada, tanto a nivel estatal como autonómico, supondría un hito de proporciones desconocidas.

- La segunda razón encuentra su origen en aquellas connotaciones negativas derivadas del despilfarro o malversación de los recursos económicos gestionados por los Entes Locales. Por todo lo cual la LRSAL se anunció como el paradigma que corregiría y evitaría la consecución de tan nefastas actitudes por los dirigentes municipales, sirviendo la misma como dique de contención ante dispendios cuestionables que no encontraban justificación en criterios de eficacia, eficiencia y economía social. Estas fueron algunas de las razones esgrimidas por los promotores de la medida que justificaban su adopción.

Y ahora, sin más preámbulo, paso a describir algunos de los pronunciamientos más destacados manifestados, no por los promotores de la Ley, sino, por los responsables municipales sobre quienes desplegaría sus efectos la misma. Éstos como se comprobará en breve, son totalmente contrarios a los argumentos que fueron expuestos por quienes proponían la necesaria promulgación de la LRSAL;

1.- En nota de prensa la FEMP<sup>31</sup> hace las siguientes manifestaciones: *“La FEMP pide la paralización inmediata de la LRSAL. Abel Caballero ha señalado que 2,5 millones de personas se quedarán sin atención social. El Presidente ha pedido*

---

<sup>31</sup> <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-pide-la-paralizacion-inmediata-de-la-lrsal>

*garantías de que el 1 de enero la norma no entrará en vigor, porque una carta del Secretario de Estado no basta y al final serán los interventores quiénes decidan”.*

*“El Presidente de la FEMP, Abel Caballero, ha pedido nuevamente la paralización de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) para evitar que el próximo 1 de enero de 2016 más de “2,5 millones de personas en España se queden sin asistencia social, sin políticas sociales, sin la atención a la que tienen derecho como ciudadanos y que prestamos los ayuntamientos””.*

*“Así se ha manifestado esta mañana en Vigo, la ciudad de la que es Alcalde, ante los medios de comunicación, a quienes ha recordado, además, que la ley aprobada en 2013 elimina las competencias de políticas sociales de los ayuntamientos y las pasa a las Comunidades Autónomas, que no van a asumirlas, y para eso “sólo queda un mes y siete días””.*

A través de la nota de prensa descrita anteriormente el presidente de la FEMP solicita la inaplicación, con fecha 31 de diciembre de 2015, de la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL.

2.- Revista de la FEMP<sup>32</sup> correspondiente al mes de Mayo de 2016. En la misma destaco la carta del Presidente, la cual lleva por título *“Próxima parada: derogación de la LRSAL”*.

En ella el contenido más destacado es el siguientes: *“El Tribunal Constitucional, en su primera sentencia sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la tan traída y llevada LRSAL, nos ha dado la razón a todos cuantos pensábamos en lo antimunicipalista de su contenido, a los que veníamos insistiendo sobre lo descabellado de quitar a los Ayuntamientos la prestación de los servicios sociales a los ciudadanos y la restricción de otros en materia de sanidad y educación. Y ha sido tajante: el Estado se excede en sus atribuciones e invade el “territorio” legislativo y competencial de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, no es quien para prohibir al nivel local el desarrollo de estas responsabilidades”*.

---

<sup>32</sup> [http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta\\_local\\_no\\_289\\_marzo\\_2016.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta_local_no_289_marzo_2016.pdf)

Este enunciado hace referencia a la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la LRSAL. Publicada en el BOE el 8 de abril de 2016.

3.- En nota de prensa la FEMP<sup>33</sup> pide una reforma constitucional que recoja “con nombres y apellidos” las competencias municipales, destacando los siguientes aspectos *“El Presidente de la FEMP, Abel Caballero, ha pedido una reforma constitucional que recoja de manera pormenorizada, “con nombres y apellidos, las competencias municipales, una reforma para que aparezca singularizada nuestra capacidad de acción, para que las responsabilidades locales no queden al criterio del Gobierno de turno”. Así lo aseguró esta mañana durante su intervención en el Foro de Debate “La España necesaria”, organizado por el diario El Mundo, en Madrid”*.

