

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2013



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	23
Francisco VELASCO CABALLERO	
<i>Director de Investigación del Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. La asimetría aplicativa como característica propia de la LRSAL	24
II. Las cláusulas de excepción	26
1. País Vasco	27
1.1. Adaptación de las excepciones forales	27
1.2. Nuevas excepciones aplicativas.....	31
2. Navarra	36
3. Aragón	39
4. Baleares y Canarias	40
5. Ceuta y Melilla.....	43
6. Comunidades Autónomas con «sistema institucional propio».....	44
III. Comunidades Autónomas sin cláusula de excepción.....	45
1. Contradicción entre la LRSAL y ley autonómica	47
2. Contradicción entre la LRSAL y la regulación directa del régimen local en un Estatuto de Autonomía.....	55
IV. Madrid y Barcelona.....	59
1. La «legislación específica» prevalente sobre la LRSAL	61
2. El límite de la prevalencia: los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	64
V. Bibliografía	66

ESTUDIOS

El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales	71
Ximena LAZO VITORIA	
<i>Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá</i>	

	Pág.
I. Introducción	72
II. Nuevo sistema de competencias de los entes locales y los controles asociados a las mismas	72
1. Introducción	72
2. Competencias propias	73
3. Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación	74
III. Reconfiguración del control interno económico-financiero en el ámbito de las entidades locales	77
1. Introducción	77
2. Novedades en el ámbito del control interno de la gestión económico-financiera	78
2.1. Antecedentes generales	78
2.2. El futuro y esperado desarrollo reglamentario del control interno en el ámbito local y la obligación de remitir información a la Intervención General del Estado	79
2.3. Nueva configuración del reparo y ampliación de los destinatarios de los informes	79
2.4. La colaboración de la Intervención General del Estado y las entidades locales en la realización del control económico-financiero	81
3. La nueva configuración del estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal	82
3.1. Dependencia funcional	83
3.2. El mantenimiento del sistema de libre designación	83
3.3. Régimen disciplinario de los funcionarios locales con habilitación nacional	85
4. Consideraciones finales en relación con el control interno	85
IV. Mecanismos de control específicos para resguardar el principio de estabilidad presupuestaria	87
1. De la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria a las medidas de «refuerzo» del nuevo art. 116 bis LBRL	87
2. La evaluación y control de la forma de prestación (directa) de los servicios públicos de competencia local	88
3. La iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas	89
V. El reforzamiento de la obligación de rendir cuentas por parte de las entidades locales	90
VI. Bibliografía	91

	Pág.
El incierto futuro de los servicios sociales municipales	93
Marcos ALMEIDA CERREDA	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela</i>	
I. Introducción	94
II. Aproximación general al concepto y tipología de los servicios sociales	95
III. El reparto de atribuciones en materia de servicios sociales entre los diferentes niveles territoriales	97
1. Los títulos competenciales y las funciones de la Administración General del Estado en materia de servicios sociales	97
2. Los títulos competenciales y las funciones de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales	98
3. Los títulos competenciales y las funciones de los municipios en materia de servicios sociales	99
IV. La transformación del sistema de servicios sociales municipales que pretende la LRSAL	102
1. Premisa: el nuevo orden de competencias de los Ayuntamientos	102
2. El rediseño del marco competencial de los municipios en materia de servicios sociales y sus consecuencias	104
2.1. La trascendencia de la redefinición de la cláusula de competencia general	104
2.2. La incidencia de la reformulación de la cláusula de ámbito competencial mínimo: el alcance del nuevo artículo 25.2.e) de la LBRL	106
2.3. Las consecuencias de la supresión de la cláusula de complementariedad	110
2.4. El impacto de la potenciación de las competencias delegables	112
3. El proceso de transferencia de funciones en materia de servicios sociales de los Municipios a las Comunidades Autónomas	113
3.1. El alcance del traspaso de competencias en el campo de los servicios sociales dentro del marco del sistema constitucional de reparto de atribuciones	113
3.2. La problemática del procedimiento de traslado a las Comunidades Autónomas de competencias municipales en el sector de los servicios sociales	115
3.2.1. El papel de las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales en la transferencia competencial	115
3.2.2. El momento establecido para el traspaso de las competencias municipales	115
3.2.3. El proceso de asunción por las Comunidades Autónomas de los servicios municipales	116
V. Bibliografía	119

	Pág.
Novedades en materia de compra colaborativa y adjudicación de concesiones de servicios en las nuevas Directivas de febrero de 2014	121
Albert SÁNCHEZ GRAELLS	
<i>Senior Lecturer (Profesor Titular) in Commercial Law. University of Leicester (Reino Unido)</i>	
I. Introducción	122
II. Novedades en materia de compra colaborativa	125
1. Modificación sustancial de las normas aplicables a los sistemas dinámicos de adquisición y reconocimiento de la posibilidad de utilizar catálogos electrónicos.....	125
2. Flexibilización de los modos de participación en mecanismos de compra centralizada.....	128
3. Contratación conjunta esporádica	130
4. Contratación colaborativa o centralizada con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros	131
4.1. Utilización de los servicios de centrales de compras de otros Estados Miembros.....	132
4.2. Contratación conjunta esporádica transfronteriza.....	133
4.3. Contratación mediante una agrupación europea de cooperación territorial u otra entidad jurídica común creada por poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros.....	134
4.4. Consideración global.....	134
III. Novedades en materia de concesiones (de servicios).....	135
1. Sujeción de concesiones de servicios a regulación armonizada.....	135
2. El problema del umbral móvil para determinar qué concesiones son SARA...	137
3. Exigencias en materia de transferencia de riesgo operativo y cobertura de inversiones.....	139
IV. Conclusión.....	141
V. Nota bibliográfica.....	142
El nuevo deber de conservación de edificios	145
Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ	
<i>Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza</i>	
I. Fijación de límites cuantitativos objetivos en la legislación básica y eliminación de los límites subjetivos.....	146
II. Elementos sustantivos	150
1. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad al deber de conservación.....	150
2. La inclusión en el deber de conservación de las obras de mejora y las de adaptación a la normativa técnica sobre instalaciones.....	152

