

LA CEAL Y SU TRANSPOSICIÓN AL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: UNA HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL DESDE 1985 HASTA NUESTROS DÍAS¹

CEAL AND ITS SPANISH TRANSPOSING TO SPANISH REGULATIONS: A HISTORY OF THE LEGISLATIVE AND JURISPRUDENCIAL EVOLUTION OF THE SPANISH LOCAL REGIME FROM 1985 TO THE PRESENT

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3339>

MARÍA ANTONIA ARIAS MARTÍNEZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidade de Vigo
tona.arias@uvigo.es

SUMARIO

1. Introducción. 2. Breve referencia a la garantía institucional de la autonomía local en la Constitución española de 1978. 3. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. 4. El Pacto local y la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley de bases de régimen local de 1985. 5. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. 6. Adaptación de la Ley de bases de régimen local a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. 7. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 8. LA CEAL Y LA NORMATIVA AUTÓNOMICA DE DESARROLLO DE LA LRSAL. 9. Reflexión final. 10. Bibliografía.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. BRIEF REFERENCE TO THE INSTITUTIONAL WARRANTY OF LOCAL AUTONOMY IN THE SPANISH CONSTITUTION OF 1978. 3. THE LAW 7/1985, OF 2 APRIL, REGULATING THE BASES OF THE LOCAL REGIME. 4. THE LOCAL COVENANT AND THE LAW 11/1999, OF 21 APRIL, AMENDING THE LAW OF THE BASES OF THE LOCAL REGIME OF 1985. 5. THE LAW 57/2003, OF 16 DECEMBER, OF MEASURES FOR THE MODERNIZATION OF THE LOCAL GOVERNMENT. 6. ADAPTATION OF THE LAW OF THE BASES OF THE LOCAL REGIME TO THE LAW OF FREE ACCESS TO SERVICE ACTIVITIES AND THEIR EXERCISE. 7. THE LAW 27/2013, OF 27 DECEMBER, OF RATIONALIZATION AND SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENT. 8. CEAL AND THE REGIONAL REGULATION OF DEVELOPMENT OF LRSAL. 9. FINAL REFLECTION. 10. BIBLIOGRAPHY.

RESUMEN

En este trabajo se analizan las modificaciones más relevantes experimentadas a lo largo de los últimos treinta años por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Como es sabido, tras la apro-

1 Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2013-47190-C2-1-R financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

bación de la Constitución de 1978 y la ratificación por España de la Carta Europea de Autonomía Local, la garantía y principios de autonomía local consagrados en uno y en otro texto deben ser escrupulosamente respetados por el legislador estatal y autonómico de régimen local. Por ello, en este trabajo se aborda, más detenidamente, el estudio tanto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de la misma. Este examen nos ha permitido observar como la primera debilita la autonomía local mediante la recentralización competencial y las segundas tratan de poner freno a estas pretensiones recentralizadoras aunque no tanto para salvar la autonomía local como para mantener su propio nivel competencial.

PALABRAS CLAVE: Ley de Bases de Régimen Local, Carta Europea de Autonomía Local, municipios, autonomía local.

ABSTRACT

This study analyses the most important changes experienced over the last thirty years by the Law 7/1985 of 2 April, regulating the bases of the local regime. As is well known, following the approval of the 1978 Constitution and the ratification by Spain of the European Charter of Local Self-Government, the warranty and the principles of local autonomy enshrined in both texts must be strictly respected by the statal and regional legislator of the local regime. Therefore, this study addresses, more closely, the study of both the Law 27/2013, of 27 December, of rationalization and sustainability of the local administration, and the regional regulations issued in development thereof. This exploration has allowed us to observe as the former undermines local autonomy by recentralising competences, and the latter try to curb these recentralizing claims but not so much to save local autonomy as to maintain their own competencial level.

KEYWORDS: Law on the Bases of the Local Regime, European Chart of Local Self-Government, municipalities, local autonomy.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es exponer la evolución de la normativa de Régimen local en España tras la aprobación de la Constitución de 1978. Esta tarea exige tomar como punto de partida el reconocimiento constitucional de la autonomía local y su configuración como "garantía institucional".

Este estudio previo nos situará ante la norma de cabecera que rige el régimen jurídico de los entes locales, esto es, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) en la que, como es sabido, se ha recogido el concepto de autonomía local que se ha ido consolidando en la jurisprudencia constitucional. Es necesario resaltar que contemporánea a la reforma de nuestra legislación de régimen local es la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)² ratificada por España el 20 de enero de 1988

2 La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 es un Tratado propiciado por el Consejo de Europa cuyo objetivo es reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los estados miembros integrantes de dicha organización supranacional. Por otra parte, en su con-

y teniendo lugar su entrada en vigor el 1 de marzo de 1989. Así pues, todos los principios de autonomía local consagrados en la CEAL son de aplicación en nuestro ordenamiento³. Si bien es cierto que casi todos ellos figuran recogidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Carta no resulta redundante ni innecesaria sino que, como se verá, es un instrumento que sirve en todo caso para "dar relieve" a nuestra legislación interna⁴.

A lo largo de esta exposición, se tratará de analizar si el concepto de autonomía local consagrado en la CEAL se ha respetado escrupulosamente por las sucesivas reformas que ha experimentado la LBRL. Esta norma en sus ya treinta años de vigencia, ha sido objeto de múltiples modificaciones que han supuesto cambios importantes en la regulación del régimen jurídico de los entes locales. No obstante, las características de este trabajo nos conminan a centrarnos únicamente en aquellas reformas de mayor calado como la derivada del llamado Pacto local, la procedente de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local o la más reciente y controvertida modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. BREVE REFERENCIA A LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Hasta la Constitución de 1978 no ha habido en España ningún periodo en el que las corporaciones locales hayan disfrutado de un efectivo poder de autogobierno. La historia de la Administración local española es la propia de un sistema fuertemente centralizado. Han sido pocos los textos legales que se han referido al autogobierno local y han tenido, además, una vigencia muy corta. El más descentralizador de todos ellos, el Estatuto Municipal de

sideración de tratado internacional, la CEAL forma parte del ordenamiento jurídico interno una vez ratificado su texto por el Estado español y publicado en el Boletín Oficial del Estado. Sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. En cuanto al valor de la CEAL en el Ordenamiento español la posición de la doctrina no es unánime. Mientras que para L. PAREJO ALFONSO ("La autonomía local en la Constitución Española", en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. 1., Iustel, Madrid, 2011) la CEAL tiene el valor y la fuerza propia de las leyes y ocupa la misma posición que la LBRL, I. LASAGABASTER HERARTE (*La Carta Europea de Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007) entiende que la CEAL prevalece sobre las leyes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución y el 1.5 del Código Civil. Así pues los órganos judiciales ordinarios deben declarar inaplicable la norma de Derecho interno que contradiga el Tratado, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, cuando la norma controvertida tenga rango de Ley.

- 3 En el instrumento de ratificación de la CEAL, España manifiesta que ha aceptado todos los apartados de la Carta, con la única excepción de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3, en la medida en que el sistema de elección directa previsto en el mismo no ha de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en su ámbito de aplicación.
- 4 En este sentido véase J. RODRÍGUEZ ZAPATA PÉREZ, "Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo", en J. GALOFRÉ I CRESPI (coord.), *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003, p. 47.

1924, nunca llegó a aplicarse⁵. Este Estatuto inspirará una buena parte de la normativa posterior a la Guerra Civil española hasta la vigente Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985.

Tras la Guerra Civil se retoma la idea de una nueva Ley de régimen local y después de unos complicados avatares legislativos se aprueba mediante decreto de 24 de junio de 1955 el Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local. Cabe resaltar que en la misma no había ningún indicio de autonomía municipal⁶.

Este texto se mantendrá definitivamente vigente hasta años después de aprobada la Constitución de 1978. No obstante, será objeto de numerosas reformas ya que la salida del régimen dictatorial implicaba no sólo implantar instituciones democráticas, sino también la necesidad de dotar de autonomía a aquellas que tenían carácter representativo de núcleos territoriales de población. A partir de ese momento, democracia y autonomía se convertirían en principios estrechamente unidos en el ámbito local⁷.

La Constitución de 29 de diciembre de 1978 cambia radicalmente la concepción del régimen municipal, reconociendo el derecho a la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses. Este postulado constitucional de garantía de la autonomía local lleva al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucionales, en su Sentencia de 2 de febrero de 1981, los artículos de la Ley de 1955 que contradecían dicho principio, es decir, aquellos que implicaban controles políticos y de oportunidad sobre

5 Entre las previsiones contenidas en este Estatuto cabe enumerar, entre otras, las siguientes: (i) quiebra del uniformismo organizativo precedente al contemplar por ejemplo el régimen del concejo abierto, el de los municipios rurales de menos de 1000 habitantes, etc. (ii) imposibilidad de interponer un recurso de alzada ante la autoridad estatal frente a un acto municipal, previéndose el recurso contencioso-administrativo de anulación, (iii) establecimiento de un conjunto de obligaciones municipales mínimas en función del tipo de municipio y del ámbito sectorial de actuación y (iv) fortalecimiento de la figura del Alcalde.