*“También se refirió al superávit local y a la exigencia por parte de los municipios de ser “ellos los que gasten sus ahorros”. El presidente recordó que “en medio de un recorte brutal, los Ayuntamientos aportábamos medio punto de saneamiento al Gobierno de España”, y se refirió también al cumplimiento de objetivos de deuda, ante los que los Gobiernos Locales dieron muestra de “una eficiencia inusitada” en medio de la mayor crisis desde los años 30. Reclamó para los Gobiernos Locales el uso del superávit de anteriores ejercicios y pidió “reconocimiento” para la Administración más eficaz”*.

En dichas manifestaciones, vertidas por Abel Caballero, se pone de manifiesto la exigencia y reivindicación, en nombre de todos aquellos municipios que represente la FEMP, en la obtención y concesión, por parte del poder ejecutivo estatal, de entre otras, de la facultad de invertir y revertir el superávit municipal, derivado de la aplicación de la LRSAL, en los propios vecinos del municipio en lugar de destinarlos al ahorro. A la vez también se realizan otras reivindicaciones adicionales.

4.- Nota de prensa publicada por el periódico EL PAIS<sup>34</sup>. Las referencias más destacadas de dicha nota dicen así: *“Casi 40 años después de la aprobación de la Constitución de 1978, los Ayuntamientos protagonizan “una revolución”, aplican “la*

---

<sup>33</sup> <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/abel-caballero-pide-una-reforma-constitucional-que-recoja-con-nombres-y>

<sup>34</sup> [http://politica.elpais.com/politica/2017/05/09/actualidad/1494314954\\_881902.html?id\\_externo\\_rsoc=TWCC](http://politica.elpais.com/politica/2017/05/09/actualidad/1494314954_881902.html?id_externo_rsoc=TWCC)

*política total” y reclaman “un nuevo escenario” que aumente sus competencias para hacer frente a los problemas de los ciudadanos. “Queremos estar en la reforma de la Constitución y tener un capítulo que garantice nuestro estatus”, ha anunciado este martes Abel Caballero, el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que ha propuesto reformar el Texto Fundamental y la Ley de financiación para adaptarlos a la realidad del siglo XXI. “Queremos un nuevo estatuto. El que tenemos está reventado por los hechos (...) Todo sucede en las ciudades. Y más va a suceder en el futuro”, ha añadido el alcalde de Vigo durante su intervención en el foro Retos y estrategias del municipalismo, organizado por EL PAÍS, la cadena Ser y la FEMP”.*

*"Hemos asistido a una reducción de competencias sobre las que los Ayuntamientos tenían una gran tradición", ha recordado el socialista Gómez. "Junto a ello, hemos asistido a una contracción del gasto y a que las corporaciones locales eran las únicas que aportaban superávit", ha seguido. Y ha recordado: "Esto se produce por la regla de gasto, que debe ser modificada este mismo año".*

#### 4.2.- INTERPRETACIÓN Y PRONUNCIAMIENTO CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL TEXTO IMPUGNADO.

En este apartado que antecede finalmente a las conclusiones extraídas de lo aquí expuesto, hare mención a los distintas resoluciones y pronunciamientos emitidos por el TC en orden a los diferentes recursos de inconstitucionalidad instados por los diversos entes afectados en relación a la aplicación y adaptación de la LRSAL derivados en su redacción y aplicación. A su vez aludiré a los principales líneas interpretativas marcadas por el supremo intérprete en torno a la constitucionalidad de las norma con rango de ley objeto del presente trabajo de investigación.

A fecha de la elaboración y consecución del presente Trabajo Fin de Grado, orientado a la terminación de los estudios del Grado de Derecho (Plan 2010), el TC ha resuelto ya cuatro de los numerosos procesos constitucionales iniciados en relación a la LRSAL. En sus sentencias ha declarado la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de algunos aspectos relevantes. Desarrollaré brevemente los pronunciamientos emitidos en los cuatro casos anunciados:

1.- Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

El Pleno del Tribunal Constitucional dictó una sentencia de fecha 3 de marzo de 2016, *por la que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la LRSAL y declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos: 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013) y las disposiciones adicional 11.ª y transitorias 1.ª, 2.ª y 3.ª, así como los incisos "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias 4.ª.3 y 11.ª, párrafo tercero, de la misma Ley.*

Igualmente ha acordado que la disposición adicional 15ª de la LRSAL no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de esta Sentencia (*"... las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizar [otras competencias que se prevén como propias del Municipio]; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan "en todo caso" de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL]"*).

