

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, LA SUFICIENCIA FINANCIERA Y LAS GARANTÍAS FINANCIERAS Y DE PAGO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TRAS LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

THE BUDGETARY STABILITY, THE PRINCIPLE OF SUFFICIENT RESOURCES, AND THE FINANCIAL GUARANTEES AND PAYMENT OF MUNICIPAL COMPETENCIES AFTER THE LAW 27/2013, OF DECEMBER 27

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3340>

IGNACIO CALATAYUD PRATS

Profesor de Derecho Administrativo.

CUNEF (Centro adscrito Universidad Complutense)

icprats@cunef.edu

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO ECONÓMICO. 2. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CE Y LA APROBACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 2.1. La fuerza del principio de estabilidad presupuestaria. 2.2. El contenido de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. 3. COMPETENCIAS LOCALES Y PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA. 4. COMPETENCIAS PROPIAS Y GARANTÍA FINANCIERA, SU ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA LOCAL. 4.1. La memoria económica en la atribución de competencias propias. 5. COMPETENCIAS DELEGADAS Y GARANTÍAS FINANCIERAS Y DE COBRO, SU ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA LOCAL. 5.1. Garantías financieras. 5.2. Garantías de cobro. 6. COMPETENCIAS IMPROPIAS Y GARANTÍA FINANCIERA, SU ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA LOCAL. 6.1. Plan económico financiero y supresión de competencias impropias. 7. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. THE ECONOMIC CONTEXT. 2. THE REFORM OF THE ARTICLE 135 OF THE CONSTITUTION AND THE APPROVAL OF THE ORGANIC LAW 2/2012, OF APRIL 27, OF BUDGETARY STABILITY AND FINANCIAL SUSTAINABILITY. 2.1. The power of the principle of Budgetary stability. 2.2. The content of the organic Law 2/2012, of April 27. 3. MUNICIPAL COMPETENCIES AND THE PRINCIPLE OF SUFFICIENT RESOURCES. 4. OWN COMPETENCIES AND FINANCIAL GUARANTEE, HIS ADEQUACY TO THE LOCAL AUTONOMY. 4.1. The economic memory in the attribution of own competencies. 5. DELEGATED COMPETENCIES AND FINANCIAL AND COLLECTION GUARANTEE, HIS ADEQUACY TO THE LOCAL AUTONOMY. 5.1. Financial guarantee. 5.2. Collection guarantee. 6. IMPROPER COMPETENCIES AND FINANCIAL GUARANTEE, HIS ADEQUACY TO THE LOCAL AUTONOMY. 6.1. Economic financial Plan and suppression of improper competencies. 7. BIBLIOGRAPHY.

RESUMEN

La crisis económica y financiera, la entronización del principio de estabilidad presupuestaria y las distintas reformas legislativas, han puesto de relieve, por fin, la importancia del gasto público y del Derecho presupuestario en la eficacia y eficiencia de la Administración. La reforma de la Administración local pone en valor el aspecto financiero de la actividad administrativa de modo tal que, el ejercicio de una competencia por el Ente local, va a estar condicionado previamente al cumplimiento de la disciplina presupuestaria y a la existencia de financiación pues sin financiación no hay competencia. El artículo analiza las distintas medidas que pretenden garantizar la financiación y el pago de las competencias locales y su adecuación a los principios constitucionales.

PALABRAS CLAVE: Estabilidad presupuestaria, suficiencia financiera, competencias municipales.

ABSTRACT

The international financial and economic crisis, the exaltation of the budgetary stability principle, and the different legal reforms, have emphasized the importance of public budgetary law and public expenditure for the effectiveness and efficiency of public administration. Local administration's reform, recognizes the importance of the financial side in public activity, since the provision of public services will be conditioned by budgetary discipline compliance. This article analyses the measures that are intended to ensure the funding of local public services.

KEYWORDS: The stability of public finances, the principle of sufficient resources, municipal competencies.

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO ECONÓMICO

La crisis económica y financiera que comenzó en 2008 ha tenido y tiene un fuerte impacto en las cuentas públicas españolas. Así, de un superávit para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2006 y 2007, se pasó a un déficit registrado del 4,5 por ciento del PIB en 2008, situación que siguió deteriorándose de modo que el déficit en 2011 alcanzó el 8,9 por ciento del PIB.

En efecto, como consecuencia de la crisis y de la desaceleración de la actividad económica privada, los ingresos tributarios recaudados disminuyeron de forma considerable y, por el contrario, los gastos públicos no solo se mantenían para sufragar los servicios públicos esenciales, sino que aumentaban como consecuencia tanto del gasto derivado del desempleo, como del gasto derivado de los intereses generados por la deuda pública nacida del alto déficit, e incrementada por el endurecimiento de las condiciones de acceso a los mercados financieros¹.

En definitiva, el déficit insostenible, generado por el descenso de los ingresos públicos y el aumento de los gastos públicos, que ponía en riesgo el

1 Para un análisis del contexto económico se puede consultar el Plan presupuestario 2013-2014 elaborado por el Ministerio de Hacienda y que se encuentra en la web http://www.minhap.gob.es/es-es/prensa/en%20portada/2012/Paginas/20120803_Plan2013_2014.aspx.

propio Estado del bienestar, exigía la necesidad de adoptar decisiones que mejoraran la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos y trajeran consigo ahorros de fondos públicos.

Es, precisamente, en este contexto de crisis en el que el principio de estabilidad presupuestaria se erige como el eje sobre el que pivotan las reformas de la Administración Pública y, en concreto, la reforma del artículo 135 de la CE de 27 de septiembre de 2011, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

En este punto es importante destacar como la crisis económica y financiera, la entronización del principio de estabilidad presupuestaria y las distintas reformas legislativas han puesto de relieve, por fin, la importancia del gasto público y del Derecho presupuestario en la eficacia y eficiencia de la Administración hasta el punto de que las nuevas normas han establecido medidas preventivas, correctivas y coercitivas que tienen como objetivo el estricto cumplimiento de las mismas².

De este modo, mediante las reformas realizadas y, en concreto, mediante la reforma de la Administración local, se pretende, tal y como pone de manifiesto el título de la LRSAL, racionalizar la Administración pública, esto es, configurar una Administración más eficaz y eficiente mediante la imposición de un conjunto de medidas jurídicas que ponen en valor la importancia de la Hacienda y del gasto público en el ejercicio de las competencias y servicios públicos pues resulta evidente que el ejercicio efectivo de las competencias y funciones de la Administración se encuentra supeditado e inexorablemente ligado a la suficiencia de recursos económicos con los que poder acometer dichas competencias³.

2 En el mismo sentido se manifiesta M.A. MARTINEZ LAGO, "Controles de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales", *Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid*, 2013, p. 5, cuando indica que: «Lo primero que se puede señalar de la insistente preocupación por la estabilidad presupuestaria, aunque no sea la nota principal, desde luego, para denotar su importancia en la reconfiguración de las Administraciones y del conjunto de políticas públicas, como consecuencia de la grave crisis económica y financiera que padecemos, es que ha venido a suponer una clara revitalización de los estudios sobre el gasto público, los presupuestos y la deuda pública».

3 Tal y como expresa M. BASSOLS COMA, "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014, p. 27: «por racionalización debemos interpretar un ramillete de objetivos que pretenden contribuir a configurar una Administración más eficaz y eficiente, a través de una serie de técnicas jurídicas y financieras que no entrañan propiamente una reforma administrativa, pero sí vienen a sancionar – en frase muy expresiva de S. Cassese – que el derecho administrativo ha tardado en darse cuenta de la importancia de la Hacienda respecto de la Administración, y del triunfo de la Hacienda sobre la Administración: la Hacienda, al igual que no es un instrumento neutral para la economía, tampoco lo es para la Administración. En primer lugar, porque el ordenamiento financiero representa la medida efectiva de la función (administrativa)».

Tal y como vamos a comprobar a partir de las reformas operadas se pone fin a la práctica política consistente en gastar lo que no se tiene⁴ sometiendo a reglas el gasto público y fijando consecuencias en caso de incumplimiento.

2. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CE Y LA APROBACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

2.1. La fuerza del principio de estabilidad presupuestaria

La reforma del artículo 135 de la Constitución Española tuvo como objetivo garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país mediante la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución. De este modo, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación y mantenimiento del Estado Social y ello con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

El principio de estabilidad presupuestaria como principio normativo vinculante para los poderes públicos y como principio vertebrador del Derecho presupuestario, y la correspondiente reglamentación y limitación del gasto y del endeudamiento público, es un medio necesario y fundamental para mantener una Hacienda Pública saneada con todas las consecuencias positivas que ello conlleva para el crecimiento económico y el bienestar social⁵.

Precisamente, la previsión constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y la remisión de su desarrollo a una Ley Orgánica tiene unas consecuencias de gran importancia desde un punto de vista jurídico pues desde el instante de su constitucionalización estamos ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad – de la competencia – del Estado y de las Comunidades Autónomas⁶.

En concreto, el mandato consistente en el freno al endeudamiento y la consiguiente limitación del gasto tiene una vertiente negativa reflejada en la prohibición impuesta a las distintas Administraciones de que incurran en déficit y endeudamiento y una vertiente positiva que se proyecta en la obli-

4 Nos resulta clara y contundente la reflexión expresada por F.J. GARCÍA ROCA y M.A. MARTINEZ LAGO, "El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones", *Documentación Administrativa Nueva época*, 1, 2014, p. 2, cuando indican que: «Existe un cierto consenso europeo en la necesidad de frenar la proclividad de los gobiernos a gastar e incrementar constantemente los servicios públicos sin atreverse a subir los impuestos por razones electorales. También lo hay en censurar que no se aprovechen los momentos altos del ciclo económico para pagar la deuda. La desfiscalización de los ingresos públicos es racionalmente imposible (...) Ningún Estado puede endeudarse de forma permanente ni se puede deber más del 60% de lo que uno tiene. Y España está ya por encima del 90% y llegará en 2014 a casi el 100%. ¿Quién va a pagar todos esos préstamos de los mercados y en cuánto tiempo?».

5 Cfr., G. CÁMARA VILLAR, "La Reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011, p. 176.

6 Sentencia del TC 157/2011, de 18 de octubre de 2011.

gación del Estado de imponer mediante las técnicas jurídicas necesarias el mandato constitucional⁷. En este sentido, coincidimos con ARAGÓN REYES cuando indica que la previsión constitucional del principio tiene unas consecuencias jurídicas innegables (que suponen una clara diferencia respecto de su no constitucionalización) pues lo que antes el Estado “podía” hacer, ahora “tiene” que hacerlo, de modo tal que la anterior facultad se convierte así en obligación y, por ello, en un límite material que, como tal, opera frente a la libertad de actuación del poder constituido, condicionándolo⁸.

El Estado, en particular, tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149 CE. A estos efectos, cobran singular relevancia las competencias de que dispone con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicas. Ello obliga al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, cada cual, en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los referidos principios⁹.

Igualmente, la constitucionalización del principio de estabilidad implica que cuando esté en juego la aplicación del mismo en relación con otros principios constitucionales, estos últimos y su interpretación ha de modularse y matizarse como consecuencia de la aplicación del primero¹⁰. En definitiva, la aplicación del nuevo principio constitucional de estabilidad presupuestaria obliga a modular la

7 Tal y como indican F.J. GARCÍA ROCA y M.A. MARTINEZ LAGO, “El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones”, op. cit., pp. 4 y 5, «El artículo 135 CE no es un precepto constitucional más. No cabe seguir una interpretación sistemática como criterio de la interpretación constitucional. La prohibición se aplica con preferencia y desplaza a las demás normas constitucionales. Esto es muy nuevo. Por otro lado, la regla de freno al endeudamiento no sólo tiene una finalidad impeditiva, como toda prohibición, sino asimismo impositiva. Es asimismo una norma de principios que orienta el funcionamiento de todas las Administraciones públicas».

8 Vid., M. ARAGÓN REYES, “La Reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011, p. 170.

9 Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016.

10 Este es el criterio de la Abogacía del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En concreto indica la Abogacía que: «Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 CE). Tal garantía habría resultado modalizada por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional; objetivos que tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo dentro del régimen jurídico de los entes locales». Del mismo indica que: «Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias. De las nuevas circunstancias y, en particular, de la grave crisis económica que atraviesa el Euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6; 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3)».

eficacia de otros principios constitucionales hasta el punto de que se ha llegado a afirmar, a nuestro juicio con acierto, que el artículo 135 de la CE ha facilitado ciertamente una silenciosa pero efectiva prevalencia, en el orden constitucional en su conjunto, del de carácter económico-financiero sobre el resto¹¹.

Pues bien cabe indicar que el desarrollo del artículo 135 CE, desarrollo que admite diversas formulaciones que entran dentro de la decisión política, ha sido realizado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) la cual, mediante principios y reglas de carácter eminentemente presupuestario, además de técnicas de seguimiento y control, ha concretado, perfilado y dado cumplimiento al mismo.

Cabe indicar, en este sentido, que el contenido y la concreción que realiza la Ley Orgánica forma parte del canon de constitucionalidad del resto del ordenamiento jurídico al integrarse dicha Ley, que es un desarrollo mandado expresamente por la CE, en el bloque de constitucionalidad¹².