6 Sus principales notas definitorias acordes, por otra parte, con el régimen dictatorial vigente en el momento su aprobación son: (i) Previsión en forma de clausula general de una amplia relación de atribuciones municipales. Sin embargo, también disponía que el ejercicio de las competencias locales no impedía la prestación por el Estado de servicios análogos, lo que llevaba al centralismo debido, fundamentalmente, a la escasez de recursos. (ii) Los Ayuntamientos estaban plenamente sometidos, a través del Alcalde y del Gobernador Civil, a las decisiones del Gobierno que ejercía controles de legalidad y oportunidad y tenía facultades de suspensión de decisiones. (iii) El Alcalde era designado por el Ministro de la Gobernación en los Municipios de más de 10.000 habitantes y por el Gobernador Civil en los de menor población. Los Concejales no eran elegidos por sufragio universal sino que una tercera parte eran elegidos por los cabezas de familia de la localidad, otra tercera parte por la organización sindical y el otro tercio por las entidades representativas de intereses (colegios profesionales, corporaciones e instituciones del Municipio). El Alcalde podía ser suspendido por el Gobernador Civil representante del Estado en las provincias. (iv) El Alcalde era presidente del Ayuntamiento, jefe de la Administración municipal y delegado del gobierno en el Municipio.

7 En este sentido cabe hacer referencia a la Ley 39/1978 de 17 de julio que sustituye el régimen de designación gubernamental de los alcaldes y las restricciones al sufragio universal por el principio de democracia y plena representatividad de los ayuntamientos. Esta será la norma que regirá las primeras elecciones locales democráticas y estará vigente hasta su derogación por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

la actuación de las entidades locales por parte de la Administración del Estado. En esta resolución el Tribunal Constitucional delimita por primera vez el concepto de autonomía local como "garantía institucional". En este mismo año se aprueba la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre régimen jurídico de las corporaciones locales que deroga una parte importante de la Ley de 1955.

La Constitución de 1978, preocupada por el tema de la descentralización política, dedica pocos y breves preceptos a las entidades locales municipales (137, 140, 142 y 149.1.18)⁸. Sin embargo, el contenido de los mismos supone, en todo caso, una decisiva separación de los postulados anteriores.

En los artículos 137 y 140, el Texto constitucional garantiza la autonomía municipal. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la configuración de esta garantía en una de sus primeras sentencias afirmando que:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga como indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de estas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».⁹

El Alto Tribunal ha incidido en estos postulados de forma reiterada en resoluciones posteriores en las que precisa y amplía su doctrina. Así en la STC 159/2001 manifiesta que:

8 En efecto, la Constitución no desarrolla por sí misma el contenido y el alcance de la autonomía local. No menciona los poderes de que pueden disponer las distintas Administraciones locales, ni las competencias que pueden asumir, ni los controles de que pueden ser objeto, ni el sistema de relaciones con las distintas administraciones.

9 Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, FJ 3º.

«La autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser necesariamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE».

Y, posteriormente, en su Sentencia 240/2006 sostiene que la autonomía reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».

En definitiva, no hay asuntos exclusivamente locales. Lo que dichos preceptos constitucionales garantizan es el derecho de los entes municipales a intervenir, con mayor o menor intensidad, en los asuntos que afecten a la comunidad. Corresponde al legislador sectorial respetar el núcleo mínimo de intervención municipal para lo que ha de tener en cuenta los intereses locales y supralocales presentes.

3. LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL

El artículo 149.1.18 del texto constitucional atribuye al Estado la competencia legislativa sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Con apoyo en dicho precepto el legislador estatal se embarca en la tarea de legislar retomando la idea de una reforma global del régimen local y es así como se dicta la hoy vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Esta es una ley ordinaria y básica que actúa como norma de cabecera del ordenamiento local. No obstante, las comunidades autónomas han asumido en sus estatutos de autonomía competencias en materia de régimen local y en ejercicio de dichas competencias han aprobado leyes autonómicas de régimen local que regulan, en el marco de la legislación básica estatal, la organización y el régimen jurídico de las entidades locales.

A diferencia de la anterior regulación de régimen local, la Ley de 1985 únicamente regula de forma detallada lo referente a la estructura organizativa de las entidades locales, mientras que lo relativo a su ámbito competencial no se encuentra íntegramente en esta Ley sino en la normativa sectorial reguladora de los distintos ámbitos de actuación (urbanismo, medio

ambiente, servicios sociales, sanidad, etc.). La LBRL recoge los postulados constitucionales referentes a la garantía institucional de la autonomía local y así lo manifiesta en el Preámbulo de la norma en la que afirma:

«En efecto, salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones Locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego; de ahí que la cuestión de los ámbitos competenciales de los entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que, por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la Nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.

b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación de régimen local».

Sobre este planteamiento previo, el artículo 2.1 de la LBRL establece los principios generales sobre los que se asienta todo el sistema competencial local y los artículos 25 y siguientes enuncian un mínimo competencial y un listado de materias en las que la Administración municipal tendrá, en todo caso, alguna competencia que las leyes sectoriales (estatales o autonómicas) deberán reconocerles con mayor o menor amplitud pero, en todo caso, sin vulnerar o vaciar de contenido el concepto constitucional de autonomía local.

En 1988 se aprobó una importante Ley complementaria de la LBRL, nos referimos a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales que tiene en buena parte carácter de norma básica. Esta Ley dota a municipios y provincias de un régimen tributario digno de tal nombre y es la que realmente ha permitido un crecimiento importante de las actuaciones locales durante los últimos años¹⁰.

No queremos concluir este apartado sin realizar, aunque sea de forma telegráfica una brevísima enumeración de otros aspectos destacables de la LBRL como: (i) el complejo sistema competencial que ya ha sido apuntado, (ii) el mantenimiento del uniformismo heredero del modelo continental de Administración local¹¹, (iii) la supresión de controles administrativos debien-

¹⁰ Esta norma ha sido modificada en diversas ocasiones y, como consecuencia de ello, el Gobierno, previa autorización de las Cortes ha aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, un Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

¹¹ Con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, existe esencialmente un régimen común que, con escasas singularidades, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000

do acudir a la vía contenciosa tanto Estado como comunidades autónomas cuando consideren que un acto municipal afecta a sus competencias y (iv) desde el punto de vista electoral, son los concejales electos quienes eligen al Alcalde y quienes plantean la moción de censura con el fin de exigir su destitución.

Es necesario poner de manifiesto que la doctrina opina de forma generalizada que lo "básico" excede lo que debería constituir un mínimo común denominador en la materia. La regulación tan minuciosa llevada a cabo por el legislador básico estatal ha dejado un margen muy estrecho a las comunidades autónomas para regular la organización institucional de las entidades locales que estructuran su propio territorio.

La LBRL ha experimentado a lo largo de su prolongada vigencia distintas modificaciones. A continuación se hará referencia únicamente a aquellas que, a nuestro juicio, han sido más relevantes.

4. EL PACTO LOCAL Y LA LEY 11/1999, DE 21 DE ABRIL, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1985

Una vez consolidadas las comunidades autónomas era necesario llevar a cabo una profunda reordenación del sistema financiero y competencial de los entes locales. Concretamente es esta última la cuestión clave en la que se centra el desarrollo local y a ella hace referencia expresa la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL, donde se apunta que:

«han transcurrido más de doce años desde la aprobación de la Ley 7/1985 y desde distintos sectores, entre los que se encuentra la FEMP, se ha criticado que, ni por parte del Estado, ni de las Comunidades Autónomas, al legislar en los ámbitos materiales señalados en el artículo 25 de dicha Ley, se desarrolló de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, por lo que, durante este período, se vino generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco de las competencias que procure una mayor descentralización hacia los municipios».

En estrecha conexión con esta demanda de descentralización competencial se sitúan los postulados relativos al principio de subsidiariedad, expresamente recogido en el artículo 4.3 de la CEAL, y la Administración única¹², ambos conceptos previamente utilizados con la misma finalidad por las comunidades autónomas frente al Estado.

Todas estas circunstancias y principios son los que llevaron a los entes locales a reivindicar ante el Estado y las comunidades autónomas la realización de un proceso descentralizador que hiciese realidad la autonomía proclamada y garantizada por la Constitución de 1978. Así nace en el ám-

habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones. Se limita, por un lado, a declarar vigentes los regímenes especiales de Madrid y Barcelona establecidos, respectivamente, en las Leyes especiales de 1960 y 1963, en cuanto no se opusiesen, contradijesen o resultasen incompatibles con la LBRL y, por otro, a atribuir a las comunidades autónomas la regulación de las áreas metropolitanas.

12 La doctrina de la Administración única implicaba que el peso de la ejecución administrativa de las competencias estatales y autonómicas debería pasar a la Administración Local.

bito de la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias la idea de un gran Pacto local entre la Administración estatal, autonómica y local. La dinámica experimentada por el llamado Pacto Local desembocó, finalmente, en la aprobación de tres Acuerdos, en virtud de los cuales se adoptaron las siguientes medidas (i) un "Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales" de 7 de julio de 1998, (ii) unas "Medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno local en materias de competencia del Estado" adoptado por el Consejo de Ministros el 17 de julio de 1998 y (iii) unas "Medidas para el desarrollo del Gobierno local" aprobadas por el Consejo de Ministros y cuyo contenido se tradujo en varios proyectos de Ley presentados ante el Congreso de los Diputados en julio de 1998, aprobándose los textos de las leyes tras la pertinente tramitación parlamentaria el 21 de abril de 1999.

No obstante, conviene alertar, desde este momento, sobre el hecho de que las modificaciones e innovaciones introducidas por este paquete normativo no abordan, salvo de forma muy incidental, el grueso de las demandas propuestas desde la Federación Española de Municipios y Provincias¹³. Se trata de un conjunto de medidas, fundamentalmente procesales o formales, que no suponen en ningún caso una mayor atribución competencial ni una mejora del sistema de financiación local¹⁴. En este sentido, no hay que olvidar que la mayor parte de las competencias que se entienden susceptibles de atribución a los municipios corresponden a la competencia de las comunidades autónomas. Por lo tanto, deben ser cada uno de los distintos gobiernos autonómicos quienes hagan suyas, políticamente, las exigencias de fortalecimiento competencial de las instancias locales¹⁵. Por ello, se alude al carácter bifásico del Pacto local¹⁶ cuya segunda fase no podría cerrarse con un único pacto sino con la negociación de diecisiete acuerdos. En la actualidad, prácticamente no se ha hecho efectivo ninguno de estos Pactos de modo que las reivindicaciones locales no han prosperado.