Finalidad de la Ley<sup>35</sup>: En esta sentencia, el Tribunal ha aceptado la intervención del Estado en el diseño del mapa local (creación, supresión y fusión de municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mancomunidades o consorcios), salvo algunos aspectos puntuales que vulneran la competencia autonómica de autoorganización al indicar expresamente el órgano autonómico o la fuente que debe actuar. También ha aceptado las regulaciones que inciden directamente en la estabilidad presupuestaria, para condicionar las competencias impropias o para establecer exigencias específicas en la aprobación del plan económico financiero.

Sin embargo, cuestiona dos contenidos especialmente relevantes de la Ley en aras de garantizar el espacio competencial autonómico sobre régimen local. Por un lado, declara la inconstitucionalidad de las previsiones que hacía la LRSAL al traspaso

---

<sup>35</sup> Montilla, José Antonio (22/12/2016) "Las Sentencias del TC sobre la LRSAL". <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/>

unilateral y coercitivo a las CC.AA de las competencias que los municipios ejercían sobre sanidad o servicios sociales. Lo hace apoyándose en que el Estado estaría excediéndose en su competencia para establecer lo básico en dichas materias. También rechaza la discutida pretensión de que los municipios sólo puedan ejercer competencias propias en aquellas materias que determine el Estado a través de la Ley de Bases de Régimen Local. En este caso no hay una declaración de inconstitucionalidad sino una interpretación que cuestiona el “espíritu” de la Ley. Por tanto, las leyes autonómicas pueden atribuir a los municipios competencias propias en materias distintas a las enumeradas en ese artículo.

2.- Sentencia 111/2016, de 9 de junio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1959-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La STC 111/2016 ha seguido ese proceso de desmontaje de la LRSAL al declarar la inconstitucionalidad de otros aspectos importantes que afectan, en este caso, a la autonomía municipal, más que a las competencias autonómicas. Por un lado, las limitaciones derivadas del desapoderamiento de la prestación de servicios al municipio vinculado al coste efectivo de dicha prestación. Por otro, el desapoderamiento del pleno de la corporación local para la aprobación de los presupuestos, los planes económico-financiero, los planes de saneamiento o los de reducción de deuda:

A).- En el primer sentido, la STC 111/2016 ha declarado la inconstitucionalidad de la disposición que atribuye al Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Diputación, la decisión sobre la forma de prestar servicios municipales para reducir los costes efectivos de los servicios y también ha vaciado de contenido, a través de una discutible interpretación conforme, la disposición que atribuye a la Diputación la inclusión en el plan provincial de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir costes efectivos.

B).- En el segundo sentido, ha declarado la inconstitucionalidad del desapoderamiento del Pleno a favor de la Junta de Gobierno para relevantes decisiones por vulneración del principio democrático en el ámbito local. En consecuencia<sup>36</sup>, ya no

---

<sup>36</sup> Almonacid, Víctor (Blog Oficial) “Segunda Sentencia del TC sobre la LRSAL”. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/06/26/segunda-sentencia-del-tc-sobre-la-lrsal/>

podrá aprobarse por parte de la Junta de Gobierno Local, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria: el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado; los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la LOEPSF; los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas; y la entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación.

A su vez la Sentencia afirma la constitucionalidad de la atribución a las Diputaciones de las competencias en materia de Administración electrónica (FJ 11). Para ello analiza la letra g) del art. 36. 1 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL), conforme a la que corresponde a la Diputación Provincial, como competencia propia, “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”.

3.- Sentencia 168/2016, de 6 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1995-2014. Interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La STC 168/2016 (Gobierno del Principado de Asturias), más allá de recordar que la norma estatutaria no puede desplazar a las bases de régimen local, hace una interpretación conforme de la referencia a la organización comarcal de forma que, esté o no prevista en el Estatuto, puede ser objeto de la legislación autonómica<sup>37</sup>.