En nuestro caso concreto consideramos que el principio de estabilidad presupuestaria, concretado y desarrollado en la Ley Orgánica, supone la opción del constituyente por una determinada opción política juridificada, de modo tal que dicha concreción y contenido material se configuran en un límite material que forma parte del bloque de constitucionalidad y que, como tal límite, reduce, limita y delimita no solo las posibilidades de los futuros legisladores, sino que, además, modula y condicional la aplicación de otros principios constitucionales como, por ejemplo, la autonomía local.

2.2. El contenido de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

a) Tal y como hemos visto el desarrollo del artículo 135 de la CE se lleva a cabo por la LOEPSF la cual en primer lugar establece y define una serie de principios económico-presupuestarios de carácter vinculante para las Administraciones Públicas y, en concreto, para los Entes locales, que tienen por objetivo disciplinar el endeudamiento y el gasto¹³.

11 Cfr., L.J. PAREJO ALFONSO, "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014, p. 12.

12 En el mismo sentido se expresan F.J. GARCÍA ROCA y M.A. MARTINEZ LAGO, "El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones", op. cit., p. 5, para quienes «La función constitucional de la Ley Orgánica. A nuestro juicio, una de las consecuencias principales de la Reforma es que, en virtud de la reserva constitucional de ciertas materias – entre otras cosas, la responsabilidad por incumplimiento y la metodología del cálculo del déficit estructural – y de la elección de una habilitación expresa, esta específica Ley Orgánica pasa a formar parte del bloque de la constitucionalidad. Puede por ello pensarse que cumple una función constitucional, al igual que ocurre con la LOFCA o con la Ley de Presupuestos. En virtud de dicho criterio, debería poder desplazar los mandatos de otras leyes e incluso de los Estatutos de Autonomía en casos de conflictos normativos, con la finalidad de hacer efectivos los mandatos constitucionales. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera concreta la Constitución, mediante un desarrollo legal indefectible que es una prolongación de las funciones constitucionales.

13 Cfr., M. BASSOLS COMA, "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general", op. cit., p. 26.

Dichos principios son el de estabilidad presupuestaria, la regla del gasto y el principio de sostenibilidad financiera.

En virtud del principio de estabilidad presupuestaria las Administraciones locales están obligadas en la elaboración y, sobre todo, ejecución del presupuesto a mantener una situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales¹⁴. En resumen, los Entes locales no pueden gastar más de lo que ingresan, de modo tal que, si se produce una merma importante de los ingresos corrientes de la entidad local, necesariamente se ha de producir una reducción de los gastos corrientes de la entidad¹⁵. Del mismo modo, si en la elaboración de los presupuestos de la Corporación local la previsión de ingresos fue muy optimista y, durante la ejecución del mismo, se constata que dicha previsión optimista era errónea, se deberá simultáneamente y durante la ejecución del presupuesto reducir los gastos.

En virtud de la regla de gasto este no puede aumentar, con respecto al ejercicio anterior, más allá del porcentaje establecido. Es por tanto un principio que limita el gasto que puede realizar una Administración en un ejercicio con respecto al gasto del ejercicio anterior¹⁶. Se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto pre-

Del mismo modo un análisis de los principios y de las medidas correctivas y coercitivas puede consultarse el artículo de V. CALVO DEL CASTILLO, "Las modificaciones que afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento, deuda comercial, estabilidad, registro de facturas y factura electrónica", VV.AA. (M.J. Domingo Zaballo, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 827 a 874.

- 14 La capacidad de financiación de una Administración Pública se produce cuando sus ingresos no financieros sean superiores a sus gastos no financieros. Por el contrario si los ingresos no financieros no cubre los gastos no financieros, es decir, si los capítulos 1 a 7 de ingresos son inferiores a los capítulos 1 a 7 de los gastos – una vez realizados los pertinentes ajustes conforme a los criterios de la contabilidad nacional – la Administración Pública tendrá necesidad de financiación y, por tanto deberá acudir al crédito.
- 15 Resulta interesante la reflexión de M.L. ESTEVE PARDO, "El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales", *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2012 (Ejemplar dedicado a: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?), p. 160, cuando considera que el principio de estabilidad no necesariamente es un principio limitativo del gasto público. En sus propias palabras: «Al abordar el estudio del principio de estabilidad presupuestaria, es relativamente frecuente partir de la idea de que constituye, en esencia, un principio limitativo del gasto público. No obstante, suscribo la postura de Ruiz Almendral de que es erróneo identificar el principio de estabilidad presupuestaria con un principio restrictivo del gasto público. Asimilar el principio de estabilidad presupuestaria a un principio de reducción del gasto supone en cierta manera descuidar la idea de que el presupuesto, como institución, conecta los ingresos y los gastos públicos y los convierte en interdependientes. Por tanto, la estabilidad presupuestaria podría alcanzarse y mantenerse sin reducir volumen del gasto público, pero la decisión de sostener el nivel de gasto comportaría necesariamente adoptar de forma simultánea medidas de incremento de los ingresos, como puede ser una subida de tipos impositivos. No obstante, no se puede ignorar que intentar alcanzar la estabilidad presupuestaria puede comportar, y en muchas ocasiones comporta, la reducción del gasto público».
- 16 Cfr., F.J. CUEVAS GONZÁLEZ, *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales*, Tesis doctoral dirigida por Amable Corcuera Torres, Universidad de Burgos, Burgos, 2012, p. 235

sentos y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido LOEPSF, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea¹⁷.

El principio de sostenibilidad financiera, en el ámbito de los Entes locales, conecta con lo dispuesto en el artículo 53 del TRLHL¹⁸ en virtud del cual se establecen límites a la posibilidad del Ente de concertar operaciones de crédito a largo plazo. En concreto no será posible dicha operación de endeudamiento sin autorización cuando exista un ahorro neto negativo¹⁹ o cuando el volumen total del capital vivo (pendiente de amortizar) de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior²⁰.

Actualmente el principio de sostenibilidad financiera no es sólo el control del endeudamiento financiero, sino también es el control de la deuda comercial. Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

b) En segundo lugar, la LOEPSF, con el fin de controlar el cumplimiento de las reglas impuestas, establece una serie de mecanismos preventivos, como advertencias del Ministerio y controles de la intervención local, que permiten el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria a lo largo del ejercicio con el fin de garantizar que al cierre del mismo el gasto público se ajuste a los ingresos y que, en consecuencia, exista equilibrio. La aplicación de las medidas preventivas depende, como es lógico, de toda una ac-

17 Un estudio certero, crítico y detallado del principio de sostenibilidad financiera se realiza por F.J. CUEVAS GONZÁLEZ, *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales*, op.cit., p. 235, pp. 243 a 264.

18 Tal y como indica el apartado 5 del artículo 13 de la LOEPSF: «La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley».

19 A estos efectos se entenderá por ahorro neto de las entidades locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo la diferencia, por un lado, entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco del estado de ingresos, (en concreto, impuestos directos, indirectos, tasas y otros ingresos corrientes, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales), y, por otro, de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro (gastos de personal, gastos en bienes corrientes y servicios y transferencias corrientes) del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso (gastos financieros).

20 Un análisis de los principios y de las medidas correctivas y coercitivas de la Ley de racionalización y, en concreto, de la sostenibilidad financiera y su conexión con el endeudamiento puede consultarse en el artículo de V. CALVO DEL CASTILLO, "Las modificaciones que afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento, deuda comercial, estabilidad, registro de facturas y factura electrónica", op. cit., pp. 828 a 846.

tividad previa de seguimiento y evaluación de los datos de ejecución de los Presupuestos, por lo que la realización de ajustes en el gasto público de las distintas Administraciones deviene en el primer mecanismo para garantizar que al cierre del ejercicio se dé cumplimiento al objetivo de estabilidad²¹.

c) En tercer lugar, la Ley establece, medidas correctivas en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto.

Así, en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la Corporación Local incumplidora precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

Del mismo modo, cuando el órgano interventor detecte que el período medio de pago de la Corporación Local supera en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos formulará una comunicación de alerta, en el plazo de quince días desde que lo detectara, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las Corporaciones Locales y a la junta de gobierno de la Corporación Local. La Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la Corporación Local deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores. Cuando sea la Comunidad Autónoma quien tenga atribuida la citada tutela financiera deberá informar de aquellas actuaciones al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad se podrá proceder por el órgano competente de la Administración General del Estado, previa comunicación de la Comunidad Autónoma en el caso de que ésta ostente la tutela financiera de la Corporación Local, a la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las Corporaciones Locales tengan con sus proveedores.

No obstante, la medida correctiva más importante en caso de que la Corporación local incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, lo constituye la obligación de formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto. El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información: a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto; b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos; c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán; d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos

21 Vid., F.J. GARCÍA ROCA y M.A. MARTINEZ LAGO, "El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones", op. cit., pp. 9 y 10.

sobre los que se basan estas previsiones y e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

d) Por último, y en cuarto lugar, la Ley establece medidas coercitivas de modo tal que en el caso de falta presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero la Corporación deberá: a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido; b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% de su Producto Interior Bruto nominal.

Como se puede comprobar, de forma pionera en la normativa española, el incumplimiento de la disciplina presupuestaria, esto es de las reglas que imponen límites al endeudamiento y al gasto público, no solo obliga a llevar a cabo actuaciones correctivas, como los planes de ajuste, tendentes a evitarlas sino que, además, el incumplimiento de dichas medidas correctivas va a tener importantes consecuencias, no ya políticas, sino jurídicas hasta el punto de que pueden dar lugar a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora.

Por último indicar que en virtud del principio de lealtad y del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, las Administraciones Públicas y en concreto y por lo que a nosotros interesa el Estado y las Comunidades Autónomas deberán cuando elaboren y aprueben disposiciones legales y reglamentarias y cuando celebren convenios de colaboración que afecten a los Entes locales, valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En definitiva, la LOEPSF fija las reglas para que los entes locales no se gasten lo que no tienen y, más aun, que no acudan al crédito para financiar los gastos que no se cubren los ingresos corrientes. Del mismo modo y para evitar que se pueda incurrir en dichos vicios se establecen toda una serie de medidas correctivas y coercitivas que tienen como objetivo evitar que se incurra en desequilibrio y, en caso de que haya ocurrido, corregirlo y, en caso de incumplimiento, obligar al Ente local a adoptar las medidas oportunas para reestablecer la estabilidad.

3. COMPETENCIAS LOCALES Y PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA

Es precisamente en este contexto de crisis económica y de obligada disciplina presupuestaria en el que se dicta, de forma necesaria, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)²².

22 Tal y como indica la Exposición de Motivos de la LRSAL, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, exige 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, principios que exigen y obligan a adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

En efecto, en el plano local eran muchas las razones que imponían la necesidad de la reforma, así, por ejemplo, la caída de la recaudación de los tributos locales, íntimamente ligados a la propiedad inmobiliaria y a la construcción – como el ICIO, el IIVTNU y las tasas por licencias de obras – y la disminución, como consecuencia de la menor recaudación de los grandes impuestos estatales, de las transferencias corrientes procedentes de la participación en los tributos del Estado, imponían necesariamente y en virtud de las nuevas reglas de disciplina presupuestaria, una reducción drástica de los gastos corrientes sin poder acudir al endeudamiento.

Del mismo modo, era y es un dato constatado, la desconexión que existía entre las competencias asumidas por los Entes locales y el sistema de financiación local. Así, por un lado, existía un desajuste entre el aumento de las competencias atribuidas a los municipios por las Leyes sectoriales del Estado y las Comunidades Autónomas y la financiación de las mismas y, por otro lado, las entidades locales habían asumido toda una serie de gastos no obligatorios (competencias impropias solapadas o correspondientes a otras Administraciones²³) que, en su mayoría, eran financiadas con sus recursos propios²⁴.

23 La razón jurídica por la cual se produce la duplicidad funcional o el ejercicio de la competencia impropia es explicada con claridad por M. ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local", documento provisional, que puede consultarse en www.aepda.es/AEPDAAjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx, p. 10.

Para el mismo el ejercicio de la duplicidad se debe a que «o bien se trata de ámbitos donde puede tener lugar una situación de concurrencia competencial, porque el Ordenamiento atribuye de modo indistinto una competencia a varias Administraciones (como hace alguna legislación sectorial que incide sobre las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL), o bien se trata de campos donde una Administración actúa en ejercicio de una competencia concreta y determinada, que legalmente le ha sido encomendada, y otra opera en virtud de una cláusula de actuación general o complementaria (como las antes citadas contenidas en los artículos 25.1 y 28 de la LBRL) (...) Desde el punto de vista prestacional, hay que destacar que el legislador básico, con el fin de alcanzar el más rápido desarrollo posible del Estado de Bienestar, consagrado por la Constitución de 1978, y ante el temor a una relativa pasividad en este ámbito de algunas Administraciones autonómicas, adoptó el criterio de permitir a los Municipios una amplia intervención subsidiaria en las políticas características de este modelo de Estado, mediante la incorporación de las citadas cláusulas de competencia general y complementaria, que actúan como válvulas flexibilizadoras del sistema de distribución competencia. Por otra parte, desde el punto de vista organizativo, en no pocas ocasiones, además, la expansión de las competencias municipales ha sido inducida y estimulada por las Comunidades autónomas, mediante la subvención de la actividad de los Ayuntamientos en diversos ámbitos, en especial, en los antes citados. Como señala VELASCO CABALLERO, las Administraciones autonómicas han venido empleando la financiación condicionada a los Municipios como una fórmula para la ejecución indirecta de sus competencia».