13 En el marco de la Asamblea de la FEMP celebrada en A Coruña en noviembre de 1993 se solicitaban dos líneas de actuación: (i) el desarrollo del principio de subsidiariedad en el sentido de que la Administración Local es la más cercana al ciudadano y, en consecuencia, debe jugar el papel de verdadera Administración Común, debiendo producirse una importante transferencia de competencias a su favor y (ii) la necesidad de efectuar una revisión en profundidad de la Ley de Haciendas Locales, de manera que, especialmente, se estableciesen instrumentos fiscales más flexibles y se creasen o se generalizasen verdaderos fondos autonómicos de financiación de las Corporaciones locales de carácter no finalista.

14 En este sentido J. CASTELAO RODRÍGUEZ ("El Pacto local. La necesidad de más protagonistas", *El Consultor*, 10, 1999, p. 1672) apunta que se trata de «simples normas de funcionamiento».

15 M. VIVANCOS COMES ("La territorialización del pacto local", *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, 26, 1999, p. 270) subraya la necesidad de «Pactos locales territoriales de carácter diferencial, heterogéneo y, previsiblemente, desigual que respondan a los ámbitos y marcos propios de cada realidad autonómica».

16 Véase, en este sentido, a T. FONT I LLOVET, "El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local", *Autonomies*, 20, 1995, p. 119.

En todo caso, el paquete de reformas legislativas finalmente aprobadas bajo el paraguas del denominado Pacto local afecta tanto a leyes orgánicas como ordinarias. Entre las primeras están:

(i) la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 1 de abril, con el fin de legitimar a las Corporaciones locales para que en defensa de su autonomía planteen conflictos ante el Tribunal Constitucional frente a leyes estatales o autonómicas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía.

(ii) la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, reformada en virtud de la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril. Las modificaciones que esta norma introduce se centran en dos cuestiones relacionadas con el Gobierno Local. Por una parte, se introduce una nueva regulación simplificada de la moción de censura automatizando la convocatoria del Pleno que debe discutirla. Y, por otra parte, se introduce la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos como son la aprobación de los presupuestos de la Corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general en el ámbito municipal.

(iii) La Ley Orgánica 9/1985, reguladora del Derecho de reunión, modificada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril. El fin de esta modificación es hacer posible que los municipios afectados por el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación estén informados y den su opinión ante la autoridad gubernativa, de acuerdo con el principio de garantizar a estas entidades locales su derecho a participar en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito o interés.

(iv) La Ley Orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación, es modificada por la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, con el fin de establecer la colaboración municipal en la creación y mantenimiento de centros escolares.

(v) La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, modificada por la Ley 10/1999, de 21 de abril, que habilita a los municipios a especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos definidos en la Ley que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los Alcaldes.

Por lo que se refiere a las leyes ordinarias afectadas por la reforma se encuentra la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Los cambios introducidos en esta norma han supuesto, fundamentalmente, una nueva distribución competencial entre el Pleno y los Presidentes de las Corporaciones. Reforma en la que estos últimos salen reforzados puesto que se les atribuyen mayores competencias en la gestión presupuestaria, la oferta de empleo, la imposición de sanciones, la contratación y la adquisición de bienes y derechos. Como contrapartida se clarifican las competencias del Pleno, se refuerzan las funciones de control por parte de éste mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias y se establece el carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Alcalde o del Presidente y de sus órganos delegados en los ayuntamientos

de los municipios con más de 5.000 habitantes y en las diputaciones provinciales.

5. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, lleva a cabo una importante modificación de nuestro sistema local con la finalidad de «modernizar» el que había sido establecido en la LBRL. Por una parte, el legislador manifiesta en la Exposición de Motivos de esta norma su intención de acabar con el «excesivo uniformismo» del que «se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas que han venido reclamando un régimen jurídico que les permita hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas». Con este propósito se introduce un nuevo Título X (arts. 121 a 138) en la LBRL referido al «régimen de organización de los municipios de gran población». Esta es, sin lugar a dudas, la gran novedad de la Ley 57/2003. Se trata de municipios a los que se distingue de los de régimen común por una configuración orgánica diferente.

En el apartado primero del artículo 121 se establece su ámbito de aplicación que se fue ampliando a lo largo de la tramitación parlamentaria de la norma: (i) Municipios de población superior a 250.000 habitantes; (ii) Municipios capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes; (iii) Municipios capitales de provincia o capitales autonómicas, si así lo decide la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos y (iv) Municipios de población superior a 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, también previa decisión, a su iniciativa, de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma. El empleo de criterios tan heterogéneos para determinar los municipios a los que se ha de aplicar este nuevo régimen, implica, como ha señalado un importante sector doctrinal, que finalmente no estamos ante un régimen específico para las grandes ciudades sino ante un régimen común alternativo aplicable a un número considerable de municipios¹⁷.

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de este régimen especial de organización, la Ley regula los órganos necesarios de estos municipios: Pleno, Comisiones del Pleno, Alcalde, Tenientes de Alcalde y Junta de Gobierno Local; la división territorial en distritos, los órganos superiores y directivos, la asesoría jurídica, los mecanismos de participación ciudadana, el Consejo social de la ciudad y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.

Por lo que se refiere al Pleno, se refuerza su carácter parlamentario, se suprimen sus funciones ejecutivas y se le atribuyen funciones de dirección política y de control y la aprobación de las grandes cuestiones municipales.

17 Véase en este sentido a J.L. CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, "Una reflexión general introductoria sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local", *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, pp. 21-22.

Las funciones ejecutivas o administrativas quedan reservadas al Alcalde y a la reforzada Junta de Gobierno Local. En cuanto a esta última, integrada por miembros designados y destituidos libremente por el Alcalde, presenta como novedad que hasta un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde, pueden ser personas que no ostenten la condición de Concejales. No obstante, cabe señalar que, recientemente, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril, ha declarado inconstitucional esta previsión legal¹⁸.

Por otra parte, se prevé la necesaria creación de los Distritos como órganos de gestión desconcentrada en los municipios de gran población. Se conciben como instrumentos para el desarrollo de políticas de proximidad, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana. Cada Ayuntamiento deberá establecer el porcentaje mínimo de sus recursos que habrá de gestionar.

La ley regula también la asesoría jurídica requiriendo para su titular la condición de funcionario con habilitación de carácter nacional o de funcionario de carrera de cualquier Administración pública y la titulación de licenciado en Derecho. Se establece el Consejo Social de la ciudad como mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio centrado, esencialmente, en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana. Y, por último, otra novedad relevante en el ámbito organizativo es el establecimiento de un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos. La Ley prevé que esta defensa se garantice mediante la creación de una Co-

18 Se manifiesta el Tribunal Constitucional en los siguientes términos: «el artículo 140CE, va aun más allá, al atribuir el gobierno y Administración a los Ayuntamientos, integrados por Alcaldes y Concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes. Por ello, debemos señalar, en primer lugar, que el mencionado precepto constitucional atribuye al Alcalde y Concejales tanto el gobierno como la Administración municipal, esto es, y sin perjuicio de la dificultad que puede conllevar a menudo la delimitación competencial de ambas funciones, tanto la alta dirección de la política municipal en lo que supone de adopción de decisiones con criterios esencialmente políticos, como también la suprema dirección de la administración municipal a la que se refiere, junto al resto de administraciones públicas, el artículo 103CE. En segundo lugar, el artículo 140 CE no atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa como hace el art. 141.2 CE para las provincias, sino a un Ayuntamiento compuesto únicamente por Alcalde y Concejales. Estos podrán ejercitarlas, bien individualmente, bien mediante su integración en órganos colegiados, decisión esta que corresponde adoptar al legislador básico, en desarrollo directo del artículo 140 CE, al diseñar los órganos de gobierno municipales. Pero, además, el citado precepto exige que Concejales y Alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE, en su doble vertiente del derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los Concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. El Alcalde, por los Concejales o por los vecinos. En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal» (FJ 6).

misión de Sugerencias y Reclamaciones formada por miembros del Pleno, con participación de todos los grupos políticos.

En el tercer y último Capítulo de este Título X bajo la rúbrica «gestión económico-financiera» se establecen los principios de la citada gestión en los municipios a que se refiere esta ley, previendo la creación de uno o varios órganos para el ejercicio de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación. Se ratifica el criterio tradicional de que el titular de la intervención general y el del órgano u órganos encargados de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación sean funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Cabe resaltar la creación de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local, cuya composición y funcionamiento pretenden garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia requeridas por los ciudadanos en este ámbito. Se concibe como un instrumento para abaratar y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en un ámbito especialmente sensible como es el tributario y con la finalidad de reducir la conflictividad en la vía contencioso-administrativa.

Además de este nuevo Título X, el legislador del 2003 entiende que tras 18 años de vigencia de la LBRL es aconsejable acometer una serie de modificaciones en ámbitos concretos de la regulación de las Entidades locales puesto que «se han puesto de manifiesto determinadas carencias y disfuncionalidades en la regulación de determinados aspectos en la LBRL». No podemos detenernos en el análisis de cada una de estas modificaciones producidas por la LMGL en el régimen común de las Entidades Locales pero sí consideramos necesario enumerar las que, a nuestro juicio, son más significativas:

- Impulso de la participación ciudadana fundamentalmente a través del ejercicio de la iniciativa popular.
- Reforzamiento de las mancomunidades de municipios. Se les reconoce la titularidad de la potestad expropiatoria y se posibilita la constitución de mancomunidades de municipios interautonómicas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autonómicas afectadas.
- Incorporación a la legislación local de los consorcios transfronterizos.
- Potenciación de los mecanismos de cooperación interadministrativa.
- Introducción de una nueva clasificación de las formas de gestión de los servicios públicos locales con la incorporación de las entidades públicas empresariales.