El TC al examinar el recurso señala que algunas de las cuestiones ya se han resuelto en las Sentencia 41 y 111 de 2016, por lo que su Fallo se reduce a<sup>38</sup>:

*1º.- Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta, en cuanto al inciso «Decreto del órgano de gobierno de», todas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como de los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de*

<sup>37</sup> Montilla, José Antonio (22/12/2016) “Las Sentencias del TC sobre la LRSAL”. <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/>

<sup>38</sup> <http://centroestudiosdelta.com/nueva-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-lrsal-boe-de-15-de-noviembre-de-2016/>



*Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.».*

*2º.- Declarar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de esta Sentencia.*

*3º.- Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.*

4.- Sentencia 180/2016, de 20 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 2001-2014. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Este recurso de inconstitucionalidad se interpuso contra numeroso preceptos de la LRSAL, en similares términos respecto de los que ya fueron resueltos y mencionados con anterioridad, por lo que el Tribunal declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de la mayoría de ellos.

Si bien, la STC reitera la interpretación conforme de las facultades de coordinación de la Diputación a través de los planes de cooperación, recuerda la constitucionalidad del art. 36.2 a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013 relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal interpretado siempre en los términos del FJ 3 d) de la Sentencia<sup>39</sup>.

A modo de reflexión, en orden a las distintas Sentencias del TC mencionadas y analizadas anteriormente respecto de los recursos interpuestos y en fechas resuelto, encuentro oportuno proponer sendas consideraciones:

A).- Si sumamos, las declaraciones de inconstitucionalidad y las declaraciones de interpretación conforme contenidas en estas sentencias podemos afirmar que los objetivos de la LRSAL en relación a la reordenación de competencias autonómicas

---

<sup>39</sup> Simou, Sofía. Instituto de Derecho Local (05/12/2016)  
<http://www.idluam.org/jurisprudencia/7848-tc-5-12>

sobre régimen local y a las limitaciones a la autonomía de los municipios han resultado, en buena medida, desactivadas.

B).- Siguen pendientes los procesos constitucionales más llamativos cuales son el conflicto en defensa de la autonomía local presentado por casi 3000 municipios y el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados de todos los grupos parlamentarios salvo el gubernamental. Sin embargo, han quedado prácticamente sin objeto, a consecuencia de los numerosos pronunciamientos realizados para la resolución de los aquí estudiados y analizados y sobre los cuales existen multitud de similitudes y coincidencias respecto de los preceptos impugnados.

## **5.- CONCLUSIONES.**

En orden a concluir la elaboración del presente trabajo de investigación, estudio y análisis de los aspectos, que a mi juicio, resultan más destacables y reseñables en cuanto al efecto producido por la LRSAL sobre el régimen y autonomía local, no queda a este alumno del Grado de Derecho más actuación que aquella tendente a manifestar las consideraciones y conclusiones extraídas en su confección y desarrollo, las cuales paso seguidamente a exponer suponiendo ello el corolario necesario e imprescindible a la cuestión analizada en el presente trabajo, la cual ha supuesto todo un reto y desafío a consecuencia de la extensa y profusa literatura vertida en torno a la misma, convirtiéndola en una cuestión muy atractiva y sugerente de analizar desde la perspectiva de un ciudadano, y por ende usuario, en un pequeño municipio de la provincia de Almería, tal es el caso en el que me encuentro actualmente.

1.- En primer lugar me gustaría posicionarme respecto de la oportunidad de la LRSAL. Considero que la misma es una Ley necesaria, pero también es errónea en su planteamiento y deficiente en su articulación.

Es una ley necesaria, dado que en los últimos años, especialmente antes del estallido del periodo caracterizado por la escasez de recursos económicos y que tan violentamente ha golpeado en las haciendas municipales, se había producido, por la vía de los hechos, una ampliación desmedida de las competencias locales, lo que había degenerado en la ejecución de obras y prestación de servicios que no respondían a las

necesidades reales de la población, generalizándose entre amplios sectores de la sociedad la idea de que en los Ayuntamientos se “tiraba” el dinero público, percepción compartida por el autor del presente trabajo, si bien procurando evitar una generalización injusta, y cuyas razones escondían y siguen escondiendo oscuros y espurios intereses personalistas. Esta asunción indiscriminada de competencias por parte de los municipios podía encontrar un cierto apoyo jurídico en el derogado artículo 28 de la LBRL y en el concepto amplio de autonomía local que, por ejemplo, defiende el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de Enero de 2008<sup>40</sup>. Sin embargo este posible amparo competencial no justificaba la realización de obras o la puesta en funcionamiento de servicios totalmente superfluos e innecesarios.