Resulta de interés la lectura del artículo de F. VELASCO CABALLERO, "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal* 2011, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 25, para quien «la duplicidad funcional no es necesariamente resultado de una duplicidad competencias (...) la realidad muestra como las concurrencias y solapamientos son numerosos, casi inevitables, allí donde varias Administraciones disponen de recursos económicos propios y competencias genéricas o amplias (...) podemos afirmar, en general, que habrá duplicidades funcionales allí donde los municipios cuentan con una competencia material universal. Pues entonces el verdadero límite a su actuación no está en la competencia sino en su capacidad real de gasto».

24 Coincidimos con las razones políticas y sociales esgrimidas por M. VILALTA FERRER, "Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos", *Informe sobre financiación Local*, Fundación

En este sentido era una reivindicación histórica de los municipios la exigencia de que el sistema competencial de las EE LL se conectase necesariamente con la financiación de su ejercicio²⁵. Para ello los municipios entendían, por un lado, que toda atribución de competencias debía ir acompañada de la financiación adecuada, condición sin la cual las EE LL no estarían obligadas a asumir la competencia ni a prestar los servicios o realizar las actividades que de ella se derivan. Para ello exigían que la ley de transferencia debía ir acompañada de un instrumento normativo de evaluación de costes y atribución de recursos. Dicha evaluación, entendían, se debería fijar previo acuerdo entre la Administración que atribuya la competencia y las EE LL afectadas o el máximo órgano de colaboración entre ambas. Del mismo modo consideraban que cuando una ley sectorial estatal o autonómica atribuyera una nueva competencia, tal atribución debía realizarse previo estudio de la idoneidad de la atribución de la competencia a las EE LL. El juicio de idoneidad deberá estar regido por los principios de autonomía, descentralización, proporcionalidad, subsidiariedad y suficiencia financiera e, igualmente, previendo la dotación de la financiación adecuada para el ejercicio de las competencias²⁶.

Del mismo modo, y por lo que respecta a las competencias impropias, esto es, «aquella que la legislación estatal o autonómica no contempla como obligatoria para los entes locales, pero que está siendo ejercida por la administración local sin tener un título competencial específico, como una respuesta basada en una valoración técnica que procede de una demanda ciudadana»²⁷, se ha exigido por los municipios una adecuada financiación de las mismas. Concretamente, las fuentes de financiación de las competencias impropias provienen en su mayoría de los recursos propios de los municipios y, en menor medida, bien del cobro de una tasa por los munici-

Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2010, p. 114, a la hora de justificar las razones que, seguramente, han llevado a los Ayuntamientos a asumir competencias titularidad de otras Administraciones sin una adecuada financiación. En concreto, la autora se refiere al hecho de que el gobierno municipal sea el más próximo al ciudadano lo que da lugar a que sea el que percibe, quizás de una forma más inmediata, las demandas que van surgiendo en la sociedad. Los servicios a los que se han visto abocados a prestar los municipios durante los últimos años, responden a la existencia de nuevas realidades sociales. La proximidad del gobierno municipal con los problemas diarios de los ciudadanos hace más difícil la inhibición o la tentación de "mirar hacia otro lado".

25 Para A. LÓPEZ DÍAZ, "Autonomía y suficiencia de las corporaciones locales (sobre la incidencia del reparto competencial)", *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 1 (13), 2004, p. 63, la financiación de las Corporaciones se asienta en su diseño constitucional sobre tres pilares fundamentales «a) La definición de su ámbito competencial, habida cuenta de la instrumentalidad de los recursos financieros para el logro de sus objetivos. b) La suficiencia financiera, entendida como juicio derivado de la relación de medios financieros y fines de los entes públicos locales. c) Autonomía financiera, entendida como la facultad para determinar bajo su responsabilidad los gastos necesarios para el logro de sus objetivos».

26 Dichas reivindicaciones se expresan, entre otras, en el Informe de la FEMP sobre competencias de las corporaciones locales 2012.

27 Esta es la definición que dan de la competencia impropia J. RODRÍGUEZ MÁRQUEZ y O. ROMERA JIMÉNEZ, "Un estudio sobre gasto impropio en la Administración Local española", *Instituto de Estudios Fiscales*, 3, 2014, p. 22

pios prestadores, bien de las transferencias realizadas por la Administración titular de la competencia que tiene suscrito con el Ayuntamiento un convenio para el ejercicio de la misma²⁸.

Igualmente, y para mostrar la importancia y dimensión del problema se ha destacado que el gasto impropio de los Entes locales llega a suponer una cuarta parte del volumen de gasto corriente que se liquida de modo tal que uno de cada cuatro euros de gasto corriente, se destina a actividades que son impropias²⁹.

Precisamente, la principal preocupación que origina el fenómeno de las competencias impropias es el que hace referencia a la cobertura económica de las mismas, preocupación que en la actual situación de crisis económica ha dado lugar a que el problema se haya incrementado y ello debido a que dado que los ingresos se han reducido considerablemente el municipio, en los supuestos en los que sufragara dicha competencia con recursos propios, no va a tener los fondos necesarios para el mantenimiento de un servicio al que los vecinos se han acostumbrado y al que como es lógico no tienen

28 En concreto, M. VILALTA FERRER, "Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos", op. cit., pp. 117 y 118, ha analizado las fuentes de financiación de las competencias impropias indicando que «(...) se han identificado tres vías directamente vinculadas a la financiación de los servicios no obligatorios. Son las siguientes:

- Las *tasas y precios públicos*: en este caso se trata de comprobar si los municipios han establecido algún sistema de pago por parte de los ciudadanos a cambio de la prestación, por parte de su ayuntamiento, de alguno de los servicios identificados como no obligatorios. Por ejemplo, se trata de comprobar en que medida servicios como las guarderías, las residencias para la tercera edad o los museos, se financian a través de una tasa o un precio público.
- Las *transferencias*: en este caso se trata de comprobar si los ayuntamientos reciben recursos procedentes de otras administraciones vinculados a la prestación de un determinado servicio no obligatorio. Y en caso de ser así, se trata de comprobar la naturaleza económica de dichas transferencias (corrientes o de capital) y la procedencia (Estado, Generalitat, Diputaciones, otras administraciones).
- *Otras fuentes de financiación*: además de las tasas y los precios públicos y de las transferencias, pueden existir otras fuentes también vinculadas específicamente a la financiación de los servicios prestados de forma no obligatoria pero de un carácter más excepcional, como pueden ser los ingresos patrimoniales o la enajenación de inversiones reales y el endeudamiento.

El volumen de gasto no obligatorio que no es financiado a través de alguna/s de estas tres vías es el que se cubre con las fuentes de ingresos que constituyen los pilares del modelo de financiación local: los tributos y las subvenciones incondicionadas que reciben los municipios (sobre todo la procedente del Estado llamada Fondo Complementario para los municipios de más de 75.000 habitantes y Participación Municipal en los Tributos del Estado para los de menos de 75.000 habitantes). Se trata pues de recursos incondicionados y por tanto, este carácter de incondicionalidad que permite que puedan ser destinados a financiar cualquier tipo de gasto (obligatorio o no obligatorio) (...) La tabla 15 muestra que los municipios catalanes obtuvieron, en el período 2002-05, una media de 70,15 euros por habitante a través de fuentes de financiación directamente vinculadas al gasto no obligatorio. (...) Dado que el gasto no obligatorio realizado por los municipios durante este período fue de 255,81 euros por habitante, la financiación obtenida a través de fuentes directamente vinculadas a este gasto supone el 27,4%, tal como muestra la misma tabla 15. Es decir, sólo se ha podido identificar de dónde procede el 27,4% de la financiación del gasto no obligatorio de los ayuntamientos catalanes».

29 Cfr., J. RODRÍGUEZ MÁRQUEZ y Ó. ROMERA JIMÉNEZ, "Un estudio sobre gasto impropio en la Administración Local española", op. cit., p. 29.

la intención de renunciar. Del mismo modo en los supuestos, los menos, en los que la competencia impropia fuera sufragada por parte de la Administración titular de la competencia mediante la suscripción de un convenio de colaboración, lo normal es que debido a la crisis, la Administración titular, como consecuencia precisamente de la reducción de sus ingresos, no prorrogue el convenio o no pague las cantidades establecidas en el mismo en tiempo y forma³⁰, de modo tal que al municipio solo le quede bien asumir la competencia con sus fondos propios, bien dejar de prestar el servicio con el coste político que ello supone de cara a los vecinos-electores³¹.

En definitiva, para poder solventar los problemas presupuestarios de las Corporaciones locales era necesario incidir en la reforma de las competencias ejercidas por los Ayuntamientos y la financiación de las mismas.

La cuestión por tanto estriba en adecuar la vertiente competencial y la vertiente financiera de los Entes locales, pues resulta obvio que el ejercicio de las competencias requiere necesariamente de una financiación suficiente

30 La misma denuncia la realiza G. ÁLVAREZ ROPER, "Las garantías financieras de las competencias propias y de las competencias delegadas estatales y autonómicas en la LRSAL", VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 904 y 905, cuando indica que «En este sentido, la proliferación de convenios, fundamentalmente entre las Administraciones autonómicas y las entidades locales para la prestación de servicios de competencia exclusiva de las primeras, como la sanidad, educación, bienestar social o consumo, ha desembocado en diversas fórmulas de cofinanciación y en la denuncia permanente de las segundas de la insuficiente financiación autonómica y del impacto negativo que las aportaciones de éstas suponen sobre sus respectivas haciendas locales. En muchos casos, además, los municipios debían hacer frente a retrasos en los pagos de las Comunidades Autónomas, sin que existieran mecanismos efectivos para garantizar el cobro puntual de las cantidades acordadas».

31 Resume y expone de forma clara el problema de las competencias impropias y su financiación en época de crisis A. GALÁN GALÁN, "Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales", VV.AA. (L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M. Hernando Rydings y E. Carbonell Porras, coords.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 331 y 332, cuando de forma nítida indica que: «La principal preocupación que origina este fenómeno es la relativa a su cobertura financiera, la actual situación de crisis económica ha provocado que adquiera hoy un mayor protagonismo. Porque, ciertamente, la visibilidad e incidencia de este fenómeno están muy ligados a la evolución del ciclo económico. En épocas de bonanza, el problema suele pasar desapercibido o, cuando menos se mantiene con un perfil bajo. En cambio adquiere una gran virulencia en momentos de crisis económica: los entes locales ven drásticamente reducidos sus recursos, de manera que no disponen ya del dinero necesario para el mantenimiento de unos servicios que los vecinos está acostumbrados a recibir y a los que no quieren renunciar. Además, agudizando la precaria situación, es habitual que esa disminución de ingresos venga acompañada de la desaparición de los recursos que hasta ese momento procedían de la Administración titular de la competencia. Por ejemplo no es infrecuente que la Comunidad Autónoma, consciente de que el municipio está prestando un servicio que es de la competencia autonómica, contribuya económicamente a su cobertura, total o parcialmente, mediante la firma del correspondiente convenio de colaboración o a través de la oportuna convocatoria de subvenciones. Pero no siendo esta una financiación municipal estable ni garantizada y al verse también afectada por la crisis la Comunidad Autónoma, su reacción natural es dar un paso atrás y retirar su colaboración económica. Será el municipio quien dejado solo ante la prestación de un servicio cuyo coste ya no puede cubrir, deberá asumir el precio político de su eliminación».

y adecuada. La racionalización de la Administración local pone en valor el aspecto financiero de la actividad administrativa de modo tal que el ejercicio de una competencia por el Ente local va a estar condicionado previamente al cumplimiento de la disciplina presupuestaria y a la existencia de financiación pues sin financiación no hay competencia. Se pone fin, por tanto, a la posibilidad extendida en la Administración local española consistente en la posibilidad de que estas asumieran, por su propia voluntad o compelidos por otra Administración, todas las competencias y servicios requeridos por los vecinos aduciendo, simplemente, que era necesario para el bienestar de los mismos. Ese modelo es inviable económicamente, tal y como la crisis económica ha demostrado³².

Y este es precisamente, uno de los principales objetivos de la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En concreto la reforma pretende varios objetivos básicos, entre los que se encuentran clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia» y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera estableciendo un control financiero y presupuestario más riguroso.