Finalmente, cabe hacer una referencia especial al nuevo Título XI (artículos 139 a 141) que el legislador del 2003 introduce en la LBRL, relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la LMGL:

«no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se

desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001 de 8 de junio».

En efecto, la LBRL atribuía a los entes locales la potestad sancionadora y, asimismo, permitía a dichos entes regular actividades mediante las Ordenanzas municipales. Sin embargo, estas Ordenanzas no podían, en ausencia de Ley sectorial del Estado o de las comunidades autónomas, tipificar infracciones y prever sanciones puesto que ello implicaría la vulneración del principio de legalidad sancionatoria¹⁹. Ante esta situación el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia afirma que:

«(...) la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios – conforme a la exigencia del artículo 25.2 LBRL – no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.

Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos – ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza municipal – sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1CE deriva la exigencia, al menos, de que a ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica» (FJ 6).

¹⁹ El artículo 25 de la Constitución dispone y así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, que está prohibida, en materia de tipificación de infracciones, la remisión de la Ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer en la propia Ley (Véanse en este sentido las STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; STC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3).

En definitiva, el Tribunal Constitucional flexibiliza la interpretación de la reserva de Ley en materia de infracciones y sanciones cuando no existe la cobertura de una Ley sectorial, de modo que, según la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad quedaría cubierto si es la Ley la que fija los criterios mínimos de antijuridicidad que luego cada Ayuntamiento tipifica y si es la Ley también la que establece el elenco de sanciones que las Ordenanzas pueden luego aplicar a cada caso²⁰.

Así pues, con base en los criterios señalados por la doctrina constitucional, la Ley 57/2003 añade, para aquellos supuestos en los que no exista norma legal sectorial estatal o autonómica, este nuevo Título XI a la LBRL bajo la rúbrica «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias»²¹. En los tres preceptos que conforman este **Título se establecen (i) los criterios generales de cobertura para la tipificación de infracciones y sanciones, (ii) la clasificación de las infracciones y (iii) los límites de las sanciones económicas que son, por otra parte, las únicas previstas.**

6. ADAPTACIÓN DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

En un momento de crisis económica como el que en la actualidad nos ha tocado vivir se defiende desde las instituciones, tanto comunitarias como nacionales, el establecimiento de un marco jurídico que garantice y facilite la libertad de consumo y la libertad de iniciativa empresarial lo que implica, sin lugar a dudas, una modificación importante de las formas de interven-

20 No obstante, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de septiembre de 2003 (Ponente M. Baena del Alcázar) va más allá y apunta que la aplicación rigurosa del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora local implica que las ordenanzas locales resultan inaplicables y, por lo tanto, la potestad reglamentaria menoscabada cuando se trata de materias de estricta competencia local respecto de las cuales no existe una ley que respalde la tipificación de infracciones y sanciones. En consecuencia manifiesta: «Como hemos expuesto en los fundamentos de Derecho anteriores hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, y por tanto de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos. Esto lleva consigo que debemos declarar que mediante Ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del texto refundido del régimen local, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en los que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias, que por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local, como se ha dicho antes en el Fundamento Jurídico cuatro».

21 Un estudio detallado de este Título X de la LBRL puede verse en mi trabajo «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales», en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, pp. 169 y ss.

ción administrativa en la economía. Se trata de articular medidas que bien fomenten o, al menos, no opriman la iniciativa privada favoreciendo con ello el desarrollo económico.

Con esta finalidad o pretexto, depende la perspectiva que se adopte, se tiende a transformar muchos controles previos de tipo autorizatorio, en obligaciones de información o comunicación, o en controles *a posteriori* que se entiende no retrasan la puesta en marcha de las iniciativas. Asimismo, se prima el silencio positivo sobre el negativo en los casos de procedimientos de concesión de autorizaciones previas.

Es en este contexto en el que se enmarca la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior²² y, sobre todo, sus normas de transposición al ordenamiento español, esto es, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley paraguas) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley ómnibus).

La última norma citada modifica los artículos 70 *bis* (añadiéndole un apartado 4º) y el 84 de la LBRL. El primero hace referencia a la ventanilla única como medio de información y comunicación entre los prestadores de servicios y las entidades locales²³. El segundo establece como mecanismos alternativos de intervención en la actividad de los ciudadanos por parte de las entidades locales, la llamada comunicación previa o declaración responsable frente a la tradicional licencia o autorización administrativa previa²⁴.

Además, por lo que se refiere al control de las actividades y servicios que tradicionalmente llevaban a cabo los municipios a través de las licencias de apertura de establecimientos será necesario tener en cuenta la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible que incorpora a la LBRL los artículos 84 *bis* y 84 *ter* estableciendo con carácter general la inexigibilidad de licencia u otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resultase necesario para la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud pública o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada.

22 El Considerando 1 de la Directiva 2006/123/CE pone de manifiesto que «La eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros es un medio esencial de reforzar la integración ente los pueblos de Europa y de fomentar un progreso económico y social equilibrado y sostenible».

23 Sobre esta cuestión puede verse mi trabajo "La ventanilla única como instrumento para la simplificación procedimental exigida por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior", en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012, pp. 179 y ss.

24 Sobre esta cuestión puede verse el trabajo de M. RODRÍGUEZ FONT, "Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local", *Anuario de Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2010, pp. 261 y ss.

7. LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para concluir este trabajo hemos de exponer la última y controvertida²⁵ (desde su fase de proyecto hasta su aprobación final) reforma de la LBRL. Nos referimos a la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. En su Preámbulo, el legislador comienza aludiendo al modificado artículo 135 de la Constitución así como a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo de aquel precepto constitucional y sostiene que estas novedades legislativas exigen «nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales». Así pues, con este propósito, se plantea la modificación de algunas de las disposiciones contenidas en la LBRL²⁶.

Los objetivos que persigue esta reforma, tal y como se exponen en el Preámbulo de la norma, son: (i) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones y hacer efectivo el principio «una Administración una competencia», (ii) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, (iii) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y (iv) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Con esta finalidad, el legislador de 2013 introduce, en la regulación del régimen jurídico de las entidades locales toda una serie de cambios normativos. La reciente aprobación de esta norma y el hecho de que ni los operadores jurídicos ni los políticos se mostrasen indiferentes ante su contenido, ponen de manifiesto su relevancia. Por ello, trataremos de exponer, con cierto grado de detalle, las principales modificaciones que la LRSAL introduce en la LBRL de 1985.

Clarificación de competencias municipales:

Con las modificaciones incorporadas al sistema competencial local el legislador pretende «evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes». En este sentido, se señala en el Preámbulo que:

«la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial

²⁵ Esta norma ha suscitado en su fase de proyecto una viva polémica tanto doctrinal como política. La confrontación política se ha suscitado tanto entre partidos con representación parlamentaria, como en el seno de cada uno de ellos entre los estamentos directivos y las bases asentadas en el mundo local.

²⁶ Concretamente se han modificado 33 artículos y 5 Disposiciones Adicionales de la LBRL.

específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones».

Así pues, con este firme propósito, el legislador de 2013 adopta, entre otras, las siguientes medidas:

- Reducción de las competencias locales mediante la redefinición de la cláusula general de competencia municipal contenida en el artículo 25.1 de la LBRL²⁷ y la supresión de la competencia municipal complementaria prevista en el artículo 28 de la citada norma²⁸. La competencia general se convierte ahora en un simple pórtico de las competencias que se relacionan en el artículo 25.2 y, por lo que se refiere al artículo 28, el legislador considera este precepto la causa de las duplicidades funcionales (que varias administraciones realicen las mismas actividades o presten el mismo servicio) de ahí que se elimine del texto legal. Estas modificaciones implican una reducción importante de la autonomía local.

- Junto a las categorías competenciales municipales propias y delegadas²⁹, la LRSAL dispone que «las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública». La Ley condiciona el ejercicio de estas competencias (“distintas de las propias”) al cumplimiento de dos requisitos (i) no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con las determinaciones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; (ii) no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Su efectividad deberá demostrarse a través de los correlativos informes de carácter necesario y vinculante, (i) de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y (ii) de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En consecuencia, los municipios podrán ejercer competen-

27 Art. 25.1 en la LBRL antes de la modificación introducida por la LRSAL: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover *toda clase de actividades* y prestar *cuantos* servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Tras la redacción otorgada por la LRSAL el artículo 25.1 dispone: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal *en los términos previstos en este artículo*».

28 Art. 28 LBRL: «Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de a mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente».

29 Conforme al artículo 7 de la LBRL, las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Las competencias delegadas se ejercerán en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación con sujeción a las reglas establecidas en la propia LBRL y además se han de prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

cias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada pero siempre que se cumplan los requisitos citados.

- La LRSAL modifica el listado de materias de necesaria competencia municipal prevista en el art. 25.2 LBRL. Lo más relevante es la supresión o reducción, en ese listado de materias, de las referidas a la asistencia social y a la atención primaria de la salud³⁰. La asistencia social municipal quedaría reducida a la «Evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social» (nuevo artículo 25.2 e). La atención primaria a la salud queda por completo al margen del art. 25.2³¹. Ambas materias son de titularidad autonómica y, por lo tanto, a leyes sectoriales autonómicas corresponde determinar la participación municipal³². Cuando la LRSAL decide suprimir del listado del artículo 25.2 LBRL estas materias de "interés local" tan sólo resulta que el Estado ya no exige a las comunidades autónomas que atribuyan competencias en esas materias. El Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España pero, obviamente, no habrá impedido que cada Comunidad Autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios³³.