	Pág.
3. La proyección del deber de conservación sobre el entorno: el deber de participar en actuaciones de remodelación urbana	156
4. La exigencia de accesibilidad universal de los edificios	157
5. Eficiencia energética	159
III. Elementos formales	161
1. El reconocimiento de las comunidades de propietarios y de los titulares de derechos de uso como cotitulares del deber de conservación	162
2. La plasmación formal del deber de conservación: el informe de evaluación del edificio y el certificado de eficiencia energética.....	168
2.1. Precedentes de la regulación actual	169
2.2. Ámbito de aplicación: inmuebles comprendidos en el deber de evaluación.....	171
2.3. Régimen y contenido del informe.....	173
2.4. Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético	176
IV. Conclusiones.....	181
V. Bibliografía	182
 Cambios de escala y gasto: una aproximación a los servicios de bienestar comunitario en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.....	 185
Jaume MAGRE FERRAN <i>Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona. Director. Fundación Carles Pi i Sunyer</i>	
Esther PANO PUEY <i>Profesora Asociada de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona. Coordinadora del Observatorio de Gobierno Local. Fundación Carles Pi i Sunyer</i>	
Alba VIÑAS FERRER <i>Máster en políticas, proyectos y gestión de la ciudad. Responsable del análisis económico y presupuestario del Observatorio de Gobierno Local. Fundación Carles Pi i Sunyer</i>	
I. La situación de partida	187
II. La amalgamación municipal como solución	189
III. Estudio de la relación entre gasto y tamaño	192
1. Aspectos metodológicos	193
2. Análisis del gasto en sus conceptos globales	194
3. Análisis del gasto en los conceptos vinculados a los servicios en bienestar comunitario	198
IV. Conclusiones y vías de desarrollo futuras.....	204
V. Bibliografía	206
VI. Listado de tablas y gráficos	208

	Pág.
De qué estamos hablando cuando hablamos de <i>smart cities</i>: nuevos entornos para las políticas públicas locales	209
Carmen NAVARRO GÓMEZ	
<i>Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Julio NAVÍO MARCO	
<i>Profesor de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Nacional de Educación a Distancia.</i>	
<i>Responsable de políticas públicas. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación</i>	
I. Introducción	210
II. Una idea en proceso de difusión.....	211
1. El aprendizaje e intercambio de ideas en los procesos de políticas públicas.....	211
2. La llegada de la idea <i>smart city</i>	212
III. ¿Qué es una <i>smart city</i> ?.....	214
IV. El modelo europeo, logros y desafíos.....	218
V. Conclusiones.....	221
VI. Referencias.....	222
 El poder regulatorio de los gobiernos locales en los Estados Unidos: un contrapunto a la Directiva de Servicios en el ámbito local	 223
Laurie REYNOLDS	
<i>Catedrática «Prentice H. Marshall». Universidad de Illinois (Estados Unidos)</i>	
I. Introducción	224
II. Los límites federales a la regulación local de los mercados.....	227
1. La «Cláusula de Comercio» de la Constitución estadounidense	227
1.1. Antidiscriminación.....	228
1.2. Cargas indebidas	230
2. La «Cláusula sobre Privilegios e Inmunidades» de la Constitución estadounidense.....	232
3. La «Doctrina del Participante en el Mercado».....	234
4. Resumen de los principios constitucionales	236
III. La ley federal de telecomunicaciones	236
IV. Interferencia de los gobiernos locales con las fuerzas del mercado	239
1. Urbanismo	240
2. Licencias	242
3. Regulación de las condiciones de trabajo	244
V. Conclusión.....	245
VI. Bibliografía	245

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico	249
Silvia DÍEZ SASTRE	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	249
II. El régimen local, en general.....	250
1. La reforma del régimen local	250
2. Cuestiones generales.....	252
III. Organización del Ayuntamiento.....	256
1. Órganos de gobierno.....	256
1.1. Alcalde	256
1.2. Concejales	256
1.3. Junta de Gobierno Local	257
2. Sistema electoral local.....	259
3. Participación ciudadana.....	261
4. Administración instrumental.....	262
IV. Planta local	262
V. Entidades locales infra y supramunicipales	263
VI. Competencias municipales.....	263
VII. Cooperación interadministrativa	265
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales	267
Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Normas municipales.....	267
1. Sistema de fuentes del Derecho Local: doctrina y legislación	267
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	268
II. Acto administrativo.....	271
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación.....	271
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	273
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	273
2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	274
2.3. Eliminación del acto administrativo	275
2.3.1. Recursos administrativos.....	275
2.3.2. Revisión de oficio.....	277