En definitiva, la reducción drástica de los ingresos, el mantenimiento de los gastos debido a la dificultad política en su reducción y el aumento, en consecuencia, del endeudamiento con el consiguiente problema para el cumplimiento de las nuevas reglas y obligaciones de disciplina presupuestaria, hacían del todo necesario una reforma que incidiera en la clarificación

32 Resultan esclarecedoras las palabras de J.M. DÍAZ LEMA, "El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?", *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2012 (Ejemplar dedicado a: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?), p. 56, cuando describe la insostenibilidad del sistema anterior a la reforma: «Se trata, por tanto, de un vicio estructural del sistema, que sale a la luz en circunstancias como las actuales porque durante años, entre otras cosas, la actividad inmobiliaria permitió una financiación excepcional de las entidades locales; pero sería un error creer que se trata de un problema coyuntural, o que con un simple incremento de los recursos locales, por muy justificado que esté en un momento dado como el actual, se resuelve el problema. La cuestión de fondo es el desfase o falta de acoplamiento entre la vertiente del gasto y la del ingreso, entre la vertiente competencial y la vertiente financiera de la autonomía local, que conduce a que las entidades locales, sea por efecto de una voluntad exterior o por su propia voluntad, asuman competencias y actividades sin disponer de la efectiva y sostenible financiación. En definitiva, la racionalización de las competencias y actividades locales, vista desde la perspectiva financiera, debiera consistir en una especie de acoplamiento de la vertiente competencial a la vertiente financiera, de una manera estricta, huyendo de una especie de regla práctica que ha regido en el derecho local español durante décadas, consistente en que las entidades locales podían asumir "espontáneamente" competencias y actividades porque en definitiva eso redundaba en el bienestar de los vecinos: ese modelo es inviable, como ha terminado por demostrarse. Como veremos en el apartado siguiente, el objeto de la reforma debiera ser por tanto algo parecido a alcanzar una "efectiva" suficiencia financiera local, entendida en el sentido de que los ingresos estables cubran, si no todo, un alto o altísimo porcentaje del gasto local. Se trata, en suma, de adecuar el conjunto de competencias y actividades locales a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

competencial y en la suficiencia financiera de las mismas respetando los postulados de la nueva disciplina presupuestaria.

La reforma establece un nuevo conjunto de reglas que pretenden garantizar la financiación efectiva de competencias y actividades locales. La reforma obliga a que todas las asignaciones competenciales que se realicen al Ente local, ya sea por el Estado o la Comunidad Autónoma, cuente con una asignación económica suficiente. La Ley quiere que con los ingresos ordinarios de la Corporación se cubran las competencias que le son propias sin que, por tanto, pueda destinar dinero y realizar gasto en aquellas otras competencias que no son de su titularidad salvo, claro está, que le sobre el dinero, esto es, que los ingresos ordinarios cubran los gastos ordinarios y haya superávit, en cuyo caso podrá ejercer la competencia impropia sin condicionamiento³³. Del mismo modo, la reforma, con el fin de garantizar la suficiencia y regularidad de las competencias atribuidas a los entes locales introduce una serie de mecanismos de garantía en la financiación de las competencias y otros en el cumplimiento de las obligaciones de pago.

Pasemos pues a analizar cuáles son las reformas competenciales y las garantías financieras y de pago aparejadas a las mismas.

4. COMPETENCIAS PROPIAS Y GARANTÍA FINANCIERA, SU ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA LOCAL

Tal y como reconoce nuestra Constitución en los artículos 137 y 140 los Entes locales, y en concreto los municipios, ostentan autonomía para gestión de sus intereses.

Del mismo modo, la Carta Europea de Autonomía Local entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, deben asignar a los Entes locales, competencias propias en aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.

33 Tal y como expresa F. VELASCO CABALLERO, "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal*, 6, 2012, p. 27, «En efecto, en el ALRSAL se establece que la actividad local debe estar dirigida, primariamente, a: el cumplimiento de los *servicios obligatorios* del art. 26.1 LBRL; el cumplimiento de las *competencias delegadas* conforme a los parámetros de funcionamiento y financiación en cada caso pactados con la Administración supramunicipal (art. 27 LBRL); y el ejercicio de las competencias propias que les atribuyen las leyes (art. 7.2 LBRL). Más allá de estas competencias (servicios obligatorios, competencias delegadas y competencias propias), y sólo una vez garantizada su "sostenibilidad financiera", el municipio puede ejercer las llamadas "competencias impropias" y la *iniciativa económica* (art. 7.4 LBRL). Este esquema de prelación competencial es escasamente coherente con la garantía constitucional de autonomía local, con el mandato constitucional de legitimidad democrática directa de los municipios».

La autonomía local exige que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deban asegurar que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal³⁴.

En efecto, la Constitución no precisa las competencias propias que corresponden a los Entes locales. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las Comunidades Autónomas (las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). La Constitución se limita a declarar que, en el orden competencial, los Entes locales dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses. Así pues, queda diferido al legislador ordinario – el estatal y el autonómico – la materia competencial de los entes locales³⁵.

Las competencias propias de los municipios se caracterizan, fundamentalmente, porque se ejercen bajo la propia responsabilidad, porque implican la potestad de ordenanza o reglamentaria y por estar sometidas únicamente a un control de legalidad. Tal y como indica la Carta Europea de Autonomía Local las competencias de los municipios deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional.

En este sentido, la Constitución, mediante el artículo 149.1.18 atribuye al Estado, mediante el dictado una Ley de Bases, la capacidad de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los Entes locales. Del mismo modo, mediante dicha Ley de Bases, el Estado puede regular los elementos comunes o uniformes a las Entidades locales que el Estado considera necesarios para la satisfacción de los intereses generales a los que sirve.

Es preciso indicar que el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer de forma más amplia o más restrictiva su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración. En definitiva, es constitucionalmente legítima una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado, siendo tan legítima como la que tratara de ensancharla al máximo.

Pues bien, el artículo 25 de la LBRL, tanto en su antigua redacción como en la actual, determina aquellas materias en las que, por considerar que

34 Para J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2009, p. 546, «Supuesta la propiedad que los entes territoriales superiores ostentan sobre todas las materias, la única forma posible de asignación de competencias a los municipios radicaba, claro está, en un sistema de participación, establecido por el art. 2.1. LBRL, según el cual las competencias municipales sobre las distintas materias serán las que atribuyan al Ayuntamiento las leyes estatales y regionales reguladoras de aquellas. Dicho llanamente: el Estado y las Comunidades Autónomas, titulares primarios de la totalidad de las funciones públicas, han de ceder parte de ellas a los entes locales, en forma de las potestades que sean necesarias para atender al círculo de sus intereses».

35 Cfr., F. SOSA WAGNER, "Los principios del nuevo régimen local", VV.AA. (S. Muñoz Machado, dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, p. 109

existe un claro interés local, las leyes – del Estado o de las Comunidades Autónomas – deben atribuir competencias propias a los municipios. Esta forma de proceder por parte del legislador básico garantiza la participación de los municipios en los ámbitos propios de la comunidad local y al mismo tiempo respeta las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas³⁶. La atribución en sentido estricto de la competencia corresponde, en la redacción anterior a la reforma y en la actual, a la legislación sectorial estatal y a la de las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local³⁷.

La controversia doctrinal fundamental en relación con la nueva redacción del artículo 25 se ha centrado en determinar si es posible o no, si se admite o no que, por medio de la legislación sectorial de las Comunidades autónomas, se amplíen las competencias propias de los municipios en materias no incluidas en el listado, de modo tal que, en caso de que se entendiera que la lista del artículo 25 es cerrada, cualquier otra competencia excluida del listado que sea asumida por el ente local o se pretenda atribuir será delegada o “impropia”³⁸.

Pues bien, la cuestión ha sido zanjada definitivamente por la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016 al considerar que las materias enumeradas en el artículo 25 son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer en todo caso de competencias propias, sin prohibir que la ley sectorial atribuya otras en materias distintas³⁹.

36 Cfr., F. VELASCO CABALLERO, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, op. cit., p. 37.

37 No obstante, algunos artículos de la Ley Básica como, por ejemplo el artículo 26, tanto en su redacción originaria como en la actual, habilitan directamente (e, incluso, obligan) a los entes locales a ejercer competencias y prestar servicios en ciertos ámbitos materiales incluso competencia de las Comunidades Autónomas. La razón por la cual la Ley de bases puede prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica tiene como finalidad garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios Entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio) (Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 10).

38 Cfr., expresa E. CARBONELL PORRAS, “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014, p. 773.

39 Tal y como razona la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 10, «La interpretación de que las competencias propias municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la LBRL que han permanecido inalteradas. Así, la precisión de que las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación (art. 7.1 LBRL) y la obligación de que la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, garantice la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales y el derecho de los Municipios, las Provincias y las Islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las

Para el TC el artículo 25 indica solo las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente (en todo caso) atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las Comunidades Autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución (arts. 103.1, 135, 137, 140), los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en su caso, los Estatutos de Autonomía⁴⁰.

Es decir, el legislador sectorial es libre de atribuir y asignar a los municipios como competencias propias materias distintas a las fijadas en el artículo 25.2 y sin que, por tanto, les sea de aplicación el régimen jurídico de las competencias delegadas o de las competencias impropias.

Cabe indicar, en este sentido, que el régimen financiero de las competencias propias es bastante más laxo, como comprobaremos, que el régimen jurídico financiero de las competencias delegadas y de las impropias, lo que puede llevar y llevará, sin duda alguna, al legislador sectorial a acudir al régimen jurídico de las competencias propias con el fin de eludir los controles y las rígidas reglas que condicionan las otras competencias.

Ahora bien, dicha libertad de elección y de configuración del legislador sectorial se encuentra condicionada, ahora y como consecuencia de la reforma operada por el artículo 135 de la CE, la LOEPSF y la LRSAL, al respeto

competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia (art. 2.1 LBRL). Respecto de este último precepto, la LRSAL solo ha incluido un último inciso para añadir la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como límite a la atribución de competencias locales (art. 1.1, apartado 1). Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía».

40 Para la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJ^o 12, «La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo en todo caso. Consecuentemente, el legislador competente según la materia conserva la capacidad de distribuir poder local en los ámbitos excluidos con sujeción a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) y a los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE); además de a las exigencias derivadas de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en el caso de las Comunidades Autónomas, a las indicaciones que eventualmente incluyan los Estatutos de Autonomía».

al principio de estabilidad presupuestaria y de suficiencia financiera de las entidades locales.

Debemos recordar, como indicamos anteriormente, que la constitucionalización del principio de estabilidad ha tenido como consecuencia que cuando esté en juego la aplicación del mismo en relación con otros principios constitucionales, como la autonomía de las CCAA, estos últimos y su interpretación han de modularse y matizarse como consecuencia de la aplicación del primero. El principio de estabilidad presupuestaria supone, sin duda, un límite material impuesto por el constituyente y que, como tal, opera frente a la libertad de actuación del poder constituido, condicionándolo y limitándolo⁴¹. El Estado y las CCAA tienen la responsabilidad y se encuentran mandatados a promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye la CE.

Del mismo modo, la autonomía de los entes locales se encuentra estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas⁴² de forma que para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la CE es necesaria la disposición de medios o ingresos. Tal y como establece la Carta Europea de Autonomía local en su artículo 9, los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las compe-

41 Precisamente la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 12, analiza la posible inconstitucionalidad de los apartados 3 y 5 del artículo 25 por vulnerar la autonomía de las Comunidades y rechaza dicha posibilidad al entender que: «El inciso final del art. 25.4 LBRL constituye una medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general ex art. 149.1.14 CE, en la vertiente del gasto público, conforme a la cual al Estado le corresponde, como ya dijimos, no sólo la regulación del régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE) (STC 130/2013, FJ 9). En realidad, la previsión controvertida no establece una simple prohibición de que las Comunidades Autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto, tal como alega el recurso. Para las Comunidades Autónomas, la previsión supone que, al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria. No queda imposibilitada la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto. En tales casos, la norma obliga solo a que las Comunidades Autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia. El legislador estatal no ha prejuzgado las políticas a las que las Comunidades Autónomas deben dar preferencia. El art. 25.4 LBRL no vulnera las competencias autonómicas ni impide por sí que los entes locales puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses locales involucrados. Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 25.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL».

42 STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4.

tencias previstas por la Constitución o por la Ley. En definitiva, sin ingresos los entes locales no pueden cumplir sus funciones.

En este contexto normativo, tal y como vimos y como concreción del artículo 135 de la CE, el artículo 7 de la LOEPSF cuando regula el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, obliga a que en su fase de elaboración y aprobación las disposiciones legales que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, valoren sus repercusiones y efectos, y se supediten de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Igualmente, el principio de lealtad institucional regulado en el artículo 9 de la LOEPSF obliga a que el Legislador sectorial valore, cuando atribuye una competencia como propia, el impacto que sus actuaciones pueden provocar en los entes locales, ponderando los intereses públicos implicados y, en concreto, los del ente local.

Pues bien, con el fin, en primer lugar, de garantizar los principios de suficiencia financiera y de estabilidad presupuestaria y, en segundo lugar, de desarrollar y concretar los mismos, la LRSAL da una nueva redacción al artículo 25 de la LBRL y establece una serie de garantías financieras que limitan y condicionan la atribución de competencias propias realizada por el legislador sectorial y, por otro, refuerza y garantiza la autonomía local. Tal y como reza la Exposición de Motivos de la LRSAL la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, da lugar a que el Estado en el ejercicio de su competencia de reforma de la Administración local enumere un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio.

En este sentido, en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 establecen que:

«3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

En definitiva, la viabilidad de que el legislador sectorial atribuya a un municipio una competencia como propia, tanto del listado del artículo 25 como fuera del mismo⁴³, exige que la Ley que atribuya la misma venga precedida y acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, así como la previsión de la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas⁴⁴.