Pero si la LRSAL era necesaria, entiendo yo, en el sentido de introducir la racionalidad en el gasto público local, considero que la forma que tiene de afrontar dicho problema es errónea o, al menos, poco adecuada. La LRSAL, y creo que ese es quizás su principal defecto, no pretende introducir la racionalidad y la eficiencia en el gasto público local, sino que, sencillamente, trata de reducirlo, y lo hace consagrando la máxima “*una administración una competencia*” y *exigiendo el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*, lo cual no es nada nuevo, pues estos principios estaban consagrados en el ordenamiento jurídico español, mucho antes de la LRSAL, concreta y respectivamente en la propia Sentencia del Tribunal supremo aludida anteriormente así como en el artículo 31.2 del Reglamento de Servicios<sup>41</sup> y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo en su artículo 193.

El argumento respaldado en estas reflexiones al objeto de considerar que la LRSAL no introduce un criterio de racionalidad en el gasto público local adecuado encuentra su mayor expresión con la idea de que la eficiencia en la gestión del gasto público no se consigue recortando competencias, sino estableciendo un sistema que por un lado garantice que las obras que se ejecutan o los servicios que se prestan responden a las necesidades reales de la población y que por otro establezca un sistema de

---

<sup>40</sup><http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&referenc e=153997&links=%221346%2F2004%22&optimize=20080508&publicinterface=true>

<sup>41</sup> Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

responsabilidad rápido y eficaz para el caso de que el dinero público se derroche en obras o servicios carentes de utilidad.

2.- A continuación me gustaría aludir a la controversia y desconfianza generada respecto del anteproyecto, proyecto, entrada en vigor y vigencia de la LRSAL, al considerar parte de sus destinatarios que la misma supone una verdadera intromisión y afección al principio de autonomía local, así como a los diferentes pronunciamientos de los operadores jurídicos manifestados al respecto.

La nueva ley ha producido un recorte real en el núcleo de competencias propias de los municipios, protegidas por la garantía constitucional, sobre los postulados de otros principios constitucionales recientes como son el de estabilidad y sostenibilidad financiera que parecen desplazar el principio en el que se sustenta la autonomía local: los intereses locales o vecinales. Precisamente, sea de una u otra manera, como competencia propia o delegada, el ejercicio competencial pasa por el respeto absoluto de la autonomía local, por muchas que sean las facultades de control de la Administración delegante en este último caso, de tal manera que no se puede situar al municipio en una posición de subordinación, la cual ha sido sin duda una de las principales razones o motivaciones que han llevado a casi 3.000 municipios a presentar un recurso de inconstitucionalidad como Planteamiento de conflicto en Defensa de la Autonomía Local. La realidad es que los municipios han sido los primeros garantes en los derechos de los ciudadanos y realizan una labor de protección de los mismos con alcance y resultados contrastados, siendo del todo punto inadmisibles una restricción competencial como la pretendida por la LRSAL.

Ya desde sus albores la redacción dada a la LRSAL suscitó las primeras críticas, aludiendo a una deficiente técnica legislativa e intromisión normativa. El primer órgano institucional en manifestarse fue el Consejo de Estado, a través de su dictamen nº 567/2013, de 26 de junio, aludido en este trabajo en apartado oportuno, esgrimiendo en el mencionado informe la necesaria revisión del texto que se sometía a su consulta por considerar los riesgos a los que pueda dar lugar determinadas medidas, planteando algunas modificaciones y sugerencias.

No se hizo esperar la reacción del máximo órgano de representación local, si bien la misma brotó cuando se produjo el relevo en su presidencia, personal e ideológicamente, concretamente el 19/09/2015, como es la FEMP. Este órgano ha sido

especialmente beligerante desde la asunción de la presidencia por el socialista Abel Caballero, alcalde de Vigo, manifestando su total disconformidad con la aplicación y adaptación de la LRSAL y exigiendo su inaplicación, determinados preceptos tenían vigencia transitoria, así como su total derogación al considerar que aquella suponía una privación y constricción competencial inadmisibles así como un ataque frontal y despiadado al principio de autonomía local, al vaciar de contenido el mismo.