	Pág.
III. Procedimiento administrativo	279
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	279
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	281
Contratación local	285
Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	286
II. Sobre la interpretación de la reforma del TRLCSP determinada por la Ley 14/2013, de emprendedores	286
1. Sobre el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del art. 146.4 TRLCSP, en relación con la posibilidad de presentar una declaración responsable como documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos para participar en una licitación	287
2. Sobre las posibilidades de subsanación en relación con la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos para participar en una licitación	288
3. Sobre el contenido de la declaración responsable	288
4. Sobre la aplicación de la declaración responsable en relación con los licitadores	289
5. Sobre el posterior requerimiento de la documentación exigida por el art. 146.1 TRLCSP	289
6. Sobre la posibilidad de que los emprendedores se inscriban en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado	291
7. Sobre el régimen de Derecho transitorio aplicable en relación con la Ley 14/2013	292
III. Principales aportaciones de la jurisprudencia comunitaria	292
1. Ámbito objetivo: contrato de servicios entre dos entidades públicas.....	292
2. Solvencia económica, financiera, técnica o profesional: puede basarse en las capacidades de varias empresas	294
3. Procedimiento restringido: posibilidad de aportar el balance exigido por el anuncio de licitación una vez transcurrido el plazo de presentación de candidaturas	295
4. Procedimiento negociado: exige respetar en la negociación los requisitos imperativos que figuran en el anuncio de la licitación	296
IV. La polémica sobre el significado de la incautación de la garantía definitiva en la doctrina del Consejo de Estado y de los consejos consultivos.....	296
V. Cuestiones relativas al recurso especial en las resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales en relación con las uniones temporales de empresas.....	298
1. En una licitación no cabe exigir coincidencia literal entre el objeto del contrato y el objeto social de la empresa	298

	Pág.
2. La falta de un determinado certificado de calidad por parte de una sociedad que forma parte de una UTE, siempre que no se refiera al ejercicio de las prestaciones que le corresponden de forma específica, no justifica la exclusión de la UTE del procedimiento de licitación	299
VI. Bibliografía de contratos 2013.....	301
Haciendas locales.....	303
Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Félix Daniel MARTÍNEZ LAGUNA	
<i>Becario de investigación FPI-UAM. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ	
<i>Ayudante de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	303
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	304
III. Ingresos de las haciendas locales	305
1. Ingresos tributarios	305
1.1. Impuestos.....	305
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	305
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	311
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	314
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	315
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.....	317
1.2. Tasas.....	321
1.3. Contribuciones especiales.....	325
2. Otros ingresos	326
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local	327
V. Presupuestos de las haciendas locales. Estabilidad presupuestaria.....	328
Medio ambiente urbano	331
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Normativa en materia de medio ambiente.....	331
1. Normativa de la Unión Europea.....	331
2. Normativa de Derecho interno español	333

	Pág.
II. Jurisprudencia	336
1. Presentación	336
2. Comercio de emisiones de gases de efecto invernadero	336
3. Contaminación acústica	337
3.1. Aplicación del art. 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.....	337
3.2. Cuestiones competenciales en materia de ruido	338
3.3. Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física y moral, intimidación personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio, por contaminación acústica	339
4. Telefonía móvil: constituye un límite infranqueable al ejercicio de las competencias municipales la regulación de cuestiones técnicas relativas a la ordenación de las comunicaciones por telefonía móvil	340
4.1. Planteamiento general	340
4.2. El quiebro jurisprudencial de las Sentencias del Tribunal Supremo de 2013.....	341
5. Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas	345
6. Residuos.....	345
7. Movilidad Sostenible.....	346
III. Nota bibliográfica.....	346
Ordenación del territorio y urbanismo	349
Sofía SIMOU	
<i>Ayudante de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	349
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	352
1. Nivel estatal	352
2. Nivel autonómico	355
III. Novedades jurisprudenciales y doctrinales	360
1. Sistema de fuentes e inaplicación de la norma urbanística.....	360
2. Delito sobre la ordenación del territorio y urbanismo	361
3. Planeamiento urbanístico	361
3.1. Planes de ordenación y evaluaciones ambientales.....	361
3.2. Formación, aprobación, modificación y revisión de los planes	363
3.2.1. Falta de abstención del Alcalde-promotor en la aprobación de la modificación del planeamiento.....	363
3.2.2. Trámite de información pública. Relación legislación básica-autonómica.....	363
3.2.3. Aprobación inicial e informes de organismos afectados	364

	Pág.
3.3. Impugnación de planes de ordenación. Patrimonio histórico	364
3.4. Clasificación y calificación de suelo	365
3.4.1. Motivación de las decisiones planificadoras	366
3.4.2. Cambio de clasificación y autonomía municipal	367
4. Gestión urbanística.....	367
4.1. Contrato de gestión de servicios públicos en materia de ejecución del planeamiento.....	367
4.2. Anulación del plan especial por falta de indicación de las fuentes de financiación.....	368
4.3. Vulneración del principio de equidistribución	368
5. Disciplina urbanística.....	369
6. Responsabilidad patrimonial en el urbanismo.....	370
Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal.	373
Julia ORTEGA BERNARDO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Uni-</i> <i>versidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	373
II. Iniciativa económica de los gobiernos locales.....	375
1. La iniciativa económica municipal después de la aprobación de la LRSAL.....	375
III. Servicios públicos municipales	379
1. Los servicios públicos locales después de la LRSAL.....	379
1.1. La implantación de servicios públicos en las materias enunciadas en el art. 25.2 LRBRL: la naturaleza y efectos de la lista.....	379
1.2. La asunción de la coordinación de los servicios públicos y de la presta- ción de nuevos servicios por la Diputación provincial.....	383
2. Formas de gestión de los servicios públicos municipales	386
2.1. La racionalización de las estructuras organizativas locales.....	386
2.2. La cooperación a través de consorcios.....	388
2.3. La supresión de determinados monopolios locales	388
IV. Intervención municipal en las actividades económicas privadas	389
1. La modificación introducida por la LRSAL	389
2. La aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado	390
V. Aplicación a las entidades locales del derecho de la competencia.....	391
1. En el sector de los servicios funerarios	391
2. Alcance de la aplicación del Derecho de la competencia cuando se ejerce po- der público	392