Estas competencias municipales, en cambio, sí son suprimidas por las Disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL³⁴ que, de forma simultánea, se las atribuyen a las comunidades autónomas. Del tenor literal de ambos preceptos cabe inferir que el legislador estatal transfiere a las comunidades autónomas competencias que previamente las leyes sectoriales estatales y autonómicas habían atribuido a los municipios en dichas materias. Esta actuación del legislador estatal es muy cuestionable desde el punto de vista de su constitucionalidad. Es posible que el legislador estatal altere el reparto competencial con los entes municipales en las materias de su titularidad, pero, en ningún caso, en materias de competencia exclusiva

30 Antes de la modificación introducida por la LRSAL el artículo 25.2.k) señalaba que el Municipio ejercerá en todo caso competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en la materia «Prestación de los servicios sociales y de promoción reinserción social».

31 Antes de la LRSAL en el art. 25.2.i) estaba la materia «participación en la gestión de la atención primaria de la salud» como una de las materias en las que en todo caso el Municipio ejercería competencias en los términos de la legislación del Estado o de las comunidades autónomas.

32 Al respecto, véase M. ALMEIDA CERREDA, "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales", *Revista d'estudis autonòmics y federals*, 22, 2015, pp. 219 y ss.

33 En este sentido F. VELASCO CABALLERO, "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal* 2012, 6, 2013, pp. 23-60.

34 Estas Disposiciones transitorias ordenan la asunción por parte de las comunidades autónomas 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 y las relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

autonómica ya que el Estado únicamente puede disponer sobre las atribuciones municipales en las materias propias de su ámbito competencial³⁵.

Racionalización de la estructura administrativa de la Administración local:

- Entidades locales menores: desde el punto de vista de la articulación territorial de la administración local, la LRSAL no afecta a los entes locales territoriales (municipio y provincia), en cambio sí se ven marcados por esta reforma las llamadas entidades locales menores³⁶. Si bien las primeras versiones del Anteproyecto de LRSAL preveían la desaparición de estas entidades finalmente la LRSAL incluye dos medidas de "racionalización" de las mismas: (i) la supresión de las que, a fecha de 31 de diciembre de 2014, no hayan presentado sus cuentas al Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma³⁷ (ii) las nuevas entidades locales menores pasan de ser "entidades locales descentralizadas" a simples "entes desconcentrados", sin personalidad jurídica propia³⁸.

- Fusión voluntaria de municipios: Según el nuevo artículo 13.4 LBRL «Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica». Para el caso de que dos o más municipios convengan su fusión, el mismo precepto incluye una serie de ventajas financieras³⁹.

Intervención administrativa y actividad económica local:

- Intervención administrativa local en la actividad económica: La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local modifica el artículo 84 *bis* de la LBRL que, ya hemos señalado había sido previamente incorporado a la misma por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. El legislador de 2013 persigue con la nueva redacción del precepto eliminar con carácter general la licencia u otro medio de control preventivo para el ejercicio de actividades y, asimismo, limitar su exigencia para las instalaciones o infraestructuras físicas donde estas se ubican. De este modo se podrá iniciar la ejecución de obras e instalaciones y comenzar la actividad comercial con la simple presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que conste que el empresario declara cumplir los requisitos exigidos y disponer de los documentos que se exijan⁴⁰.

35 Véase mi trabajo "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Administração Pública*, 194, 2014, pp. 404 y ss.

36 M. ALMEIDA CERREDA, "La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores", *Cuadernos de Derecho Local*, 35, 2014, pp. 7 y ss.

37 Disposición transitoria cuarta de la LERSAL.

38 Artículo 24 *bis* de la LBRL incorporado por la LERSAL.

39 Véase M.A. ARIAS MARTÍNEZ, "La fusión de municipios", en VV.AA. (M. Almeida Cerredá, dir.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas, Madrid, 2015, pp. 105 y ss.

40 Sobre esta cuestión puede verse el trabajo de A. NOGUEIRA LÓPEZ, "El régimen de intervención local en las actividades privadas", en VV.AA. (J.A. Santamaria Pastor, coord.),

- Formas de gestión de los servicios locales: La LRSAL parte de la tipología de formas de gestión prevista en la LBRL. Esto es, gestión directa bien por la propia entidad local o a través de un organismo autónomo local, entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local con capital de titularidad pública; y gestión indirecta mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. El legislador de 2013 incorpora dos reglas de selección. En primer lugar, exige que se gestionen de la forma que sea "más sostenible y eficiente" y, en segundo término, dentro de las formas de gestión directa se optará por la gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo local y, sólo cuando "quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes", por la entidad pública empresarial local o por sociedad mercantil local.

- Iniciativa económica local: Tras la LRSAL las entidades locales podrán continuar ejerciendo la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, pero, en todo caso, sujeta a la condición de que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera en el ejercicio de sus competencias. De manera que en el expediente que acredite la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Para ello será necesario realizar un análisis del mercado en el que conste la oferta y demanda existente, la rentabilidad y los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial⁴¹.

Entidades instrumentales de la Administración Local:

La LRSAL incorpora una serie de normas a la LBRL con la finalidad de ajustar el número de entes instrumentales locales. En este sentido, se ha señalado, previamente, que únicamente podrán gestionarse los servicios públicos locales mediante entidad pública empresarial o sociedad mercantil cuando quede suficientemente acreditado que resultan más eficientes y sostenibles que la gestión mediante la propia Entidad local o mediante un organismo autónomo local (art. 85.2).

En segundo término, la Ley aboga por la cooperación entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas a través de consorcios o convenios administrativos. Sin embargo, dispone que la constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que,

La reforma de 2013. Del régimen local español, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 339 y ss.

41 Para profundizar sobre esta cuestión véase entre otros los trabajos de: I. del GUAYO CASTIELLA, "Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 2, 2014. F. GARCÍA RUBIO, "La iniciativa económica local tras la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 3, 2014.

en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos (art. 57).

En tercer lugar, se prevé que las entidades locales que cuenten con un plan económico-financiero o un plan de ajuste no podrán, durante la vigencia del mismo, adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, etc. (Disposición Adicional novena, apartado 1º). Asimismo, los entes instrumentales, adscritos a las entidades locales, que desarrollen actividades económicas y se encuentren en desequilibrio financiero si, a fecha de 31 de diciembre de 2014, no enmiendan ese desequilibrio, previa aprobación de un plan de corrección, se procederá a su disolución (Disposición Adicional novena, apartado 2º).

Finalmente, se prohíbe que entes públicos locales (sociedades, consorcios, fundaciones, etc.) constituyan o adquieran nuevos entes de cualquier tipología. Asimismo, aquellos entes instrumentales que no estuviesen en situación de superávit o equilibrio financiero y estuviesen controlados por otros entes públicos dependientes de las entidades locales deberán vincularse directamente a estas o ser disueltos (Disposición Adicional novena, apartados 3º y 4º)⁴².

Personal de la Administración Local:

- Cargos electos: La LRSAL introduce en la LBRL dos nuevos preceptos (75 *bis* y 75 *ter*) que establecen, respectivamente, los límites retributivos máximos para los cargos electos y el número de electos con posible dedicación exclusiva. Así, el artículo 75 *bis* contiene una tabla en la que, por tramos de población, fija las retribuciones totales máximas de todos los cargos electos, tomando como referencia máxima la retribución de los secretarios de Estado. Por su parte, el artículo 75 *ter* con el fin de reducir los costes retributivos de las entidades locales, distingue catorce tramos de población a los que liga el número de cargos electos con dedicación exclusiva que puede haber en cada Ayuntamiento⁴³. Cabe cuestionar si el Estado con esta regulación tan pormenorizada no excede su papel de legislador básico invadiendo competencias autonómicas y, asimismo, limita la capacidad organizativa de los entes municipales lo que implica una reducción de la autonomía local.

- Empleados públicos locales: El citado precepto 75 *bis* en su apartado 4 prevé que «las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos

42 Sobre las novedades de la LRSAL en relación con las "entidades instrumentales" pueden consultarse entre otros los trabajos de: E. MARTÍN MONTOYA, "Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista General de Derecho Administrativo*, 36, 2014; E. NIETO GARRIDO, "La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 2014.

43 F. DELGADO PIQUERAS, "El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales", en VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma de régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

retributivos pueda percibir el personal al servicio de las Entidades Locales y entidades de ellas dependientes en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cada año». En definitiva, esta es una norma de remisión a lo que anualmente establezca la Ley de Presupuestos.

Por su parte el nuevo artículo 92 de la LBRL establece que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario. Además, dispone, expresamente, que corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera (excluyendo, por tanto, a los interinos) al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Asimismo, queda reservada a los funcionarios de carrera aquellas funciones que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Se incluye un nuevo artículo 92 *bis* que, bajo el rótulo "Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional", reproduce y amplía la regulación contenida en la Disposición Adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril⁴⁴.

Con la introducción del nuevo artículo 104 *bis* relativo al "Personal eventual de las Entidades Locales", la Ley establece en primer término, el número máximo de puestos de trabajo que puede disponer el Ayuntamiento ocupados por personal eventual. Ello se determina en función de la población municipal que el legislador estructura en siete niveles. En segundo lugar, el precepto prevé el número de puestos de trabajo que pueden ser cubiertos por personal eventual en las Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares, determinando que el resto de las Entidades locales (comarcas, veguerías, etc.) no podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual. Finalmente, la Ley dispone que el personal eventual tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado⁴⁵. El grado de detalle de esta regulación parece que excede de la competencia básica del Estado tanto en materia organizativa como de empleo público limitando, en todo caso, las competencias de desarrollo autonómicos en ambas materias.