Ante la firme decisión y convicción manifestada por los promotores respecto de la necesidad, utilidad y beneficio en la vigencia y aplicación de la Ley, la cual se había granjeado en su confección razonadas críticas y reproches por un numeroso espectro de operadores jurídicos, entre ellos la doctrina, sus detractores se vieron en la necesidad de elevar sus pretensiones, al objeto de que las mismas repercutiesen fehacientemente en el texto de la norma, ante el único sujeto legitimado para tan compleja operación interpretativa, el TC. Se presentaron hasta once recursos de inconstitucionalidad; ocho formulados por los gobiernos de las CC.AA; uno por representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, UPyD y Mixto en el Congreso de los Diputados; otro, como Planteamiento de conflicto en Defensa de la Autonomía Local formulado por cerca de 3.000 municipios y el último presentado por el Defensor del Pueblo frente a la DA3ª, lo que sin duda me traslada una idea meridiana del amplio electo y heterogeneidad entre los distintos recurrentes. Pocas veces la confección definitiva y promulgación de una norma con rango legal ha generado un consenso de tal magnitud en orden a rechazar su entrada en vigor y aplicación.

Especial relevancia han adquirido los pronunciamientos del TC respecto de los recursos de inconstitucionalidad mencionados en el apartado anterior. El criterio de los recurrentes ha encontrado fundamento en la extralimitación operada por el Gobierno en cuanto a la inclusión en el texto de cuestiones que exceden de su competencia, considerando los mismos que éstas no deben figurar en aquél pues vulneran el principio de autonomía local y por ende son inconstitucionales. Las resoluciones aludidas son, por los recurrentes, depositarias de las más profundas expectativas orientadas y destinadas a que aquellas clarifiquen y delimiten la vigencia y adaptación al ordenamiento jurídico de cuantas previsiones o preceptos legales han sido denunciados por ellos como abusivos, excesivos y no competentes y la determinación de una línea interpretativa, que no restrictiva o limitativa, respecto del principio de autonomía local,

el cual ha sido vulnerado en numerosos preceptos del texto impugnado, interpretación ésta compartida por el autor del presente trabajo.

El resultado de los distintos recursos de inconstitucionalidad ha constatado la ilegalidad, corroborando las tesis interpretativas de los demandantes, de gran parte de los preceptos impugnados por los recurrentes. De forma muy sucinta destacaré aquello que a mi juicio merece especial relevancia:

A).- Declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad<sup>42</sup> de los artículos: 57 bis de la LBRL (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley LRSAL) y las disposiciones adicional 11.<sup>a</sup> y transitorias 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>, así como los incisos "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias 4.<sup>a</sup>.3 y 11.<sup>a</sup>, párrafo tercero, de la misma Ley.

B).- Declara inconstitucionales y nulos<sup>43</sup>:

a).- Los siguientes incisos del art. 26.2 de la LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley LRSAL: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la CA si es la Administración que ejerce la tutela financiera».

b).- La disposición adicional decimosexta de la LBRL, introducida por el art. 1.38 de la Ley LRSAL, con los efectos señalados en el FJ 8 f) de esta Sentencia.

c).- El inciso «El Consejo de Gobierno de» incluido en el segundo párrafo, *in fine*, del art. 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final primera de la LRSAL.

3.- Finalmente, me gustaría realizar la siguiente consideración, siendo la misma el concepto primordial extraído de cuanto aquí se ha expuesto:

Toda propuesta normativa encuentra su legitimación moral en orden a que aquella sea socialmente demandada y aceptada, al menos por una parte significativa del conjunto social. En estas cuestiones centraron sus esfuerzos los promotores de la Ley, aludiendo incesantemente respecto de la imperiosa necesidad en la elaboración de una norma que modificase el grueso del régimen y autonomía local, tanto competencial

---

<sup>42</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407)