	Pág.
Bienes públicos y expropiación forzosa	395
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Profesor Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	395
II. Bienes de las entidades locales	395
1. Novedades normativas.....	395
2. Aportaciones doctrinales.....	398
3. Pronunciamientos judiciales	399
III. Expropiación forzosa.....	400
1. Novedades normativas.....	400
2. Aportaciones doctrinales.....	403
3. Pronunciamientos judiciales	406
Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial	409
Luis MEDINA ALCOZ	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid</i>	
I. Jurisdicción contencioso-administrativa	409
1. Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y Administración pública ...	409
2. Propuestas de reforma	410
3. Las tasas judiciales	412
4. Otras cuestiones	413
II. Responsabilidad patrimonial	414
1. Doctrina legal del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid	414
2. Derribo de edificaciones e indemnización: una sentencia constitucional.....	415
3. Otras cuestiones	417
Empleo público	419
María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción: panorama doctrinal 2013.....	419
II. Extinciones de contratos y reestructuraciones indirectas de plantilla en las empresas públicas.....	420
III. Novedades jurisprudenciales sobre la extinción del contrato indefinido no fijo basada en la amortización de la plaza	422
IV. Primeras aplicaciones de la doctrina jurisprudencial: los requisitos laboralmente exigibles para proceder a la amortización de los puestos de trabajo desempeñados por trabajadores indefinidos no fijos de plantilla.....	424
V. El uso y abuso de la colaboración social en el ámbito público autonómico y local: novedades jurisprudenciales.....	426

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

Intereses de demora en contratos de arrendamientos suscritos por el Ayuntamiento de Madrid	437
Ayuntamiento de Madrid	
La defensa jurídica de la Administración local	447
Ayuntamiento de Alcobendas	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	469

Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Francisco VELASCO CABALLERO

*Director de Investigación del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido importantes reformas en el régimen local español. Pero este régimen no es de aplicación homogénea en toda España. En algunos casos, la propia ley contiene disposiciones específicas que exceptúan o modulan la aplicación en algunas Comunidades Autónomas o incluso en las ciudades de Madrid y Barcelona. De otro lado, dado que algunas Comunidades Autónomas cuentan ya con un Derecho local muy desarrollado, se pueden identificar numerosas colisiones entre la nueva ley básica estatal y las leyes autonómicas. Y en esta situación se plantea qué ley debe aplicar cada Entidad local: la autonómica y la estatal. Para esta situación no existe una solución inicial en la Constitución, dado que la jurisprudencia constitucional ha vaciado de contenido la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.

Palabras clave: régimen local; gobiernos locales; competencias municipales; prevalencia; autonomía local.

ABSTRACT

The recent State Law 27/2013 of 27 December, on Rationalization and Sustainability of Local Governments has introduced important reforms in the Spanish local government. But this new regulatory scheme is not going to be uniformly applied throughout Spain. In some cases, the law itself contains specific provisions which exempt or modulate the application in some regions or even in the cities of Madrid and Barcelona. On the other hand, since some regions already have highly developed local law there can be many collisions between the State's new basic law and regional laws. In this situation arises the question on which law should apply each local authority: the regional or the State ones. For this situation there is no clear solution in the Constitution, since the Constitutional Court has emptied of content the preemption clause of article 149.3 EC.

Keywords: local government law; municipal councils; local powers; preemption; local self-government.

SUMARIO¹: I. LA ASIMETRÍA APLICATIVA COMO CARACTERÍSTICA PROPIA DE LA LRSAL.—II. LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN: 1. País Vasco: 1.1. Adaptación de las excepciones forales. 1.2. Nuevas excepciones aplicativas. 2. Navarra. 3. Aragón. 4. Baleares y Canarias. 5. Ceuta y Melilla. 6. Comunidades Autónomas con «sistema institucional propio».—III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN: 1. Contradicción entre la LRSAL y ley autonómica. 2. Contradicción entre la LRSAL y la regulación directa del régimen local en un estatuto de autonomía.—IV. MADRID Y BARCELONA: 1. La «legislación específica» prevalente sobre la LRSAL. 2. El límite de la prevalencia: los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA ASIMETRÍA APLICATIVA COMO CARACTERÍSTICA PROPIA DE LA LRSAL

1. En estudios anteriores ya me he referido a los déficits técnicos y a los problemas de constitucionalidad de la LRSAL². Distinto es el enfoque del presente estudio. La perspectiva es, ahora, la eficacia real de la LRSAL en las distintas Entidades locales de España. Desde la perspectiva de la eficacia o aplicabilidad se parte aquí de la propia esencia asimétrica de la LRSAL, lo que anuncia diversas formas de cumplimiento en España. Son varias las razones que permiten sostener que la LRSAL es irregular o asimétrica en su eficacia, en relación con las distintas Comunidades Autónomas, provincias y municipios de España. En primer lugar, la propia naturaleza *básica* de la LRSAL y su necesaria compatibilidad con la *garantía constitucional de autonomía local* (art. 137 CE). En segundo lugar, las múltiples *cláusulas de excepción* o auto-desplazamiento expresas que contiene la propia LRSAL. Y, por último, la real *conurrencia o colisión* entre algunas normas de la LRSAL y las leyes autonómicas vigentes y amparadas en competencias exclusivas de la

¹ Abreviaturas utilizadas: CAM: Comunidad Autónoma de Madrid; CE: Constitución española; DA: Disposición adicional; DT: Disposición transitoria; EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACan: Estatuto de Autonomía de Canarias; EAIB: Estatuto de Autonomía de Illes Balears; EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LCREM: Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; LREMB: Ley de Régimen Especial del Municipio de Barcelona; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra; LTC: Ley de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Derecho local.