Pues bien, por lo que respecta a la obligación de: a) evaluar la conveniencia de la implantación del servicio local; b) la realización de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas y c) la obligación de dotar de los recursos necesarios sin que implique un mayor gasto, cabe plantearse si dicha evaluación y memoria es distinta a la que debe constar en todo anteproyecto de Ley e, igualmente, cuales son las consecuencias jurídicas de la inexistencia de memoria económica y su posible inexactitud.

43 La obligación de que se cumplan los requisitos de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 tanto en las competencias propias del listado como en aquellas otras fuera de listado pero que la legislación sectorial atribuya es afirmado por 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 i federals*, 22, 2015, p. 230, nota a pie 24, cuando de forma premonitoria indicó que: En principio, dado el tenor literal de estos preceptos, podría parecer que las disposiciones contenidas en los apartados 3º, 4º y 5º del artículo 25 de la LBRL son solo de aplicación a la atribución de *competencias propias necesarias* – que son aquellas que el legislador estatal o autonómico confiere a los municipios en alguna de las materias en las que el artículo 25.2 de la LBRL establece que estos indefectiblemente han de tener facultades –; no obstante, si se lleva a cabo una interpretación sistemática, poniendo en relación el citado artículo 25 y el artículo 7 de la LBRL, resulta evidente que las mismas han de emplearse también en la asignación específica de *competencias propias suplementarias* – que son, por el contrario, aquellas otras que los citados legisladores otorgan a los Ayuntamientos en asuntos distintos de los contenidos en el antedicho artículo 25.2 de la LBRL –, esto es, de las que no traigan causa, por ejemplo, en una cláusula general de competencias. Esta es la única conclusión lógica posible, pues no tendría sentido el sujetar a rígidos requisitos la concesión de funciones en sectores donde el legislador básico considera que hay un fuerte interés local y no exigir el cumplimiento de tales requerimientos en la asignación de facultades por los legisladores sectoriales en otros ámbitos donde no existe tal interés.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 12.

44 Cabe indicar, no obstante, que el cumplimiento de tales exigencias solo es posible a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, de modo tal que no es de aplicación a las Leyes que con anterioridad a su entrada en vigor atribuían a los municipios competencias propias. Coincidimos, por tanto, con 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", op. cit., p. 246, cuando indica que: «En la medida en que las citadas reglas tienen como finalidad inspirar el procedimiento legislativo de concesión de funciones a los municipios, es evidente que la sumisión a las mismas solo se puede reclamar de aquellas disposiciones que se tramiten tras la entrada en vigor de la LRSAL».

4.1. La memoria económica en la atribución de competencias propias

Tal y como hemos visto toda Ley sectorial que suponga la atribución a los Entes locales de competencias como propias, ya sean del listado del artículo 25 ya se encuentren fuera del mismo⁴⁵, exige evaluar la conveniencia de la implantación del servicio local; la realización de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas y la obligación de dotar de los recursos necesarios sin que implique un mayor gasto.

Entendemos que el contenido de la memoria y la obligación de dotación de financiación de las Leyes que atribuyan competencias propias es idéntico al establecido en el artículo 27 de la LBRL para las competencias delegadas.

Del mismo modo el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (vigente hasta el 02 de Octubre de 2016)⁴⁶ establece que el procedimiento de elaboración de proyectos de ley se iniciará en el ministe-

45 Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer, en todo caso, de competencias propias, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía.

46 Cabe indicar que la Disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ha modificado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y ha establecido una nueva regulación del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley. En concreto, el futuro artículo 26 indica que:

«La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

rio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica⁴⁷ que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4. Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto (...)»

47 La norma que de forma más detallada ha concretado el contenido de la memoria económica ha sido la Orden de 4 de febrero de 1980 (Presidencia) por la que se aprueban normas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de Leyes y disposiciones administrativas. En virtud de la misma: «1.º Todo anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa, cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos, una Memoria económica en la que se pongan de manifies-

Pues bien, a la vista de ambos preceptos cabría preguntarse si la evaluación y la memoria económica que ha de adjuntarse a los proyectos de ley y a la Ley de atribución de competencias propias es la misma, si el trámite procedimental se realiza en el mismo momento y, en fin, si las consecuencias sobre su inexistencia o inexactitud es el mismo.

En principio, podemos entender, que será a la hora de tramitar el proyecto de ley que atribuya la competencia propia a los municipios cuando se debe de elaborar la evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, así como la memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad e, igualmente, la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales.

to, debidamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución.

2.º La Memoria económica deberá contener, como mínimo, los siguientes apartados, elaborados de acuerdo con los modelos que se acompañan en anexo:

a) Gastos presupuestarios y fiscales, ocasionados a partir de su entrada en vigor, con distinción de: gastos de personal; gastos de primer establecimiento, y demás de funcionamiento, especialmente cuando deriven de la entrada en servicio de nuevas inversiones; subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión, transferencias de capital y operaciones financieras, y gastos fiscales.

b) Financiación de los gastos presupuestarios, con expresión de los recursos o ingresos generados por la disposición, en su caso; propuestas de baja en créditos presupuestarios sobrantes; solicitud de nuevas dotaciones presupuestarias; operaciones de crédito exterior o interior, y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales del Estado.

c) Memoria explicativa, en la que se describirán los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición; tabla de correspondencia entre los preceptos y evaluación de los gastos; en su caso, descripción del programa presupuestario en que se inserta y modificaciones que implica en función de los objetivos perseguidos, y evaluación económica y social de su aplicación».

Dicha Disposición fue derogada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. En virtud de su artículo 2.1 «La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados: a) Oportunidad de la propuesta. b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma. c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas. e) Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera». Además, de acuerdo con el apartado segundo, «La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad».

No obstante, consideramos que existen, o al menos deberían existir, importantes diferencias entre la memoria económica que ha de adjuntarse a los proyectos de la Ley y la memoria económica y dotación de recursos que ha de garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y de suficiencia financiera en las Leyes que atribuyan competencias propias a los municipios.

En primer lugar, consideramos que, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de ley, no basta con que la memoria económica y la dotación de recursos se emita y realice una sola vez cuando se presenta el proyecto sino que, por el contrario, habrá de modificarse y actualizarse a medida que avanza el proceso normativo en función de las eventuales modificaciones que vayan incorporándose en el texto inicial del proyecto que no coincidirá, casi con total seguridad, con el aprobado finalmente como ley⁴⁸. La razón y la necesidad de adaptación de la memoria es obvia, pues si lo que se pretende es que se garantice el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto, en aquellos casos en que las modificaciones al proyecto supongan un mayor gasto o un mayor impacto en los recursos, que puedan vulnerar el principio de estabilidad, será necesario una nueva memoria.

No obstante, cabría interpretar que cuando el apartado 4 del artículo 25 indica que la Ley deberá ir acompañada de una memoria económica y que la Ley debe prever la dotación de los recursos, no se refiere al proyecto sino a la propia Ley, de modo tal que la memoria y la dotación deberá realizarse durante la tramitación parlamentaria y, en concreto, debería recaer sobre un texto articulado y ultimado en su tramitación parlamentaria previo trámite de aprobación; es decir, cabría interpretar que la memoria y la dotación no se proyectan sobre la iniciativa legislativa sino sobre la fase constitutiva o de tramitación parlamentaria.

Del mismo modo, a diferencia de cualquier otro proyecto de ley en que la ausencia de la memoria económica financiera no da lugar, en principio, a la invalidéz de la norma⁴⁹, la ausencia o la inexactitud de la memoria eco-

48 La obligación de incorporar la memoria económica y la dotación de recursos cuando se presenta el proyecto y su modificación y actualización a medida que avanza el proceso normativo, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, se asimilaría, en cuanto a su régimen jurídico, al informe que la disposición adicional tercera de la CE, y que desarrolla el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, exigen cuando las Cortes Generales aprueban Leyes que afectan a su Régimen Económico y Fiscal.

Tal y como indica la STC 16/2003, de 30 de enero, (FJ 9) «el momento idóneo para solicitar el informe al Parlamento de Canarias es antes de la tramitación de la iniciativa legislativa en las Cortes Generales, "justamente para que en ésta pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario". Ahora bien, ello no impide su solicitud en un momento posterior, que resulta además exigible, debiéndose incluso solicitar un nuevo informe cuando en dicho debate se introduzcan modificaciones que alteren el proyecto "tan radicalmente que no pueda tenerse por informado"».

49 Tal y como expresa V. GARRIDO MAYOL, *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de Ley*, Tirant, Valencia, 2010, p. 65, «La ausencia de Memoria Económica no puede considerarse causa invalidante de un proyecto de ley ni, desde luego, de la ulterior ley que, en su caso, apruebe el parlamento».

En el mismo sentido se pronuncia P. GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, "Informes previos a la aprobación de proyectos de Ley", *Corts, Anuario de Derecho parlamentario*, 11, 2001, p. 56, cuando indica que: «el incumplimiento de los trámites internos para elaborar proyectos de ley carece de efectos invalidantes sobre la futura norma, puesto que la aprobación como tal ley del texto de referencia vendría a convalidar, en su caso, las irregularidades eventualmente derivadas de una tramitación establecida, como mucho, en una norma del mismo rango legal (Ley del Gobierno; antes, Ley de Procedimiento Administrativo)».

En este sentido cabe traer a colación la Sentencia núm. 108/1986 de 29 julio del Tribunal Constitucional (Pleno) en la que se analizaba las consecuencias jurídicas en la validez de la Ley de la omisión de ciertos informes en la elaboración del proyecto de Ley. La Sentencia tenía por objeto el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, recurso en el que se afirmaba la existencia de una inconstitucionalidad determinada por graves defectos en la tramitación de la Ley Orgánica, con violación de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Constitución en relación con el art. 88 de la misma. Estos vicios se referían a dos cuestiones, a la falta de informe preceptivo por el C.G.P.J., en primer lugar, del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y, en segundo lugar, al hecho de que el Proyecto fuese remitido al Congreso por el Gobierno sin Exposición de Motivos ni Memoria explicativa. En cuanto al primer punto, ha de recordarse lo dispuesto en el art. 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, de acuerdo con el cual el Consejo posee facultades de informe respecto de los proyectos de ley que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados. Al haberse tramitado el Proyecto ante las Cámaras sin el informe preceptivo que se considera, se ha infringido el art. 3.5 de la Ley 1/1980, así como lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución, ya que este informe es un antecedente necesario para que pueda el Congreso pronunciarse sobre el texto remitido por el Gobierno. Por lo que se refiere a la no remisión al Congreso por el Gobierno de Exposición de Motivos y de la Memoria explicativa del Proyecto ha de señalarse que el propio Congreso de los Diputados reconoció que tales documentos tuvieron entrada el día 8 de octubre de 1984, lo que motivó la reducción del plazo para formular enmiendas, con notoria y flagrante violación del procedimiento parlamentario, así como de lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución, en el que se exige que los Proyectos de Ley se acompañen de una Exposición de Motivos para su remisión al Parlamento.

Pues bien, el Tribunal Constitucional en su FJ 3º y 4º afirma que: «*Prescindiendo de algunas cuestiones que planteaba el referido art. 3-5 de la Ley Orgánica 1/1980, como son si realmente se refería al proyecto de Ley en sentido estricto o al anteproyecto, según precisa en la actualidad el art. 108 de la L.O.P.J., o si el informe en cuestión tenía carácter facultativo o preceptivo, basta con señalar que **el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.*** 4. En cuanto al segundo defecto señalado por los recurrentes y que consistiría en la falta de remisión al Congreso por el Gobierno de la Exposición de motivos y de la Memoria explicativa del proyecto de L.O.P.J., debe indicarse que no denuncian los recurrentes propiamente la falta de tal remisión, sino que ésta se hiciese, a su juicio, tardíamente, lo que habría provo-

nómica o de la dotación de recursos debe dar lugar a la inconstitucionalidad por vulneración de los principios de estabilidad o suficiencia financiera.