Como ya se ha señalado, la LRSAL ha sido una norma controvertida desde su gestación y la polémica continúa tras su publicación como lo evidencia el

44 Véase el trabajo de M.J. DOMINGO ZABALLOS, "El empleo público local en la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Los funcionarios con habilitación de carácter nacional", en VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma de régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

45 Véase el trabajo de M.J. DOMINGO ZABALLOS, "El empleo público local en la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. El personal eventual", en VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma de régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

planteamiento de diversos recursos de constitucionalidad en los que se cuestiona, fundamentalmente, el respeto, por parte del legislador estatal, de la garantía constitucional de la autonomía local (137 y 140) y del reparto competencial (Estado/Comunidades Autónomas) diseñado por el bloque de la constitucionalidad. Sin lugar a dudas, esta norma ha supuesto un recorte importante de la autonomía local tanto desde el punto de vista competencial como organizativo. Si bien, con carácter general, el contenido aislado de cada precepto permite sostener, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la reconocibilidad de la institución a pesar de su fuerte limitación⁴⁶, la lectura global de la norma, valorando en su conjunto las medidas que en ella se incluyen, pone de manifiesto un recorte sin precedentes de la autonomía municipal consagrada en el Texto Constitucional que desdibuja la imagen actual de la misma.

Por otra parte, el Estado ha entrado a regular algunos aspectos del régimen local con tal grado de detalle que lleva, en efecto, a cuestionar su encaje en el concepto de "las bases" que es, en definitiva, el ámbito competencial que en materia de régimen local corresponde al Estado. En todo caso, el Tribunal Constitucional tendrá ocasión de pronunciarse sobre ambos extremos con la resolución de los recursos planteados.

8. LA CEAL Y LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE DESARROLLO DE LA LRSAL

Todas las comunidades autónomas tienen asumida, en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, conforme al esquema de normación estatal y autonómica concurrente que se desprende del artículo 149.1.18 de la Constitución. Todas han ido dictando leyes generales sobre Administración local en el ejercicio de dicha competencia estatutaria.

Como es sabido, el TC sostiene el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales, de manera que dicho régimen se determina en todo caso en función de la legislación básica del Estado y de la legislación de desarrollo propia de cada Comunidad Autónoma⁴⁷. La Ley básica estatal de régimen local cumple la función de orientar y establecer las pautas generales concernientes a la organización y competencias de las entidades locales, pero como las Comunidades Autónomas también tienen competencias determinantes en materia de organización y atribuciones de la Administración local pueden aprobar leyes sustitutorias, que son aplicadas con preferencia a la

46 STC 32/1981, FJ 3º.

47 El Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, establece que corresponde al Estado «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 a 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» (FJ 3º). El Tribunal considera que «el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 de la Constitución) la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140» (FJ 6º).

legislación general⁴⁸. No obstante, la LRSAL introduce una serie de modificaciones en la LBRL que exige la adaptación e interpretación de la legislación autonómica de régimen local conforme a las previsiones de aquella.

La reforma de la normativa básica, en particular en lo relativo al sistema de las competencias locales, hizo necesaria la adaptación de la legislación vigente para establecer un conjunto de medidas sobre la aplicación efectiva de la reforma en las diferentes comunidades autónomas por ello, prácticamente todas ellas, han procedido al desarrollo normativo de la LRSAL. No obstante, para este desarrollo normativo las comunidades autónomas han dictado disposiciones de distinto rango: Circulares (País Vasco, Castilla-León, Aragón y Valencia)⁴⁹, Decretos (Asturias)⁵⁰, Decretos Leyes (Castilla-León, Andalucía, Extremadura, Cataluña, Murcia e Islas Baleares)⁵¹ y Leyes (Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia)⁵².

48 En este sentido S. MUÑOZ MACHADO (*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, III. La organización territorial del Estado. Las administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 1004-1005) manifiesta que la «Ley básica de régimen local cumple la función de orientar y establecer las pautas generales concernientes a la organización y competencias de las entidades locales. Contiene una regulación completa y sistemática de la materia. Pero como las Comunidades Autónomas también tienen competencias determinantes en materia de organización y atribuciones de la Administración local, pueden establecer leyes sustitutorias, como ha ocurrido de hecho, que son aplicadas con preferencia a la legislación general».

49 Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referentes al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; Circular castellano-leonesa de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración Circular 1/2014 de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que modifica la Ley 7/1985 reguladora de bases de régimen local; Circular valenciana de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.

50 Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 LRSAL.

51 Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; Decreto Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL; Decreto-Ley, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.

52 Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; Ley 2/2014, de 3 de julio, de medidas para la garantía y la con-

Estas disposiciones ponen de manifiesto, con carácter general, una clara oposición al modelo de reforma local⁵³. Su principal objetivo es aclarar el régimen aplicable a las competencias municipales partiendo para ello de la merma que ha experimentado el listado de materias contenidas en el nuevo artículo 25 de la LBRL tras la aprobación de la LRSAL. Si bien el Estado puede reducir la esfera mínima de competencias municipales incluso en menoscabo de la autonomía local no puede, en ningún caso, alterar la distribución constitucional de competencias entre el Estado y cada Comunidad Autónoma. Así, nada impide que las comunidades autónomas, en las materias que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos estatutos de autonomía, identifiquen las concretas competencias que corresponden al municipio en su legislación sectorial atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en los artículos 7.1 y 2 de la LBRL.

Por esta razón, una buena parte de las disposiciones autonómicas dictadas en desarrollo de la LRSAL tratan en su preámbulo o exposición de motivos de justificar y demostrar que aquella no puede articular un modelo cerrado de atribución de competencias locales. Para ello apelan al artículo 2.1 de la LBRL y a la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre⁵⁴ en la que se pone de manifiesto que «la función constitucional encomendada al legislador estatal es la de garantizar los mínimos competenciales que dotan

tinuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Rioja; Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía de la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

- 53 Distintos autores han señalado el carácter contrario de las normas autonómicas frente a la regulación contenida en la LRSAL. Entre ellos S.A. BELLO PAREDES ("Las competencias locales: balance de situación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, número extraordinario, 2015, p. 13) manifiesta que las comunidades autónomas «han regulado normativamente el régimen local en sus respectivos ámbitos territoriales para establecer un aparente 'cortafuegos' normativo a la LRSAL». A. GALÁN GALÁN ("La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, número extraordinario, 2015) apunta que generalmente las comunidades autónomas con su normativa tratan de obstaculizar la aplicación de la LRSAL. Mientras que M. ZAFRA VÍCTOR ("Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>) manifiesta que «la originalidad de esta legislación autonómica de desarrollo de las bases estatales sobre régimen local radica, con mayor o menor intensidad y beligerancia, en proponer una interpretación contraria al espíritu de la Ley 23/2013».
- 54 Cabe recordar que conforme a este pronunciamiento del TC este artículo segundo de la LBRL condensa «el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en relación con las competencias que se deban reconocer a las entidades locales (...), fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, las características de la actividad pública y la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia, respetando las bases estatales y, en particular, este artículo 2.1 y los artículos 25.2, 26 y 36 de la LBRL. Todo esto con pleno respeto a la Carta europea de autonomía local, que consagra los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales»⁵⁵.

Asimismo, se hace alusión a la situación de indefinición generada por la LRSAL que permite que cada municipio realice una interpretación diferente en cuanto a las materias sobre las cuales puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando en atención al principio constitucional de igualdad deberían ser las mismas. Cabe, incluso, que se suspenda o renuncie a la prestación de servicios por entender que, tras la entrada en vigor de la norma, el ente local ya no es competente para su prestación⁵⁶.

Así, con el fin de acabar con esta situación de indefinición y de inseguridad jurídica que genera la LRSAL tanto a los usuarios de los servicios públicos, como a los distintos órganos administrativos y operadores jurídicos que desarrollan sus funciones en estos ámbitos⁵⁷, las citadas disposiciones autonómicas se ocupan, básicamente, de concretar tras la entrada en vigor de la LRSAL: (i) el régimen de atribución de competencias propias a los municipios, (ii) la delegación de competencias, (iii) el régimen de las competencias atribuidas como propias en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la ley (iv) el ejercicio de competencias por los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación y (v) las competencias locales en materia de educación, sanidad y servicios sociales.

55 Véase en este sentido la exposición de motivos de la Ley gallega 5/2014 que además recuerda que en el caso de la Comunidad Autónoma gallega debe tenerse en cuenta el Acuerdo de cooperación entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) por el que se establece el contenido del Pacto Local que regirá en la Comunidad Autónoma de Galicia, firmado el 20 de enero de 2006. El Pacto Local reconoce la posibilidad de asunción de competencias por el nivel local atendiendo a los principios de subsidiariedad y eficacia, dado su carácter de Administración más próxima a la ciudadanía. En sentido similar se manifiesta la Exposición de Motivos del Decreto ley castellano-leonés 1/2014 y del Decreto-Ley andaluz 7/2014.

56 En este sentido se expresa el preámbulo del Decreto-Ley 2/2014 de las Illes Balears en donde se recalca con el fin de hacer ver la gravedad de la situación que en muchos casos los ámbitos materiales afectados son los de naturaleza básica prestacional a los ciudadanos, como servicios sociales, enseñanza, políticas de inmigración, de ocupación y de defensa de consumidores.

57 En este sentido la exposición de motivos del Decreto-Ley andaluz 7/2014 pone de manifiesto que «la entrada en vigor de esa Ley el pasado 31 de diciembre de 2013 y el transcurso ya de unos meses, en los que la incertidumbre jurídica ha generado la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones normativas al respecto, podría provocar una parálisis o, en su caso, cese en la prestación de servicios por parte de las entidades locales, algunos de los cuales suponen para la ciudadanía fiel reflejo de lo que se espera, en un Estado social, del ámbito de lo público».