² F. VELASCO CABALLERO, «Títulos competenciales y garantía institucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 75 y ss.

correspondiente Comunidad Autónoma. Todos estos factores o razones determinan una muy marcada asimetría de la LRSAL en España. A continuación se van a analizar, con más o menos detalle, los distintos factores de asimetría aplicativa de la LRSAL.

2. En primer lugar, la LRSAL es, en la mayoría de sus preceptos, una *ley básica*, amparada fundamentalmente en el art. 149.1.18 CE («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»). Sólo una pequeña parte de los preceptos de la LRSAL es reconducible a la competencia estatal exclusiva sobre «hacienda general» enunciada en el art. 149.1.14 CE. Pues este título competencial tiene un campo muy limitado para amparar normas de régimen económico-financiero local³. Y bien, la catalogación de una ley como *básica* lleva implícita una especial manera de concebir su *eficacia*. Toda ley básica parte, implícitamente, de que sus mandatos serán desarrollados por normas autonómicas, tanto leyes como reglamentos. Porque la norma básica se define, precisamente, por su posición relacional con las normas de desarrollo⁴. De aquí resulta una cierta singularidad hermenéutica de la norma básica. Ha de interpretarse de tal modo que bajo sus mandatos sean posibles *diversas opciones políticas* para cada Comunidad Autónoma. Esto es: en una norma básica, incluso cuando tiene estructura de regla y no de principio, ha de identificarse una opción estatal necesariamente abierta y compatible con otras opciones complementarias propias de cada Comunidad. Desde esta perspectiva, la LRSAL contiene, ciertamente, algunas opciones normativas fundamentales del Estado. Pero la forma concreta en que esas decisiones normativas se proyectan sobre los distintos municipios de España necesariamente debe resultar de lo que disponga cada Comunidad Autónoma con competencia sobre régimen local. Así lo ha entendido, correctamente a mi juicio, el Gobierno de Galicia en su proyecto de ley de «medidas urgentes» para aplicar en aquella Comunidad la LRSAL. En este proyecto de ley se configura un concepto muy estrecho de competencias «distintas de las propias» (vulgo, «impropias») o de duplicidades. Esta opción de desarrollo normativo no es, sin duda, la única posible, pero sí una de las posibles en el marco de la regulación básica estatal. Por lo dicho, resulta heterodoxa la nota interpretativa emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la aplicación de la LRSAL⁵. En esta nota interpretativa late una comprensión de la LRSAL como un sistema normativo pleno, no necesitado de otras normas legislativas complementarias y desarrollo. Y esto es ya en sí mismo un indicio de que la ley, en su conjunto, no se ha atenido al título competencial básico que la ampara.

3. En segundo lugar, la LRSAL, para ser constitucionalmente lícita, ha de ser compatible con la garantía constitucional de *autonomía local* (art. 137 CE). En consecuencia, una lectura de la LRSAL conforme a la Constitución necesariamente ha de asumir

³ STC 233/1999, FJ 4.º

⁴ J. BARNES VÁZQUEZ, «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», en VV.AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004, pp. 93 y ss.

⁵ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Nota explicativa de la Reforma Local, de 5 de marzo de 2014, en <http://www.idluam.org/actualidad/6449-actualidad-nota-explicativa-del-minhap-sobre-la-lrsal>.

que las normas de la LRSAL están abiertas a la autorregulación local. La LRSAL puede, ciertamente, contener no sólo normas principales sino también reglas en sentido estricto⁶. Pero estas reglas han de ser entendidas como programas de conducta no cerrados sino abiertos a las opciones propias de cada provincia o municipio (en el marco de lo que establezcan, además, las leyes autonómicas de desarrollo). Esta necesaria comprensión abierta de las normas de la LRSAL, a fin de asegurar su compatibilidad con la garantía constitucional de autonomía local, hace posible, e incluso augura, un cierto nivel de asimetría aplicativa de la LRSAL en las distintas Entidades locales de España.

II. LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN

4. Entre los factores de asimetría aplicativa, enunciados más arriba, se hacía expresa mención a las numerosas cláusulas de excepción contenidas en la ley. En efecto, la LRSAL dispone, para sus propias normas, un régimen aplicativo singular en varias Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Aragón, Canarias, Illes Balears), en las dos ciudades autónomas y en los municipios de Madrid y Barcelona. En términos generales, estas cláusulas legales de especialidad o excepción son inherentes al principio de diversidad que, en tanto que fijado en el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, vincula a todos los poderes públicos de España (y, por tanto, al legislador básico). Por lo demás, el carácter básico de una ley no es óbice para que incluya singularidades aplicativas. Pues si bien es cierto que está comúnmente admitido que las normas básicas son el «común denominador normativo» aplicable en toda España, también son numerosos los ejemplos de normas básicas con aplicación territorial restringida o, incluso, muy acotada⁷.

5. Cuestión bien distinta, y que aquí sólo va a quedar apuntada, es la corrección constitucional de que los diputados y senadores de partidos políticos nacionalistas o regionalistas (que sólo comparecen electoralmente en algunas concretas Comunidades Autónomas) aprueben —para el conjunto de las Entidades locales de España— leyes cuya aplicación se excluye, precisamente, en el ámbito territorial en el que concurren electoralmente. Ésta es una cuestión abierta en buena parte de los sistemas políticos federales o descentralizados asimétricos, y se ha teorizado como la *West Lothian Question*⁸. Es cierto que, formalmente, los diputados o senadores elegidos en cualquier circunscripción representan y actúan para el conjunto de España. Pero es innegable que esa imagen formal

⁶ Esta diferencia entre reglas y principios, y su significado práctico, en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, pp. 39 y ss.