<sup>43</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-6839>

como funcionalmente. El principal argumento se concretó en torno a la racionalidad del gasto público, el cual requería, a juicio de los promotores, de urgente intervención fruto de despilfarros y dispendios que resultaban escandalosos, produciendo tal reflexión aceptación incondicional por quienes legitiman las demandas sociales, la ciudadanía, si bien hay que decir que dicho argumento gozaba de sólidos razonamientos y antecedentes. Por tanto la necesidad de intervenir respecto del argumento manifestado estaba sólidamente respaldado, e incluso resultando exigible, por lo que se procedió a la elaboración y aprobación de la LRSAL. Si bien lo que ocurrió ante la oportunidad manifiesta es que se aprovechó, como sucede frecuentemente por el poder ejecutivo e independientemente del ideario político y cuando se goza de la connivencia del poder legislativo, para extralimitarse en las facultades conferidas a los mismos, pretendiendo una sumisión expresa y tácita de los Entes Locales respecto de la Administración central, al pensar aquella que éstos debían ser “parcialmente inhabilitados tácita y legalmente” para el ejercicio de determinadas actuaciones. Los municipios no tardaron en demandar y exigir la modificación de las medidas y la restitución de su “plena capacidad en la adopción de acuerdos y servicios” rechazando con ello la “presunta inhabilitación parcial conferida por la Ley”.

Tras casi 3 años y medio de vigencia de la Ley, donde buena parte de los preceptos contenida en la misma o bien fueron inaplicados, con el beneplácito del Gobierno, especialmente los contenidos en disposiciones transitorias como la asunción por las CC.AA. de las competencias relativas a salud, servicios sociales e inspección sanitaria o bien han sido recientemente anulados por su inconstitucionalidad, la pacífica aplicación de la misma, en orden a construir y constituir un nuevo marco normativo del régimen y autonomía local, ha fracasado, debido en gran medida a la inusual ambición en regular aquello que no compete, lo cual ha provocado un rechazo sistemático y paulatina desmantelación, ratificando lo aquí manifestado los pronunciamientos del TC.

Esta ley nació con tres grandes vocaciones: Imponerse a la autonomía constitucionalmente garantizada a los Entes Locales, perpetuarse como un nuevo modelo de gestión funcional y competencial municipal y consagrar el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las haciendas municipales. Avocando todo ello, según la propia configuración de la LRSAL a tres destacados resultados: Sumisión de la Administración Local a los designios y directrices de la

Administración central y Autonómica, nuevos modelos de gestión y funcionamiento supeditados al criterio y tutela de la Administración central y Autonómica, así como nuevos criterios en la racionalización del gasto público local abandonando por imperativo legal todas aquellas actuaciones que exigiesen recurrir al endeudamiento para su consecución, aunque la legitimidad de los fines exigiese su adopción.

El resultado final, si bien aún quedan numerosos recursos impugnando la LRSAL creo que el grueso de las declaraciones de nulidad e inconstitucionalidad ya se ha producido, que arroja la vigencia de la mencionada ley se reduce al cumplimiento parcial de la tercera vocación o resultado, si bien la racionalización en ningún precepto de la Ley se asocia con la eficiencia, teniendo ésta depositada su esperanza en la consecución de superávit, por lo que se deduce que poco importa para la Ley en que se gasta el dinero siempre que se gaste menos del que se ingresa. Criterios que a mi juicio difuminan alarmantemente la esfera de la economía de libre mercado y competencia que regula la iniciativa privada respecto de aquellas obras y prestación de servicios que corresponden al sector público como garante del estado del bienestar, en los cuales parece ser que se fomenta la imposición del criterio de “*Caja o Cuenta de Resultados*”.

Creo que la ley no será derogada pues se han desactivado sus principales amenazas y que la misma subsistirá en nuestro ordenamiento jurídico no como una ley de reforma de la LBRL, objetivo contenido en su propia exposición de motivos, sino como una aplicación o extensión más de la LOEPSF en el marco de las Entidades Locales, lo cual ha mi modo de ver y entender la cuestión supone un gran fracaso para los promotores de la misma y un respaldo y reforzamiento para los detractores de ésta.

Ejemplo muy significativo el aquí analizado, estudiado e investigado, en orden a mejorar e incrementar mi comprensión y conocimiento respecto de las distintas fórmulas y habilitaciones que otorga el ordenamiento jurídico en relación a la impugnación de una Ley, la cual arroja, en la redacción y aplicación de la misma, un desacuerdo que es irreducible por la vía del consenso. Aportando, por tanto, el Derecho la única ciencia posible para reivindicar aquello que se considera perjudicial o pernicioso y obtener satisfacción a dicha pretensión. Reivindicaciones éstas ejercitadas por los entes afectados mencionados (recurrentes legitimados ante el TC) que han supuesto la desarticulación parcial de un instrumento normativo con rango de ley elaborado por un ejecutivo que contaba y gozaba con mayoría absoluta en el poder



legislativo. Siendo por tanto las garantías institucionales y constitucionales irreductibles en relación a la aplicación del Derecho en un consolidado Estado social y democrático de Derecho.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