(i) El régimen de atribución de competencias propias a los municipios

Una buena parte de la normativa autonómica de desarrollo establece que las instituciones autonómicas podrán atribuir a los municipios nuevas competencias con carácter de propias en materias en las que dichas instituciones sean competentes, con independencia de si la materia sobre la que verse la competencia se encuentre o no en el listado del artículo 25.2 de la LBRL debiendo, en este caso, seguir el procedimiento establecido en los apartados 3,4 y 5 del citado artículo 25. En este sentido, la Ley gallega 5/2014 tras disponer que las leyes autonómicas que atribuyan nuevas competencias a los municipios deberán evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, determina que «igualmente, se atenderá al principio de "máxima proximidad" de la gestión a la ciudadanía, legitimando la actividad pública local cuando el ámbito municipal sea lo más adecuado para la prestación de acuerdo con la Carta europea de autonomía local» (artículo 1.2). La normativa autonómica de desarrollo pone claramente de manifiesto que, en todo caso, la rebaja del nivel competencial mínimo garantizado por la legislación básica puede ser ampliado por el legislador sectorial apoyándose en el principio de "máxima" proximidad como criterio determinante para la atribución competencial municipal. Principio que, con afán recentralizador, se limitó en la normativa básica local y que la legislación autonómica recupera sustentándose en la CEAL.

(ii) La delegación de competencias

El listado de competencias delegables previsto en el artículo 27.3 de la LBRL tiene naturaleza meramente indicativa y ampliable como se deduce de la expresión "entre otras" contenida en dicho precepto al relacionar las posibles materias objeto de delegación. Esto implica que los municipios además de continuar ejerciendo las competencias delegadas por el Estado o la Comunidad Autónoma en los términos propios de la delegación, podrán aceptar, en el futuro, competencias delegadas por ambas Administraciones, aunque no figuren en la relación contenida en párrafo 3 del artículo 27, ni en el artículo 25 de la LBRL. Asimismo, se condiciona el reconocimiento de competencias delegadas en las materias previstas en el art. 27 a que las leyes de la Comunidad Autónoma no opten, con el fin de reforzar la autonomía municipal, por atribuir como propias esas competencias a los municipios⁵⁸. Apoyo, por lo tanto, explícito de la legislación autonómica a la autonomía local.

58 En este sentido la Ley gallega 5/2014 bajo la rúbrica "Delegación de competencias en los municipios" dispone en su artículo 2º que: «1. La Administración de la Comunidad Autónoma podrá delegar en los municipios, siguiendo criterios homogéneos, el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7 y 27 de la Ley 7/1985, así como lo previsto en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia. La delegación podrá alcanzar, entre otras, las competencias previstas en el artículo 27 de la Ley 7/1985, siempre que las leyes de la Comunidad Autónoma no atribuyesen su titularidad a los municipios como propias».

(iii) el régimen de las competencias atribuidas como propias en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la ley

Se trata de competencias atribuidas normativamente como propias por la diferente legislación sectorial. En base a ella se diseña, como señala la exposición de motivos de la ley gallega, "todo el sistema prestacional a la ciudadanía basándose en una distribución específica de competencias que no puede ahora sin más desconocerse sin que peligre esa prestación de servicios públicos, muchas veces esenciales para la ciudadanía". Además, es evidente que «no pueden imponerse a las normas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley básica requisitos previstos en el artículo 25 que sólo son de aplicación a las aprobadas en el nuevo sistema vigente tras la reforma, como los de previsión de la dotación financiera, cuando las competencias propias de las entidades locales vienen sustentadas aún por el actual sistema de financiación». Así pues, las competencias propias atribuidas por el legislador sectorial antes de la promulgación de la ley mantendrán su vigencia y por lo tanto quedan exentas de la obligación de solicitar los dos informes previstos en el art. 7.4 (en este sentido decreto ley andaluz art. 2.3). Lo que significa que todas estas competencias continuarán ejerciéndolas las entidades locales de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad⁵⁹. En definitiva, toda esta normativa sectorial vigente en el momento de entrada en vigor de la legislación básica estatal no puede obviarse y no cabe duda de que mientras subsista y siga aplicándose reduce, como señala BOIX PALOP, las pretensiones recentralizadoras, uniformizadoras y ordenadoras que introduce la LRSAL⁶⁰.

(iv) el ejercicio de competencias por los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

Como ya se ha señalado, las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación se trata de una categoría residual de competencias que surge ante el vacío dejado por la LRSAL, al redefinir la cláusula general de competencias del artículo 25.1 y suprimir el artículo 28 de la LBRL. Como es sabido, el ejercicio municipal de estas competencias se condiciona al cumplimiento de dos requisitos (i) que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal y (ii) que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Pues bien, tal y como se deduce del tenor literal del artículo 7.4 *in fine* de la LBRL, este procedimiento se empleará únicamente para las "nuevas" competencias que los municipios deseen ejercer con pos-

59 Así lo determinan prácticamente todas las normas autonómicas de desarrollo. Puede verse entre otras: Ley gallega 5/2014 (Disposición Adicional 1ª), el Decreto-Ley andaluz (art. 1) Decreto-Ley castellano leonés 1/2014 (art. 1º), la Ley madrileña 1/2014 (art. 3.2), Decreto-Ley catalán 4/2014 (Disposición Adicional 1ª) Ley murciana 6/2014 (artículo 1º).

60 En este sentido A. BOIX PALOP, "Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2014, p. 112.

terioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Así pues, cabe entender que no será de aplicación el procedimiento previsto para la ejecución de dichas competencias, en el supuesto de que una determinada competencia ya se viniese ejerciendo por los municipios en virtud del derogado artículo 28 de la LBRL, siempre que se contase con la financiación a tal efecto y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público⁶¹. En cambio, sí tendrían la consideración de competencias “distintas de las propias o atribuidas por delegación” las que no hayan sido expresamente atribuidas al municipio por la correspondiente normativa sectorial, debiendo en estos casos el municipio que desee ejercerlas ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 7.4.

Esta es la interpretación que cabe deducir de la regulación contenida en la normativa autonómica de desarrollo, que es la más ajustada, sino al espíritu⁶², sí a la literalidad de la norma básica – “nuevas competencias”, (art. 7.4 *in fine*) – además de ser la más respetuosa con la autonomía local. Sin lugar a dudas, el carácter irretroactivo de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas en régimen de delegación va dirigido a preservar las competencias municipales. En definitiva, como manifiesta BOIX PALOP estos textos se refieren a la necesidad de garantizar la provisión de servicios y de respetar un entendimiento del reparto competencial que el modelo de reforma de la Ley estatal pretendía poner en cuestión⁶³.

Por otra parte, en el supuesto de que se produjese algún conflicto competencial, a raíz de alguna discordancia entre una norma autonómica de desarrollo y la norma básica estatal la resolución le corresponde, tras la interposición del oportuno recurso, al Tribunal Constitucional. De modo que mientras no se declare la inconstitucionalidad de una de ellas, – la básica o la de desarrollo – ambas son válidas y, por lo tanto, será la administración la que deba decidir ante un determinado supuesto de hecho qué norma será la aplicable⁶⁴. Lo más sensato parece ser que el operador jurídico opte por la aplicación de la norma que implique un mayor fortalecimiento de la garantía constitucional de la autonomía local.

61 En este sentido art. 2.3 del Decreto-Ley andaluz 7/2014 y art.3.3. de la Ley gallega 5/2014.

62 Hay que tener en cuenta que el espíritu de la LRSAL es reducir la autonomía municipal y dificultar su ampliación por parte de las comunidades autónomas.

63 Así pues, gracias a estas reacciones, un modelo claro en la LRSAL que cambiaba radicalmente el entendimiento de nuestro régimen local no parece que vaya a tener capacidad de provocar transformaciones de raíz, debido a la estructura del reparto territorial del poder en nuestro país, y a la consiguiente imposibilidad de establecer un modelo vertical impuesto al resto de actores desde el Estado en toda una serie de cuestiones, sin consenso y desconocimiento que estas estructuras jurídicas, también asentadas, tienen mecanismos de respuesta en derecho (A. BOIX PALOP, “Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, op. cit., pp. 113-114).

64 F. VELASCO CABALLERO (“El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, op. cit., pp. 14-19) argumenta exhaustivamente como la Constitución, único texto normativo plenamente supraordenado a las leyes en conflicto no contiene “un criterio formal, expreso y cierto sobre la ley aplicable” en cambio sí contiene “criterios materiales que dotan de razonabilidad o sostenibilidad a las opciones aplicativas que, en cada caso adopte el órgano administrativo.

No obstante, y en aplicación de lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, estas discrepancias se solventaron en virtud de los acuerdos adoptados en el seno de sendas comisiones bilaterales de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas de Galicia y Andalucía respectivamente⁶⁵. Conforme a estos acuerdos, los requisitos previstos en el artículo 7.4 operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas cuyo ejercicio pudiesen iniciar las entidades locales a partir de la entrada en vigor de la ley como también para las que estuviesen ejerciendo con anterioridad.

Por lo tanto, para continuar ejerciendo las competencias encomendadas a los municipios al amparo del derogado artículo 28 de la LBRL, será preciso que la Comunidad Autónoma emita los informes preceptivos y vinculantes en los que se señale la inexistencia de duplicidad y la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio prestado. Si bien con estos Acuerdos se han evitado los recursos de inconstitucionalidad cuya resolución solventaría las dudas de constitucionalidad que pudiesen plantear estos preceptos, se produce al mismo tiempo una vuelta de tuerca hacia la centralización y un nuevo recorte o limitación de la autonomía municipal que pone en peligro la continuidad y calidad de los servicios públicos.