⁷ Para el Derecho local, entre otros: T. FONT I LLOVET, «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231 y ss. (p. 235). También: F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 204-205.

⁸ Vid. J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 112. Para España: L. M. DÍEZ-PICAZO, «El Estatuto de Cataluña y la “West Lothian Question”», *El País*, 18 de noviembre de 2005.

de la representación nacional quiebra cuando una determinada formación política sólo concurre electoralmente en un concreto territorio y sólo rinde cuentas (*accountability*) a los ciudadanos de esos territorios. Dicho esto, para la cual no atisbo soluciones fáciles, en lo que sigue se van a analizar las distintas cláusulas de excepción o singularización que contiene la LRSAL.

1. País Vasco

6. La LRSAL contiene tres cláusulas de especialidad para el País Vasco. En primer lugar, el art. 1.34 LRSAL modifica la DA 2.^a LBRL, disposición que desde su origen lleva por título «régimen foral vasco». En segundo lugar, el art. 2.4 LRSAL modifica el texto de la DA 8.^a LHL, que ya originariamente contenía un régimen hacendístico singular para el País Vasco. Y por último, la nueva DA 1.^a LRSAL establece un régimen especial de aplicación del conjunto de la LRSAL en el País Vasco. El contenido y sentido de estas tres cláusulas de excepción resulta de la *compleja tramitación parlamentaria* de la ley y, en especial, de los acuerdos del Partido Popular con el Partido Nacionalista Vasco tanto en el Congreso de los Diputados como, sobre todo, en el Senado. Aunque la triple cláusula de excepción pudiera parecer a primera vista errática, es posible una exposición sistemática y racional de su contenido, como sigue. Dos de las tres cláusulas conectan directamente con los «derechos históricos de los territorios forales»: las nuevas DA 2.^a LBRL y DA 8.^a LHL *adaptan* las preexistentes excepciones forales a la nueva regulación de la LRSAL. En cambio, la nueva DA 1.^a LRSAL crea *nuevas excepciones*, al hilo de los nuevos límites y controles sobre los municipios que establece la propia LRSAL. Estas nuevas excepciones aplicativas no siempre y necesariamente concretan los regímenes forales de los territorios históricos. Según esto, la considerable deferencia de la LRSAL hacia las instituciones vascas tiene un doble fundamento: en primer lugar, los «derechos históricos de los territorios forales»; y en segundo lugar, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, difícilmente compatible con algunas opciones reguladoras de la LRSAL. Veamos, a continuación, esta explicación de forma analítica.

1.1. Adaptación de las excepciones forales

7. La DA 2.^a LBRL, en su texto original, regula el «régimen foral vasco» mediante una regla y varias excepciones o «particularidades». La regla de principio en la Ley 7/1985 —en el párr. 1.º de la DA 2.^a LBRL— era la *aplicación plena* de la LBRL tanto a las Entidades locales como a los territorios históricos vascos. Las excepciones aplicativas se enunciaban expresamente en los diez párrafos de la misma disposición adicional. Después de la LRSAL, la nueva redacción de la DA 2.^a LBRL mantiene la estructura normativa anterior, si bien *augmenta el listado y la intensidad de las excepciones* aplicativas de la LBRL en el País Vasco. La nueva regulación sigue siendo —como denota la rúbrica «régimen foral vasco» de la DA 2.^a LBRL— un catálogo tasado de excepciones aplica-

tivas directamente vinculado a la garantía constitucional de los *regímenes forales* en la DA 1.^a CE. Según la STC 214/1989, «la LBRL, en la DA 2.^a, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral...» (FJ 26). Las excepciones aplicativas no son, en este sentido, libres opciones legislativas del Estado. Es cierto que, conforme a los arts. 149.1.18 CE y 10 EAPV, el Estado podía y puede dictar normas básicas sobre régimen local aplicables también en el País Vasco. Pero con la peculiaridad de que, además de los límites constitucionales generales que rigen el ejercicio de aquella competencia estatal (prohibición de vaciamiento competencial autonómico; reconocibilidad de la autonomía local, etc.) el Estado debe respetar también y singularmente, en el País Vasco, un límite constitucional adicional (el respeto a los regímenes forales: DA 1.^a CE), a su vez concretado en un límite estatutario: el régimen de concierto económico previsto en el art. 41 EAPV. Estos límites constitucional y estatutario específicos son los que dan sentido a las excepciones aplicativas que expresamente enuncia, desde su redacción original, la DA 2.^a LBRL.

8. En la DA 2.^a LBRL el legislador estatal *identifica e interpreta* en qué consisten los regímenes forales vascos —en materia local— y en tal sentido enuncia excepciones aplicativas que salvaguardan la integridad de esos regímenes forales⁹. En puridad, la LBRL *no actualiza los regímenes forales vascos*, pues tal función está reservada por la DA 1.^a CE al estatuto de autonomía. Simplemente, el Estado interpreta de forma instrumental, y sin objetivo de consolidación o actualización, en qué consiste la garantía de foralidad —en materia local— para seguidamente excluir la aplicación de la LBRL en aquellos asuntos que —según el criterio del propio Estado— hay singularidades forales. Las excepciones aplicativas del Estado, en los 10 párrafos originales de la DA 2.^a LBRL, no eran las únicas posibles sino *algunas de entre las posibles* (pues la propia foralidad admite composiciones diversas con las leyes estatales). Es dudoso, incluso, que algunas de las «particularidades forales» a las que se refería originariamente la DA 2.^a LBRL fueran verdaderos «derechos históricos». Tal es el caso de las singularidades funcionariales¹⁰.