ALMONACID, VÍCTOR (Blog Oficial) “Segunda Sentencia del TC sobre la LRSAL”. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/06/26/segunda-sentencia-del-tc-sobre-la-lrsal/>

ALONSO VARO, JOAQUÍN. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica nº 3 enero-junio 2015, “La función de la Legislación Básica en la determinación de las Competencias Municipales”. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos\\_67/Alonso-Varo\(REALA\\_3\\_2015\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin67/Articulos_67/Alonso-Varo(REALA_3_2015).pdf)

DE BENITO LANGA, JULIA. Racionalización y Sostenibilidad “El Consejo de Estado sugiere que se revisen algunos aspectos del anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. <http://www.lasclavesdelderecho.com/pdfs/regimen-local-doctrinal-derecho-local-1378915394.pdf>

GIL FRANCO, AGUSTÍN (2014), “Aproximación al Sistema Competencial Municipal Básico Diseñado por la Nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/21857>.

GÓMEZ DIEGO DE, ALEJANDRO (2014), “Las competencias municipales en la LRSAL, con especial referencia a las competencias propias”. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>

GONZÁLEZ FOL, JORGE DANIEL “El sistema competencial de los municipios tras la LRSAL: un examen desde la perspectiva constitucional”, enero a marzo de 2016. <http://revista.cemci.org/numero-29/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-el-sistema->

[competencial-de-los-municipios-tras-la-lrsal-un-examen-desde-la-perspectiva-constitucional.pd](#)

MONTILLA, JOSÉ ANTONIO (22/12/2016) “Las Sentencias del TC sobre la LRSAL”. <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/>

SIMOU, SOFÍA. Instituto de Derecho Local (05/12/2016)  
<http://www.idluam.org/jurisprudencia/7848-tc-5-12>

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”.  
<http://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/viewFile/279422/367149>

## LEGISLACIÓN

<http://www.consejo-estado.es/normativa.htm>

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-338>

Art. 26.3 LBRL en la nueva redacción dada por Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Art. 26.2 “*in fine*” LBRL en la redacción dada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Suprimido por el artículo 1.1 de la ley 27/2013, de 27 de diciembre. [Ref. BOE-A-2013-13756](#)

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407)

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-6839>

Pleno. Recurso de Inconstitucionalidad nº 186/80. Sentencia de 02/02/1981, BOE de 24/02/1981. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>

Decreto de 17/06/95 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1955-10057>

## **RECURSOS WEB**

<http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-pide-la-paralizacion-inmediata-de-la-lrsal>

[http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta\\_local\\_no\\_289\\_marzo\\_2016.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta_local_no_289_marzo_2016.pdf)

<http://www.femp.es/comunicacion/noticias/abel-caballero-pide-una-reforma-constitucional-que-recoja-con-nombres-y>

[http://politica.elpais.com/politica/2017/05/09/actualidad/1494314954\\_881902.html?id\\_externo\\_rsoc=TW\\_CC](http://politica.elpais.com/politica/2017/05/09/actualidad/1494314954_881902.html?id_externo_rsoc=TW_CC)

<http://centroestudiosdelta.com/nueva-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-lrsal-boe-de-15-de-noviembre-de-2016/>

## **JURISPRUDENCIA**

[Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1981, de 28 de julio, publicada el 13 de agosto.](#)

[Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, y voto particular. Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985 \(acumulados\), interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Bases de Régimen Local.](#)

[Sentencia 159/2001, de 5 de julio de 2001. Cuestión de inconstitucionalidad 2140/93. Planteada por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de varios preceptos del Decreto Legislativo de Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio. Publicado 26/07/01.](#)

STC, constitucional pleno, del 2 de febrero de 1981 (STC 4/1981) |Ponente:  
RAFAEL GÓMEZ FERRER MORANT.

<http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/4>

[http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematc  
h=TS&reference=153997&links=%221346%2F2004%22&optimize=20080508&public  
interface=true](http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematc<br/>h=TS&reference=153997&links=%221346%2F2004%22&optimize=20080508&public<br/>interface=true)