En efecto, tal y como indicamos, los artículos 7 y 9 de la LOEPSF regulan, como concreción del artículo 135 de la CE, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y el principio de lealtad, principios que obligan a que en su fase de elaboración y aprobación las disposiciones legales que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, valoren sus repercusiones y efectos, y se supediten de forma

*cado una reducción del plazo para presentar enmiendas. Ello vulneraría, de nuevo, lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución. Pero sobre este punto basta con repetir lo dicho anteriormente. **El defecto indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios del Congreso, y siendo los hechos, en el caso de ser ciertos, plenamente conocidos por ellos sin que mediase protesta por su parte hay que entender que los afectados no consideraron que existiese lesión a sus derechos, y que, si defecto hubo, fue convalidado por la misma Cámara, por lo que este Tribunal no puede entrar a examinar su existencia o relevancia».***

Del mismo modo, y por lo que respecta a la omisión del preceptivo informe del Consejo de Estado en relación con ciertos proyecto de Ley, el mismo ha reconocido que la falta de su dictamen preceptivo sobre un anteproyecto de ley no afecta de ninguna forma a la validez de la ley que finalmente aprueben las Cortes. En concreto, en el Dictamen 44.399, de 8 de julio de 1982 entiende que la ausencia del Dictamen no conlleva la invalidez de la Ley «Ya que la suprema calidad representativa de las Cortes Generales tiene la virtualidad de convalidar cualquier defecto de tramitación que no revista caracteres de inconstitucionalidad». Del mismo modo, en el Dictamen 2415/2004 afirma que: «El Gobierno, para actuar la iniciativa legislativa de la que es titular, aprobará los proyectos de ley en Consejo de Ministros y los someterá al Congreso, prescribiendo el artículo 88 de la Constitución que los remitirá "acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». El artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con una ligera variante, establece que «los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos». La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dispone en el artículo 22.4 que, «una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de nuevo al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una exposición de motivos y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él». La razón de la exigencia de que los proyectos de ley vayan acompañados de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos puede fundarse, por un lado, en el propósito de facilitar que las Cámaras cuenten con la información disponible y con la documentación producida en el procedimiento administrativo de preparación del texto a cuya vista el Consejo de Ministros ha aprobado el proyecto de ley; por otro lado, responde al reconocimiento de que la calidad de las normas no depende sólo de su propia configuración interna sino también de la relación que mantienen con su contexto, el cual permite valorar la necesidad, oportunidad, corrección y viabilidad de aquéllas (...) Normalmente, la eventual existencia de algún vicio en la tramitación de una iniciativa y sus efectos sobre la ley aprobada es cuestión que se plantea a posteriori, concluyéndose por la doctrina mayoritaria que los defectos del proyecto quedan sanados por su conversión en ley a través de la voluntad de aprobación expresada por el órgano que constitucionalmente representa al titular de la soberanía. Alguna opinión más matizada distingue entre aquellos vicios que afectan a dictámenes preceptivos y han sido denunciados durante la tramitación – susceptibles de dar lugar en su caso a la inconstitucionalidad de la norma – y las demás omisiones, respecto de las que debe ponderarse la necesidad racional del antecedente para que las Cámaras puedan emitir un juicio fundado».

estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este sentido, es preciso recordar que el apartado 4 del artículo 25, es una norma que tiene como objetivo, al igual que la LRSAL, realizar las adaptaciones necesarias 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 establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La LOEPSF es una norma que se integra en el bloque de constitucionalidad y que materializa y supone el «desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional plasmado en el artículo 135 y, en consecuencia, complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente. Tal y como afirmamos en otro epígrafe, el contenido y la concreción que realiza la Ley Orgánica forma parte del canon de constitucionalidad del resto del ordenamiento jurídico al integrarse dicha Ley, que es un desarrollo mandatado expresamente por la CE, en el bloque de constitucionalidad. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera concreta la Constitución, mediante un desarrollo legal indefectible que es una prolongación de las funciones constitucionales. Por tanto, la omisión de una memoria en la fase de elaboración y aprobación de la Ley que valore las repercusiones y efectos de la misma supone una lesión del bloque de constitucionalidad. Del mismo modo la aprobación de una Ley acompañada de una memoria que vulnere los principios de estabilidad, sostenibilidad y suficiencia financiera, deben dar lugar a la inconstitucionalidad de la Ley.

5. COMPETENCIAS DELEGADAS Y GARANTÍAS FINANCIERAS Y DE COBRO, SU ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA LOCAL

El art. 7.1 LBRL distingue dos tipos de competencias municipales: las propias y las delegadas. Frente a las competencias propias que afectan a los intereses propios del municipio y por ello son ejercidas por el mismo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, las competencias delegadas se caracterizan porque, afectando fundamentalmente a intereses supralocales del Estado o de la Comunidad Autónoma, se ejercen, previa aceptación voluntaria, por el municipio, quien de este modo ve garantizada su autonomía, pero sometido a técnicas de dirección, control de oportunidad y eficiencia.

La competencia delegada es, pues, una técnica de cooperación entre Administraciones Públicas, pero con un fuerte componente jerárquico⁵⁰.

⁵⁰ En definitiva dado que el municipio va tener como objetivo actuar intereses y poderes propios de la Administración delegante esta última va a ejercer un control sobre dichas competencias y en consecuencia sobre los entes, a través de técnicas de tutela y de jerarquía. Destaca el componente jerárquico de la reforma J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014, p. 74, cuando afirma que: «El apartado 4 del artículo 27 prevé las potestades de que se dota a la Administración delegante, vigente la delegación. Se ha dicho que con la delegación, en cierta medida, se instaura una relación de jerarquía

Y decimos que se trata de una técnica de cooperación porque, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 27, la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado. Es decir, sin consentimiento del municipio no cabe la delegación. En este sentido, dado que toda delegación requiere aceptación del municipio consideramos que toda delegación, ya se realiza mediante una disposición o un acto, va a requerir necesariamente la celebración de un convenio a través del cual se exprese la aceptación, por parte del municipio, de la delegación y de las condiciones de la misma⁵¹. Del mismo modo, el que la delegación requiera la aceptación previa del municipio garantiza, de modo indirecto, la suficiencia financiera de la delegación, pues resulta obvio que si la delegación está financieramente infradotada no va a ser aceptada.

No obstante, afirmamos que tiene un fuerte componente jerárquico porque tal y como indica el apartado 4 del artículo 27, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. Del mismo modo, se deben establecer controles de eficiencia. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, inobservancia de los requerimientos formulados, incumplimiento de las condiciones del acuerdo de delegación o cumplimiento ineficiente, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio.

Es preciso indicar que las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante (apartado 1, segundo párrafo, y apartado 4), ya previstas en la redacción anterior, no solo no suponen vulneración alguna de la garantía constitucional de la autonomía local sin que son consustanciales a la técnica de la delegación teniendo su fundamento, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la Administración delegante es titular de la competencia sin

entre la Administración delegante y la delegada en nuestro caso, el municipio, pero esto no es exacto, o, al menos, hasta ahora no era así, porque se entendía que el municipio actuaba desde su propia posición, en cuanto que se respeta su personalidad, lo que implicaba, también hasta ahora, la necesidad de "respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local" en el marco de las delegaciones efectuadas. (...) A partir de ese momento la nueva redacción del artículo 7.3 refuerza las líneas de sometimiento, haciendo desaparecer la referencia a la obligación de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local. Desaparecida esta barrera de protección de la esfera íntima de la entidad local, será muy difícil distinguir la relación de delegación de la relación de jerarquía, por más que podamos seguir hablando de la personalidad del municipio como receptor de la delegación».

51 Tal y como expresa J. CUESTA REVILLA, "Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014, p. 114: «en principio, en cuanto que habrá de contar siempre con la aceptación del municipio afectado (artículo 27.5 LBRL), partirá necesariamente de un previo acuerdo o convenio entre las Administraciones implicadas, que dará lugar a la correspondiente atribución del ejercicio de la competencia, por parte de la delegante, en virtud de una resolución o disposición administrativas».

que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad⁵².

Pues bien, la reforma de las competencias delegadas, y la delegación en sí, se orienta fundamentalmente a permitir mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y generar un ahorro neto de recursos. Es decir, la delegación, y a diferencia de la anterior regulación, no es ya una técnica de ampliación del poder local sino, más bien, un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales⁵³.

Mediante la reforma de la delegación, el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y para ello el precepto fija un tope temporal (la delegación no podrá ser inferior a cinco años), una serie de requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), y un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar (apartado 3), pero sin imponer la delegación ni impedir que se produzca en otras materias.

5.1. Garantías financieras

Precisamente, dado que con la delegación se trata de contribuir a los procesos de racionalización de las competencias con el fin de mejorar la eficiencia

52 Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 11.

53 En este sentido se pronuncia F. VELASCO CABALLERO, "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", op. cit., p. 45, cuando expresa que «Las modificaciones que introduce el ALRSAL alteran de forma relevante la propia identidad y sentido de la actual delegación. Ya no será una técnica de ampliación del poder local sino, más bien, un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales. a) El nuevo art. 27.1.1 LBRL ya no acota las delegaciones a las materias de "interés propio de los municipios". Las delegaciones tienen sentido, en el sistema del ALRSAL, en materias de "interés supramunicipal". Esto es, ya no se explican como una forma de aumentar el poder o autonomía local sino como una forma de gestión eficiente de competencias supramunicipales».

Esta nueva concepción de la competencia delegada como forma de gestión más eficiente de competencias e intereses supramunicipales ha sido acogida por la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 11, cuando indica que: «Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la Comunidad Autónoma o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados (mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en los entes locales) sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad (siguen tutelados mediante las facultades de dirección y control que se reserva la entidad delegante y que acepta la entidad delegada). El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales. El propio precepto dispone que la delegación garantizará la suficiencia financiera del municipio, mejorará el servicio a la ciudadanía, incrementará la transparencia de los servicios públicos y contribuirá a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (apartados 1 y 3)».

de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y generar un ahorro neto de recursos, se torna fundamental el aspecto financiero de la misma. Por eso la reforma establece toda una serie de medidas que establecen garantías financieras que permitan sufragar las competencias delegadas de modo tal que los municipios no asuman cargas financieras adicionales que dificulten la adecuada prestación de las competencias propias⁵⁴.

En concreto, la disposición, acuerdo o convenio de delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifique que la competencia se va a ejercer más eficientemente, con un menor gasto y donde se cumplan los principios de estabilidad y sostenibilidad.

Del mismo modo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 27, la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

Finalmente, como refuerzo de la suficiencia y garantía financiera y del municipio el apartado 7 del artículo 27 obliga a que en la disposición, acuerdo o convenio de delegación se establezcan las causas de renuncia de la delegación entre las cuales deberá establecerse como causa de revocación el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.

Resulta un tanto extraña esta última posibilidad de renuncia a la competencia delegada esto es, cuando por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. Y decimos que resulta extraña porque si la financiación fue adecuada cubriendo los costes necesarios para el ejercicio de la competencia delegada y, además, se establece, como debe ser en aquellas que tengan una duración superior a un año, una cláusula de actualización de los fondos para los ejercicios siguientes, difícilmente se puede dar este supuesto pues la financiación de la competencia estará garantizada. Únicamente en aquellos supuestos en los que la delegación y la financiación de la misma se hayan realizado incorrectamente es cuando puede producirse este supuesto.

54 Tal y como afirma M.J. ALONSO MÁS, "El nuevo régimen de las competencias municipales", VV.AA. (M.J. Domingo Zaballós, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 183, cuando analiza la financiación de las competencias delegadas «es obvia la preocupación del legislador porque los municipios no asuman cargas financieras adicionales como consecuencia de las delegaciones de competencias; cargas financieras que podrían en algún caso dificultar incluso la correcta prestación de los servicios mínimos municipales».

Del mismo modo es importante hacer referencia a la Disposición Adicional Novena de la LRSAL, que establece la obligación de adaptar a la Ley los convenios y demás instrumentos de delegación de competencias anteriores a la vigencia de la reforma, antes del 31 de diciembre de 2014, pues en caso contrario quedan sin efecto⁵⁵.

Esta norma está como es obvio destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y en concreto con la financiación adecuada de las competencias que han delegado en los municipios. En concreto esta Disposición establece una doble posibilidad al Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los convenios e instrumentos en los que se establezca una delegación: o bien los adaptan o bien, en caso contrario, optan por la extinción de la delegación. El mantenimiento de los convenios, acuerdos y mecanismos de colaboración depende así de la voluntad de los entes territoriales que los han suscrito y de que estos respeten una norma a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligados (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1 CE)⁵⁶.

De los preceptos analizados se desprende que, en garantía de la suficiencia financiera de la competencia delegada, el acuerdo de delegación será nulo en caso de ausencia de memoria económica o de falta de dotación e, igualmente, será nulo si dicho acuerdo infringe los principios de estabilidad y sostenibilidad o supone un mayor gasto. Del mismo modo, si durante la vigencia del convenio, que como mínimo es de cinco años, el Estado o la Comunidad Autónoma incumplen su obligación de financiación, el municipio puede renunciar a la delegación, sin perjuicio claro está de exigir en la vía judicial, los gastos en que se haya incurrido. También podrá renunciar a la delegación el municipio si por circunstancias sobrevenidas, como puede ser una incorrecta actualización de los fondos destinados a sufragar la competencia, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por ser necesario acudir a recursos propios para sufragar la misma.

En definitiva, la Ley atribuye en favor del municipio toda una serie de mecanismos, independientemente de que correcta o incorrectamente los califique de nulidad⁵⁷ o de renuncia, que le permiten garantizar la suficiencia

55 El apartado 1 de la Disposición adicional novena relativa a los Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales indica que: «1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto».

56 Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 11.

57 Coincidimos con M.J. ALONSO MÁZ, cuando en su artículo "El nuevo régimen de las competencias municipales", op. cit., p. 185, se pregunta al analizar el apartado 6 del artículo 27 si tiene sentido hablar en estos casos de nulidad. En concreto indica: «¿No estaremos más bien ante un supuesto de ineficacia de la delegación? En efecto pensemos que exista consignación presupuestaria para tres ejercicios; pero ya no exista para el cuarto. ¿ Tiene sentido que hablemos en este caso de nulidad sobrevenida del

financiera de las competencias delegadas, esto es, que exista crédito que permita el pago de las mismas.