9. Una vez sentado que la DA 2.^a LBRL tiene como fin, desde su origen, la preservación de los regímenes forales, se puede sostener ahora que la nueva redacción de esa disposición simplemente *adapta las excepciones forales iniciales* (las que fijó la DA 2.^a LBRL en 1985) a las novedades legislativas que la LRSAL introduce en la LBRL. Así, por ejemplo, el texto original de la DA 2.^a6 LBRL ya preservaba, para los territorios históricos, su propio y singular régimen económico-financiero municipal. Ahora, y a la vista de que el nuevo art. 116 *bis* LBRL regula parcialmente los planes económico-financieros municipales (por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública, o de la regla de gasto) la nueva redacción de la DA 2.^a LBRL

⁹ J. M. CASTELLS ARTECHE, «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.^a ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4379 y ss. (p. 4397).

¹⁰ El criterio general de prudencia en la identificación de singularidades forales, en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985, pp. 47 y ss.

añade que corresponde precisamente a las diputaciones forales la aprobación de los planes económico-financieros de los municipios vascos. Se ve, entonces, que la nueva redacción de la DA 2.^a LBRL pretende extender al nuevo régimen legal de los planes económico-financieros la singularidad o excepción foral que ya figuraba en el texto original de la DA 2.^a6 LBRL. En tal sentido, la nueva redacción de la DA 2.^a LBRL *no contiene nuevas excepciones forales* sino la adaptación de las existentes a la nueva regulación de la LRSAL. En general, la nueva redacción de la DA 2.^a LBRL parte de dos premisas implícitas: que tanto la tutela financiera como la función pública local son piezas de la foralidad (de los «derechos históricos de los territorios forales»). Y que, habiéndose producido modificaciones normativas generales en relación con la tutela financiera sobre los Ayuntamientos (que se refuerza notablemente en la LRSAL) y en relación con los habilitados nacionales, era necesario actualizar las excepciones aplicativas en el País Vasco, y con ello respetar los mandatos constitucionales y estatutarios (DA 1.^a CE y art. 41 EAPV).

10. Es cierto que, en ocasiones, la actualización de las excepciones forales conforme al nuevo régimen local general *incrementa los poderes de las instituciones vascas*, respecto de lo resultante de la redacción original de la DA 2.^a LBRL. Así, por ejemplo, la nueva redacción de la DA 2.^a8 LBRL aumenta del 10 al 30 por 100 el porcentaje del baremo (para la provisión por concurso de puestos de trabajo reservados a habilitados nacionales, conforme al art. 92 *bis* 6 LBRL) que se reserva a las instituciones vascas. Es claro que, al hilo de la nueva regulación estatal de los concursos de habilitados nacionales, se produce aquí un incremento de poder de las instituciones vascas. Más esta conclusión no permite afirmar que lo contenido en la nueva DA 2.^a8 LBRL sea una nueva facultad autonómica, resultado de una libre opción legislativa estatal y al margen de las excepciones forales originariamente contempladas por la LBRL. Es, más bien, una actualización o acomodación de la excepción foral original con relación al nuevo régimen (en general, más centralizado) de los funcionarios con habilitación nacional. Esto es perfectamente explicable si se tiene en cuenta que los regímenes forales, tomados como *garantías institucionales* amparadas por la Constitución (STC 76/1988, FJ 4.º), admiten diversas configuraciones contemporáneas concretas (más o menos deferentes con los poderes normativos del País Vasco). En el caso concreto de la nueva DA 2.^a LBRL se puede hablar de una *comprensión generosa o amplia de la foralidad* por parte del Estado. Así, y tomando ahora como ejemplo las potestades administrativas en relación con los habilitados nacionales, si bien se puede considerar que ya en 1985 se respetaban suficientemente los regímenes forales (cuando la DA 2.^a7 reconocía a las instituciones vascas las competencias selectivas y de nombramiento de los habilitados nacionales) la nueva redacción de la DA 2.^a7 LBRL, que extiende las competencias de las instituciones vascas a «todas las facultades previstas respecto de ese personal [los habilitados nacionales]», es una nueva comprensión —más extensa— del régimen foral¹¹. Pero es, de nuevo,

¹¹ M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Reforma local y derechos históricos: Navarra y el País Vasco», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117 y ss. (p. 143).

una adaptación de las excepciones forales precedentes (las fijadas originariamente en la DA 2.^a LBRL) al nuevo régimen jurídico de los habilitados nacionales; y su significado como norma excepcional sigue resultando del límite que, para la legislación estatal, establecen la DA 1.^a CE y el art. 41 EAPV.