Por otra parte, una lectura detenida de las normas autonómicas de desarrollo del art. 7.4 de la LBRL pone de manifiesto que los procedimientos a seguir, así como el número de requisitos y condiciones que deben cumplir los municipios solicitantes no facilitan, en ningún caso, el ejercicio de las antes denominadas competencias impropias muchas de las cuales ya las venían ejerciendo con anterioridad a la aprobación de la LRSAL.

v) las competencias locales en materia de educación, sanidad y servicios sociales

En relación a estas competencias las normas autonómicas contienen dos previsiones:

- las competencias que con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las Disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continua-

⁶⁵ Véase en este sentido el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de RSAL y el Acuerdo de 18 de febrero de 2015, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En ambos casos las comunidades autónomas se comprometen a modificar su legislación de régimen local y a incorporar en el ordenamiento jurídico autonómico la interpretación contenida en sendos acuerdos.

rán siendo ejercidas por los municipios en tanto no se den las condiciones previstas en la normativa básica para su traspaso a la comunidad autónoma (que posteriormente podrá delegarlas en los municipios⁶⁶) y, en particular, el establecimiento de un nuevo sistema de financiación autonómico⁶⁷.

Esta regulación autonómica merece dos consideraciones. En primer término, reseñar que las competencias propias de los municipios en dichos ámbitos materiales son también las previstas como tales en la legislación sectorial autonómica⁶⁸. Esto significa que las previsiones contenidas en las Disposiciones citadas de la normativa estatal básica, además de ser, previsiblemente inconstitucionales, son absolutamente contrarias al sentido común. Lo que el legislador básico estatal pretende es sustraer la realización de determinadas actividades y la prestación de determinados servicios, enmarcados en el ámbito competencial de exclusiva titularidad autonómica y ejecutados por los municipios en sus respectivos ámbitos territoriales, con el fin de encomendárselos a la Comunidad Autónoma para que esta a su vez los devuelva a los municipios vía delegación. Es decir, la LRSAL marca la ruta de "un viaje de ida y vuelta con costes desproporcionados"⁶⁹.

En segundo lugar, la normativa autonómica, en consonancia con la legislación básica estatal, condiciona el traspaso a la Comunidad Autónoma de dichas prestaciones al previo establecimiento de un nuevo sistema de financiación autonómico. Así pues, habrá que esperar a que se dicten dichas normas para que dicha asunción competencial tenga efecto. Lo que implica, como ya se ha manifestado, desplazar *sine die* la aplicación de estas disposiciones normativas⁷⁰.

- el resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la comunidad autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por éstas de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la LBRL, esto es, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.

En definitiva, aunque la situación de crisis económico-financiera condujo al Estado a adoptar medidas legislativas que llevaban implícita una recentralización competencial, la realidad social del momento marcada por un aumento considerable del número de ciudadanos que reclama la asistencia y atención municipal ha impedido la efectiva aplicación, pasado ya un año

66 Así está previsto en el apartado cuarto de las Disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL.

67 Así lo disponen entre otras la Ley gallega 5/2014 (Disposición Adicional cuarta), la Ley madrileña 1/2014 (Disposición Adicional primera), la Ley murciana 6/2014 (art. 6), la Ley riojana 2/2014 (art. 4).

68 Véase mi trabajo "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", op. cit., pp. 33 y ss.

69 Véase en este sentido a R. JIMÉNEZ ASENSIO, "Los servicios sociales municipales tras la reforma local", en http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/SERVICIOS_SOCIALES_TRAS_LA_LER-SAL.pdf (consultada 18/05/2015).

70 S.A. BELLO PAREDES, "Las competencias locales: balance de situación", op. cit., p. 16.

desde la entrada en vigor de la LRSAL, de determinados aspectos de esta regulación básica en el ámbito competencial. En consonancia con esta coyuntura, la normativa autonómica de desarrollo que se ha ido aprobando a lo largo del año 2014 ha tratado de bloquear o frenar los efectos adversos que el Estado de Bienestar podía experimentar con la aplicación inmediata de la poco meditada regulación estatal. Parece que se ha tenido en cuenta que el marco de crisis económica actual en el que se ve sumido el Estado exigía de los poderes públicos unos niveles de prestación mayor que en las épocas de bonanza económica. En este escenario le corresponde un papel protagonista a la Administración más cercana al ciudadano, esto es, la municipal, a la que le resulta prácticamente imposible sortear las demandas ciudadanas precisamente por su proximidad a las mismas⁷¹.

9. REFLEXIÓN FINAL

Mientras que en la normativa de régimen local previa a la aprobación del Texto Constitucional de 1978 no había ningún indicio de autonomía local, la preocupación de la Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985 fue, precisamente, la garantía de la autonomía local. Por su parte, las leyes de 1999 y 2003 se limitaron, como se ha puesto de manifiesto, a incidir en la estructura organizativa del gobierno local pero no afectaron ni al sistema competencial ni a la articulación territorial de la Administración local. La reforma del 2013, bajo el pretexto de una adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, implanta toda una serie de medidas con el objetivo de (i) clarificar las competencias locales, (ii) racionalizar la estructura administrativa, (iii) ajustar el número de entes instrumentales locales y (iv) limitar gasto en materia de personal.

Sin embargo, la LRSAL, además de no solucionar los problemas municipales derivados de la ausencia de una distribución clara de competencias y de la falta de la asignación presupuestaria correspondiente, debilita la autonomía local desde el punto de vista competencial. Ello se debe a que la situación de crisis económico-financiera que envuelve a esta reforma lleva al legislador a centrarse en adoptar medidas de contención del gasto público con el fin de no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, olvidándose de las demandas y necesidades reales de los entes municipales. Por ello, la LRSAL reduce prácticamente a la nada las posibilidades de descentralización competencial hacia los entes municipales e intenta llevar a cabo la recentralización de determinadas competencias.

En la misma línea, la normativa autonómica dictada en desarrollo de la legislación básica estatal, reacciona poniendo freno a las pretensiones

71 Como dice T. DE LA CUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO ("Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda descentralización?", op. cit., p. 177) «no es que sea mejor o peor una u otra Administración, sino que muchos servicios en su concreción final, exigen un nivel de capilaridad que ni el Estado, ni la Comunidad autónoma son capaces de ostentar».

recentralizadoras del Estado y trata de mantener el nivel competencial, no tanto de los entes municipales, como el de la propia Comunidad Autónoma.

No obstante, después de todo este revuelo legislativo, los entes municipales continuarán prestando y realizando, al margen de la nueva regulación competencial contenida en la LBRL, determinados servicios y actividades en el marco de sus competencias, propias o no, con el fin de satisfacer las necesidades y demandas vecinales.

10. Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, M., "La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores", *Cuadernos de Derecho Local*, 35, 2014.

ALMEIDA CERREDA, M., "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales", *Revista d`estudis autonòmics y federals*, 22, 2015.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales", en VV.AA. (J.L. Carro Fernández-Valmayor, dir.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "La ventanilla única como instrumento para la simplificación procedimental exigida por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior", en VV.AA. (A. Nogueira López, dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Administração Pública*, 194, 2014.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "La fusión de municipios", en VV.AA. (M. Almeida Cerredá et al, dir.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas, Madrid, 2015.

BELLO PAREDES, S.A., "Las competencias locales: balance de situación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, número extraordinario, 2015.

BOIX PALOP, A., "Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2014.

CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., "Una reflexión general introductoria sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local", en VV.AA. (J.L. Carro Fernández-Valmayor, dir.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005.

- CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "El Pacto local. La necesidad de más protagonistas", *El Consultor*, 10, 1999.
- DE LA CUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., "Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda descentralización?", *La distribución territorial de España: autonomías y municipios: reflexiones*, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, 2009.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 2, 2014.
- DELGADO PIQUERAS, F., "El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales", en VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma de régimen local. la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- DOMINGO ZABALLOS, M.J., "El empleo público local en la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Los funcionarios con habilitación de carácter nacional", en VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma de régimen local. la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- DOMINGO ZABALLOS, M.J., "El empleo público local en la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. El personal eventual", en VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma de régimen local. la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- FONT I LLOVET, T., "El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local", *Autonomías*, 20, 1995.
- GALÁN GALÁN, A., "La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, número extraordinario, 2015.
- GARCÍA RUBIO, F., "La iniciativa económica local tras la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 3, 2014.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Los servicios sociales municipales tras la reforma local", en "http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/SERVICIOS_SOCIALES_TRAS_LA_LERSAL.pdf (consultada 18/05/2015).
- LASAGABASTER HERARTE, I., *La Carta Europea de Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.
- MARTÍN MONTOYA, E., "Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista General de Derecho Administrativo*, 36, 2014.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, III. La organización territorial del Estado. Las administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2011.

- NIETO GARRIDO, E., "La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 2014.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., "El régimen de intervención local en las actividades privadas", en VV.AA. (J.A. Santamaría Pastor, coord.), *La reforma de 2013. Del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local en la Constitución Española", en VV.AA. (S. Muñoz Machado, dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. 1., Iustel, Madrid, 2011.
- RODRÍGUEZ FONT, M., "Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local", *Anuario de Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2010.
- RODRÍGUEZ ZAPATA PÉREZ, J., "Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo", en VV.AA. (J. Galofré I Crespi, coord.), *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003.
- VELASCO CABALLERO, F., "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal 2012*, 6, 2013.
- VELASCO CABALLERO, F., "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas", *Revista catalana de dret public*, 48, 2014.
- VIVANCOS COMES, M., "La territorialización del pacto local", *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, 26, 1999.
- ZAFRA VÍCTOR, M., "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>.