5.2. Garantías de cobro

Del mismo modo, la reforma no solo establece garantías financieras, sino que también ha establecido medidas que pretenden asegurar y garantizar el cobro de las cantidades adeudadas y consignadas en los presupuestos de los entes delegantes.

En primer lugar, el párrafo 2 del apartado 6 del artículo 27 indica, si bien dicha posibilidad ya estaba establecida en el artículo 109 de la LBRL⁵⁸, que el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

Se articula así una compensación de créditos, entendida en sentido clásico (art. 1156 del Código Civil), como modalidad de extinción de obligaciones recíprocas o forma abreviada de pago que produce el doble efecto de liberarse y liberar; la compensación permite satisfacer las deudas de dos acreedores recíprocos⁵⁹.

acuerdo de delegación? (...) Si realmente se trata de no cargar a los municipios con obligaciones ajenas para las que no existe financiación, a tal efecto no es preciso, ni tiene sentido hablar de nulidad del acuerdo de delegación: simplemente, se podría haber dicho que la delegación carecerá de eficacia hasta que se efectúe la correspondiente dotación presupuestaria. De hecho ¿es que no puede el municipio, previo requerimiento en su caso a la delegante, presentar un recurso contencioso administrativo para exigir el pago de las obligaciones derivadas del acuerdo de delegación?».

58 El artículo 109 de la LBRL regula la compensación de deudas y tras la reforma ha quedado como sigue:

«1. La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social y cualesquiera entidades de Derecho público dependientes de las anteriores tengan respectivamente con las Entidades Locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.

Lo previsto en este apartado se aplicará de conformidad con lo dispuesto en la normativa específica de la Seguridad Social y de la Hacienda Pública en materia de compensación de deudas.

2. La extinción total o parcial de las deudas de derecho público que las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras entidades de Derecho público dependientes de ellas tengan con las entidades de Derecho público o sociedades vinculadas, dependientes o íntegramente participadas por las Entidades Locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles».

59 En relación con los requisitos necesarios para la compensación y con la interpretación del artículo 109 existe una sólida doctrina jurisprudencial derivada de numerosas sentencias del Tribunal Supremo, de las que citamos a título de ejemplo las de 21 de mayo de 1990, de 13 de octubre de 1993, de 14 de julio de 1999, de 4 de junio de 2001, de 13 de junio de 2001, de 14 de febrero de 2002 o de 12 de noviembre de 2002 y Sentencia 11 de marzo de 2010. Las conclusiones son: a) La posibilidad de compensación deriva del principio de autonomía local y de igualdad. Tal y como indica la STS de de 13 de octubre de 1993, «pugnaría por otra parte con el principio básico de la autonomía local, y con el reconocimiento expreso que de sus potestades hace la Ley reguladora de las Bases de su Régimen, que en aplicación del indicado art. 109 la Tesorería General de la Seguridad Social pudiera por su parte acordar la aplicación de la compensación de las deudas y créditos respectivos con la Entidad Local y que, por el contrario, esta última

En segundo lugar, el artículo 57 bis establece una garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas.

En concreto dicho artículo impone a las Comunidades Autónomas cuando deleguen y suscriban convenios que impliquen compromisos de pago la obligación de incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. En principio pues, las Comunidades Autónomas y los entes locales no pueden adoptar aquellos instrumentos de colaboración sin incluir la referida cláusula. Quien autoriza e impone la medida es el propio art. 57 bis LBRL y no el convenio suscrito por la Comunidad Autónoma y el ente local. La retención regulada en el art. 57 bis LBRL no es, por tanto, consentida por la Comunidad Autónoma en el convenio sino, por el contrario, impuesta por la Ley. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento. Dicha cláusula de

no tuviera la misma potestad cuando se dieran los requisitos propios de la compensación de créditos conforme a los expresados arts. 1195 y siguientes del Código Civil; ya que si fuese de esta manera quebraría también el principio constitucional de igualdad (art. 14)»; b) La decisión sobre compensación no exige una voluntad "concordada" o "acordada" por los interesados. Simplemente es necesario dictar un acto administrativo de compensación que ponga fin a un procedimiento con audiencia de la parte deudora. Tal y como indica el apartado 3 del artículo 58 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, «el inicio del procedimiento de compensación se notificará a la entidad correspondiente indicando la deuda y el crédito que van a ser objeto de compensación en la cantidad concurrente». c) La deuda ha de ser líquida, vencida y exigible, en ningún caso es exigible para la compensación que la misma sea firme. Es decir la deuda ha de haber entrado en periodo de pago voluntario. Tal y como indica la Sentencia 11 de marzo de 2010, «La extinción de las deudas tributarias por compensación ha de realizarse en las condiciones que reglamentariamente se establezcan. Esas condiciones vienen recogidas en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, que dedica a la regulación del instituto de la compensación los arts. 63 a 68. En el art. 65 se regula la compensación de oficio de deudas de Entidades Públicas, disponiendo que las deudas a favor de la Hacienda Pública, cuando el deudor sea un Ente territorial o Entidad de derecho público, cuya actividad no se rija por el ordenamiento privado, serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario. Esta compensación se realizará, cuando no existan créditos a compensar en las correspondientes Delegaciones de Hacienda, con cargo a las cantidades que correspondan sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a aquéllas». El actual artículo 58 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, indica que: «1. Las deudas vencidas, líquidas y exigibles a favor de la Hacienda pública estatal que deba satisfacer un ente territorial, un organismo autónomo, la Seguridad Social o una entidad de derecho público serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario». La jurisprudencia citada ha sido analizado y resumido por J.M. MACÍAS CASTAÑO, "Las deudas de las Corporaciones Locales frente a otras Administraciones Públicas y su compensación", *Cuadernos de Derecho Local*, 6, 2004, pp. 20 y 21, si bien no estamos conforme con alguna de las conclusiones a las que llega y, en concreto, con la necesidad de que para poder compensar el acto que determina la deuda sea firme.

garantía se deberá aplicar, además, de a los convenios que se suscriban con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, a aquellos otros que se prorroguen, de modo tal que sólo podrán volver a prorrogarse si se incluye la cláusula de garantía de pago.

Tal y como indica la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 16, la retención prevista no responde a la lógica clásica de la compensación de créditos porque el Estado y la Comunidad Autónoma no reúnen el doble carácter de ser, cada uno de ellos, deudor y acreedor respecto del otro. Se trata de compensaciones triangulares al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las Comunidades Autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor; el acreedor de la obligación es un Ente local.

Se trata, en particular, de las obligaciones financieras o compromisos de pago que tiene la Comunidad Autónoma frente al Ente local como consecuencia de acuerdos de delegación o colaboración suscritos por ambos. El incumplimiento da lugar a que el Estado pueda, de un lado, aplicar retenciones a las primeras y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición del segundo. El procedimiento mediante el cual el Estado sustituye a la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de aquellas obligaciones queda remitido a la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Pues bien, dado que la cláusula de garantía de pago viene impuesta por la Ley y no es voluntaria para las Comunidades Autónomas⁶⁰ la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 16, ha considerado que un régimen que permite al Estado, por un lado, retener las cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas a un tercero en las transferencias que corresponden a éstas por virtud del sistema de financiación y, por otro, ejercer una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones, afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por tanto, penetra un ámbito material cuya regulación está reservada a la Ley Orgánica, considerando que la medida inconstitucional por no estar regulada mediante Ley Orgánica.

Es preciso indicar que la Sentencia no entra a evaluar si la medida de retención es, en cuanto al fondo, respetuosa con la autonomía de las Comunidades Autónomas, sino que únicamente anula la medida por una cuestión formal, esto es, no haberse adoptado en una Ley Orgánica.

Es más, la propia Sentencia parece avanzar que, de haberse aprobado la medida mediante Ley Orgánica, la medida habría sido constitucional y ello

60 Tal y como indica la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 16 «Ciertamente, si la retención fuera verdaderamente consentida (como en el caso de la mencionada disposición adicional 72ª), cabría argumentar que trae causa en última instancia de la voluntad de la Comunidad Autónoma y, con ello, que no hay una interferencia estatal en su autonomía financiera que hubiera de revestir rango de ley orgánica. Sin embargo, según hemos razonado ya, la cláusula de garantía está regulada como *ius cogens* de modo que la autorización de la retención trae causa del art. 57 bis LBRL, no de la voluntad de las partes que suscriben el acuerdo o convenio de colaboración».

porque el principio de estabilidad y la protección de la autonomía financiera del Ente local (art. 142 CE) son razones que, en su caso, avalarían descartar que la medida interfiera ilegítimamente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE).

De cualquier modo, debemos manifestar que creemos desacertada la declaración de inconstitucionalidad del artículo 57 bis y ello porque consideramos que el mismo no es materia de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. En efecto la LOFCA tiene como objeto la regulación de los recursos de las Comunidades Autónomas, tal y como se indica en el artículo 157 de la CE. Es decir, la finalidad de la LOFCA es establecer la regulación de los ingresos de las CCAA.

Sin embargo, el artículo 57 bis no regula ni un ingreso ni tan siquiera un gasto de la Comunidad Autónoma sino, simplemente, una garantía de pago de un gasto asumido voluntariamente y comprometido por la Comunidad Autónoma. No cabe pues confundir la asunción y el nacimiento de una obligación por parte de la Comunidad Autónoma, que surge cuando voluntariamente acepta delegar una competencia con su correspondiente financiación, del pago de la obligación ya nacida. La regulación de una garantía de pago de una obligación ya nacida y asumida voluntaria en ningún caso afecta a la financiación de la Comunidad Autónoma pues no afecta ni a sus ingresos ni a sus gastos, sino que afecta al pago de un gasto ya asumido por la Comunidad. Consideramos, por tanto, erróneo el fallo del TC. Pero es más no toda norma estatal que regule los ingresos y los gastos de la Comunidad debe tener rango de Ley Orgánica, basta leer la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

En cualquier caso, el hecho de que el artículo 57 bis se haya declarado inconstitucional no obsta a que los municipios puedan exigir en los convenios de delegación que se suscriban la incorporación de dicha cláusula con el fin de garantizar el pago de las obligaciones asumidas por la Comunidad.

De todo lo expuesto podemos afirmar que el régimen jurídico de las competencias delegadas no solo no vulnera la autonomía local, al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), sino que la refuerza al establecer toda una serie de previsiones vinculadas a la suficiencia financiera del municipio⁶¹.

6. COMPETENCIAS IMPROPIAS Y GARANTÍA FINANCIERA, SU ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA LOCAL

Tal y como indicamos en otro epígrafe una de las razones que han generado la precariedad presupuestaria de nuestros entes locales fue la asunción por parte de los mismos de toda una serie de gastos no obligatorios (competencias impropias correspondientes a otras Administraciones) que, en su mayoría, eran financiadas con sus recursos propios.

Las competencias distintas de las propias y de las delegadas son aquellas competencias que no han sido atribuidas como propias a los municipios

61 Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 11.

ni tampoco delegadas y que, sin embargo, están siendo ejercidas por el municipio.

Precisamente, vimos como la principal preocupación que origina el fenómeno de las competencias impropias es el que hace referencia a la cobertura económica de las mismas, preocupación que en la actual situación de crisis económica ha dado lugar a que el problema se haya incrementado y ello debido a que dado que los ingresos se han reducido considerablemente el municipio, en los supuestos en los que sufragara dicha competencia con recursos propios, no va a tener los fondos necesarios para el mantenimiento de un servicio al que los vecinos se han acostumbrado y al que como es lógico no tienen la intención de renunciar.

Tal y como establece la Exposición de Motivos de la LRSA, 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 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. Por este motivo la reforma pretende, tal y como establece el artículo 7.4 de la Ley que las Entidades Locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o 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 Pública⁶².

De este modo la LRSAL jerarquiza las competencias locales y las vincula a la financiación de las mismas, reduciendo, en consecuencia, la discrecionalidad y autonomía de los entes locales a la hora de decidir a que destinar sus fondos, de modo tal que solo podrá destinar fondos a competencias distintas de las propias y de las delegadas cuando estas últimas estén garantizadas financieramente⁶³. A partir de la reforma, los municipios solo podrán gastar en competencias y actividades que no sean obligatorias, cuan-

62 El artículo 7.4 de la LBRL ha quedado redactado del siguiente modo: «4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias».

63 Tal y como indica F. VELASCO CABALLERO, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho Local", VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 54, «la

do la suficiencia financiera de las competencias propias esté garantizada, no existan duplicidades y se cumplan los principios de estabilidad financiera y sostenibilidad financiera⁶⁴.

Del artículo 7.4 de la Ley se desprende que los municipios tienen la posibilidad de ejercer todos los servicios que estimen conveniente, existiendo, por tanto, una cláusula general de competencia, ahora bien, dicha posibilidad está condicionada a que no se ponga en riesgo la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea. En definitiva, cuando el municipio esté saneado podrá ejercitar cualesquiera servicios que estime conveniente siempre que no incurra en duplicidad.

Pues bien, para garantizar y controlar que el municipio no lleva a cabo competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación que puedan poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, el artículo 7.4 establece la obligación de que por parte del municipio se requieran dos informes previos y vinculantes, uno, por parte de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y otro, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias⁶⁵.

LRSAL jerarquiza las competencias y actividades locales y consecuentemente reduce la autonomía de cada entidad local para fijar sus prioridades funcionales».

64 Tal y como expresa M. ARENILLA SAEZ, "Genesis y finalidad de la reforma", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, núm. Extra 1, 2015, p. 4, «La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) establece la priorización de las competencias y su vinculación con la financiación. Como principio general, los municipios prestarán servicios no obligatorios a sus ciudadanos cuando los obligatorios estén garantizados, no existan duplicidades con las competencias autonómicas y se cumplan los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (que incluyen aspectos como el nivel de deuda, la morosidad o el pago a proveedores). La gradación competencial sitúa a la cabeza las básicas u obligatorias, luego las delegadas y finalmente las competencias no obligatorias. Además, la vinculación entre competencia y su correspondiente financiación se acentuará en el futuro al anunciarse en la ley la conexión, por primera vez, entre el sistema de financiación autonómica y el de las Haciendas Locales».

65 El informe o nota de la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales de julio de 2015, indica al efecto de poder valorar la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y la situación económico-presupuestaria actual y futura, al amparo del artículo 7.4, la documentación que ha de remitirse sobre los datos que arrojen las magnitudes de remanente de tesorería para gastos generales, ahorro neto legal y límites de deuda son: a) Informe, propuesta o memoria justificativa en los que se analice el coste de la competencia impropia y/o delegada, y sobre la necesidad o no de complementariedad financiera para ejercer dicha competencia; b) Informe del Interventor sobre el cumplimiento o no del periodo medio de pago (PMP), según lo establecido en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, cuantificando dicho periodo. Asimismo, se considerará atendido este requisito mediante el suministro de la información través de la "Aplicación de captura relativa a la obligación de comunicación y publicación del Período Medio de Pago (PMP)" disponible en la Oficina Virtual; c) Informe del Interventor sobre si los compromisos de gasto generarían inestabilidad,

De este modo, el municipio para poder llevar a cabo gastos en materias distintas de las propias tiene la obligación de pedir, con carácter previo a la realización del gasto, dos informes que, en caso de ser negativos, impiden llevar a cabo el gasto y, por tanto, la actividad o competencia.

Es importante señalar en el caso de gastos y competencias que no sean propias o delegadas y que ya se vinieran ejerciendo a la entrada en vigor de la LRSAL y en relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos en el artículo 7.4 que, que dichos informes serán, igualmente, exigibles para continuar prestando el servicio.

Cumplidas estas exigencias, el municipio podrá ejercer la competencia en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (art. 7.2 LBRL). Por eso la doctrina las ha denominado, en positivo, competencias propias generales. Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones⁶⁶.

Pues bien, hay quien ha querido ver en la exigencia de estos controles previos que garantizan la financiación adecuada de las competencias, una limitación inconstitucional de la autonomía local. Consideran, y así lo han expresado en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado frente a la Ley y en distintos recursos de inconstitucionalidad, que el artículo 7.4 hace depender el ejercicio de las denominados *competencias impropias* de la emisión de dos informes de otras administraciones en los que, en definitiva, se valora la oportunidad de ese ejercicio competencial por parte del municipio. De esta forma consideran se están introduciendo controles sobre la actuación de los municipios que son, en puridad, controles de oportunidad, no controles de legalidad y, en consecuencia, vulneran la garantía constitucional de la autonomía local. Entienden que la supresión del antiguo artículo 28 LBRL conlleva que buena parte de las "actividades complementarias" que desarrollaban los municipios españoles (salvo aquellas que se han alojado en el nuevo rediseño del artículo 25.2 de la LBRL) hayan quedado sin aparente cobertura legal, con el consiguiente sacrificio del autogobierno municipal que supone eliminar una parte de su cartera de servicios. En concreto entienden que el informe de la Administración competente, por razón de la materia, sobre la inexistencia de duplicidades puede operar en la práctica – advierten – como una "suerte de derecho de veto" sobre las Administraciones Locales, "por más que el Municipio en

según contabilidad nacional, así como necesidad de acudir a endeudamiento financiero, tanto en el presupuesto corriente como en los futuros; d) Informe del Interventor sobre el ahorro neto legal referido a la última liquidación (2014, durante el ejercicio 2015), aportando detalle del cálculo efectuado, formulario del remanente de tesorería y porcentaje de endeudamiento consolidado de la Entidad.

66 Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJº 10.

cuestión esté saneado financieramente". Además – añaden –, la expresión "inexistencia de duplicidades" es, como señaló el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto, un "término vago e impreciso" que produce "un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse". En definitiva – concluyen –, se trata de "un control indeterminado y genérico imposible de reconducir a parámetros genéricos que lo legitimen como control de legalidad", por lo que "difícilmente puede conciliarse con la autonomía local constitucionalmente garantizada".

Frente a dicho argumento cabe indicar que dichos controles no tratan de condicionar, con criterios de oportunidad o políticos, el modo en que desarrollará la competencia, sino que se trata de controles de legalidad ex ante que versan sobre la posibilidad misma del ejercicio de la competencia.

El Tribunal Constitucional pone fin a esta cuestión en su Sentencia del TC de 3 de marzo de 2016, FJ^o 11 considerando, en primer lugar, que para valorar si el art. 7.4 LBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, pues los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas, y, en segundo lugar, que el art. 7.4 LBRL se apoya en intereses supralocales constitucionalizados (vinculados a la racionalización de las Administraciones públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria) para restringir la posibilidad de ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación⁶⁷.

67 Tal y como afirma el Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014 de 26 de mayo de 2014, emitido en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado frente a determinados artículos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y en concreto, frente al artículo 7.4, «estos requisitos, previstos en el artículo 7.4 de la LBRL para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, tienen una justificación objetiva y razonable: la exigencia de que "no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal" resulta de la proyección del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sobre unas competencias que no resulten indispensables para el pleno desenvolvimiento de la vida municipal; y la condición de que "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública" ya se encontraba en el derogado artículo 28 de la LBRL, que facultaba a los Municipios a realizar "actividades complementarias" – no, por tanto, las mismas – "de las propias de otras Administraciones públicas" (...). El informe de la Administración competente por razón de la materia sobre la "inexistencia de duplicidades" tendrá como objeto verificar que "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública". Por tanto, no existirá duplicidad, de acuerdo con la LRSAL, cuando las Entidades Locales desarrollen, como ya decía el derogado artículo 28 de la LBRL, actividades complementarias de otras llevadas a cabo por Administraciones distintas (...). En estos términos, los informes previstos el artículo 7.4 de la LBRL, en cuanto tienen como objeto la comprobación de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, no comportan un control de oportunidad sobre las Entidades Locales (...). En definitiva, la nueva regulación de las "actividades complementarias" del derogado artículo 28 de la LBRL, ahora contempladas en el vigente artículo 7.4 de la LBRL con el

El Tribunal Constitucional entiende que el hecho de que el art. 7.4 LBRL contenga una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales y, por tanto, en materias de competencia autonómica en las que principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local, no vulnera el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas y ello porque la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas, en concreto el del análisis de posibles duplicidades. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos.

6.1. Plan económico financiero y supresión de competencias impropias

Tal y como vimos la previsión constitucional del principio de estabilidad presupuestaria supone un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que tiene una vertiente positiva, consistente en la obligación del Estado de imponer mediante las técnicas necesarias el mandato constitucional, y una vertiente negativa consistente en la prohibición impuesta a las distintas Administraciones de que incurran en déficit y endeudamiento. Del mismo modo indicamos que el principio de estabilidad impone un límite material que, como tal, opera frente a la libertad de actuación de los distintos poderes constituidos, condicionándolos. Finalmente, afirmábamos que la constitucionalización del principio de estabilidad implica que cuando esté en juego la aplicación del mismo en relación con otros principios constitucionales, estos últimos y su interpretación ha de modularse y matizarse como consecuencia de la aplicación del primero.

Igualmente analizamos como el artículo 21 de la LOEPSF, en aquellos supuestos en los que el municipio incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, obligaba a llevar a cabo, como medida correctiva un plan económico financiero en el que se debía reflejar como mínimo la siguiente información: a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto; b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos; c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o

nombre de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", no se formula en términos que deban considerarse incompatibles con la garantía institucional de la autonomía local, ni en razón de la propia naturaleza de las competencias concernidas, que caen fuera del círculo de competencias propias protegido por la garantía institucional – como ya señaló el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto –, ni tampoco, en su caso, atendiendo al contenido de los informes previos a su ejercicio, que no suponen un control de la oportunidad de la iniciativa local sino de los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación».

registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán; d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones y e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Pues bien, el artículo 116 bis de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta de LRSAL, complementa ese mínimo de información y añade que el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas: a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación; b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes; c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local; d) Racionalización organizativa.

Es decir, en caso de que el municipio tenga que llevar a cabo un plan económico financiero con el fin de corregir los desajustes presupuestarios en los que se ha incurrido, dentro del contenido de dicho Plan y de las medidas a adoptar que van a permitir volver a la senda de la estabilidad y la sostenibilidad, el municipio deberá indicar las competencias impropias que va a suprimir.

Sin duda alguna el artículo 116 bis es reflejo de como el principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 condiciona y limita y obliga a reinterpretar otros principios constitucionales como el de autonomía local.

Por tanto, en los supuestos en los que se incumpla el principio constitucional de estabilidad, la autonomía local del municipio concretada en la posibilidad de llevar a cabo cualquier competencia se comprime de forma tal que su capacidad y libertad desaparecen debiendo suprimir los gastos impropios en que se incurran y, por tanto, debiendo suprimir las competencias distintas de las propias y de las delegadas. Igualmente, el hecho, por un lado, de que las competencias que se deben suprimir son las impropias, es decir, aquellas competencias que no forman parte del núcleo de la autonomía local y, además, el hecho de que se atribuye a las Entidades Locales determinar cuáles serán las competencias eliminadas, evitan el menoscabo o lesión de la autonomía local.

Finalmente, y a diferencia de la inconstitucionalidad del artículo 57 bis, la Sentencia considera que la ampliación de las medidas a adoptar en los planes económico financieros, no supone una vulneración formal al no estar reguladas en Ley Orgánica y ello porque consideran que dicha regulación es, tan solo, un complemento de la Ley Orgánica, sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE), teniendo en cuenta la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva [STC 215/2014, FJ 3 a)].

7. BIBLIOGRAFÍA

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 i federals*, 22, 2015.
- ALMEIDA CERREDA, M., “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local” (documento provisional, que puede consultarse en www.aepda.es/AEPDAAdjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx).
- ALONSO MÁS, M.J., “El nuevo régimen de las competencias municipales”, VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- ÁLVAREZ ROPERÓ, G., “Las garantías financieras de las competencias propias y de las competencias delegadas estatales y autonómicas en la LRSAL”, VV.AA. (Manuel José Domingo Zaballos, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- ARAGÓN REYES, M., “La Reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011.
- ARENILLA SAEZ, M., “Génesis y finalidad de la reforma”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. Extra 1, 2015.
- BASSOLS COMA, M., “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014.
- CALVO DEL CASTILLO, V., “Las modificaciones que afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento, deuda comercial, estabilidad, registro de facturas y factura electrónica”, VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- CÁMARA VILLAR, G., “La Reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011.
- CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014.
- CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014.
- CUEVAS GONZÁLEZ, F.J., *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales*, Tesis doctoral dirigida por Amable Corcuera Torres, Universidad de Burgos, Burgos, 2012.
- DÍAZ LEMA, J.M., “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2012.
- ESTEVE PARDO, M.L., “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales”, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2012.
- GALÁN GALÁN, A., “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales”, VV.AA. (L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M. Hernando Rydings y E. Carbonell Porras, coords.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, Cizur Menor, 2012.

- GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., "Informes previos a la aprobación de proyectos de Ley", *Corts, Anuario de Derecho parlamentario*, 11, 2001.
- GARCÍA ROCA, F.J. y MARTINEZ LAGO, M.A., "El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones", *Documentación Administrativa Nueva época*, 1, 2014.
- GARRIDO MAYOL, V., *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de Ley*, Tirant, Valencia, 2010.
- LÓPEZ DÍAZ, A., "Autonomía y suficiencia de las corporaciones locales (sobre la incidencia del reparto competencial)", *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 1 (13), 2004.
- MACÍAS CASTAÑO, J.M., "Las deudas de las Corporaciones Locales frente a otras Administraciones Públicas y su compensación", *Cuadernos de Derecho Local*, 6, 2004.
- MARTINEZ LAGO, M.A., "Controles de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales", *Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid*, 2013.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014.
- PAREJO ALFONSO, L.J., "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. y ROMERA JIMÉNEZ, Ó., "Un estudio sobre gasto impropio en la Administración Local española", *Instituto de Estudios Fiscales*, 3, 2014.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2009.
- SOSA WAGNER, F., "Los principios del nuevo régimen local", VV.AA. (S. Muñoz Machado, dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.
- VELASCO CABALLERO, F., "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal 2011*, EDITORIAL, Madrid, 2012
- VELASCO CABALLERO, F., "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal*, 6, 2012.
- VELASCO CABALLERO, F., "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho Local", VV.AA. (M.J. Domingo Zaballos, coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- VILALTA FERRER, M., "Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos", *Informe sobre financiación Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2010.