11. También la nueva DA 8.^a LHL, con la redacción dada por el art. 2.4 LRSAL, contiene una adaptación de las *salvaguardas forales* ya inicialmente contenidas en el texto original de la misma DA 8.^a LHL¹². Con una redacción alambicada, el texto primigenio de la DA 8.^a LHL establecía que los territorios históricos vascos conservan su régimen económico-financiero especial, en los términos de la Ley del Concierto Económico. Esta salvaguarda foral se mantiene en su mismo tenor en la nueva DA 8.^a1 LHL. Pero ahora se le añaden nuevas precisiones, derivadas del nuevo régimen local introducido por la LRSAL.

a) La DA 8.^a1 LHL precisa que las instituciones vascas, en sus respectivos ámbitos competenciales, podrán *atribuir competencias propias* a los municipios, con sometimiento a los criterios del nuevo art. 25.2, 3 y 5 LBRL. El sentido de esta norma no encaja en el propio significado general de la DA 8.^a1 LHL. Salvo que se lea en esta DA 8.^a1 LHL un intento de exceptuar (por la vía del régimen económico-financiero foral) una supuesta prohibición general —que existió en algunas versiones iniciales del anteproyecto de LRSAL— de que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias a los municipios al margen del listado de materias del art. 25.1 LBRL. Sin embargo, se puede afirmar con rotundidad que la LRSAL no distingue entre las competencias propias y las «distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL) por la fuente de su atribución sino por su carácter expreso y específico (competencias propias) o genérico («distintas de las propias») ¹³. En este sentido, la DA 8.^a1 LHL no dice, en relación con la atribución de competencias municipales, nada diferente de lo que la LRSAL establece para el conjunto de los municipios españoles.

b) La DA 8.^a2 y 3 LHL concreta las salvaguardas forales, ya existentes en el texto original de la LHL, a la luz de las *nuevas técnicas de tutela financiera* que contiene la LRSAL. En esta disposición, el Estado interpreta que los informes previstos en los nuevos arts. 193 *bis* y 218 LHL (sobre los derechos de difícil o imposible recaudación y sobre los reparos formulados por el interventor, respectivamente), así como los convenios para reforzar el control económico-financiero sobre los municipios (DA 7.^a LRSAL), son en principio respetuosos con la institución de la foralidad y con el estatuto vasco. Sin em-

¹² Sobre ellas, M. J. ALONSO MAS, «Comentario al art. 1», en M. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentario a la Ley de Haciendas Locales*, 2.^a ed., Thomson-Reuters Civitas, 2013, pp. 79 a 122 (p. 109).

¹³ En este sentido, la *Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos [del País Vasco] referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, p. 3. Se puede consultar en: www.idluam.es. Vid. también: R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Competencias municipales “distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo», en el boletín electrónico del INAP *La Administración al día*, de 17 de marzo de 2014 (<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909>).

bargo, dada la singularidad institucional del País Vasco —fundamentalmente en materia financiera— la propia DA 8.^a2 y 3 LHL opta por precisar que los nuevos controles y convenios son competencia de los *territorios históricos*, no de la Administración general del País Vasco. Hay que interpretar que la mención de la DA 8.^a2 y 3 LHL a los territorios históricos o a las diputaciones forales es meramente *recepticia*. Esto es: la ley simplemente interpreta que, conforme al actual ordenamiento jurídico vasco, las funciones de tutela financiera corresponden a los territorios históricos (y no a la Administración general del País Vasco). En el bien entendido de que cualquier otra opción interna en el País Vasco (bien legislativa, bien resultante de una decisión de la Comisión Arbitral) podría dejar sin efecto la referencia expresa de la DA 8.^a2 y 3 LHL a las instituciones forales. Éste es precisamente el sentido de que la DA 8.^a2 y 3 LHL haga mención expresa al art. 48.5 de Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concerto Económico con el País Vasco. Este precepto deja abierto al ordenamiento interno vasco la determinación de qué órgano o institución (si foral o autonómico) desempeña la tutela financiera sobre las Entidades locales. Y esta idea es precisamente la que se intenta trasladar a las nuevas técnicas de control financiero que introduce la LRSAL: que su ejercicio en el País Vasco corresponde a quien determinen las propias leyes autonómicas.

1.2. Nuevas excepciones aplicativas

12. Además de la adaptación de las excepciones forales originarias (mediante las nuevas DA 2.^a LBRL y DA 8.^a LHL) la DA 1.^a LRSAL incluye *nuevas excepciones* para la aplicación del Derecho local estatal en el País Vasco. Según la DA 1.^a LRSAL, esta ley se aplicará en el País Vasco «sin perjuicio de las particularidades que resulten de la Ley Orgánica 3/1979 (Estatuto vasco), la DF 3.^a de la Ley Orgánica 2/2012 (Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales». Esta cláusula general de singularización aplicativa de la LRSAL en el País Vasco incluye, en realidad, supuestos bien distintos. Uno es la prelación aplicativa general del Derecho propio vasco, a la que se va a dedicar un tratamiento distinguido a continuación; el otro supuesto es la prelación aplicativa de la Ley Orgánica 2/2012.

13. A diferencia de lo dispuesto en la DA 2.^a LBRL —ya analizada— la DA 1.^a LRSAL no parte de una regla general (la aplicación de la ley estatal en el País Vasco) y un catálogo de excepciones (basado en el mandato constitucional de preservación de los regímenes forales). Ahora, la DA 1.^a LRSAL contiene —aunque lógicamente sólo para los nuevos preceptos de la LRSAL— una cláusula general de desplazamiento aplicativo de la LRSAL, cuando su contenido entre en concurrencia con lo dispuesto en el Estatuto vasco o con las «normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales»¹⁴. Mediante la DA 1.^a LRSAL, el legislador estatal reconoce explícitamente que

¹⁴ Similar: M. RAZQUÍN LIZARRAGA, «Reforma local...», *op. cit.*, p. 141.

sus normas no son aplicables en el País Vasco cuando concurren o entren en contradicción con las «particularidades» del *ordenamiento jurídico vasco*. Esto supone la prevalencia aplicativa tanto del *estatuto* como de las *leyes* de Parlamento vasco (dictadas al amparo las correspondientes competencias estatutarias) y de las *normas de los territorios históricos* dictadas al amparo del propio estatuto vasco y de la Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos: LTH). La cuestión es ahora, entonces, identificar cuáles son aquellas «particularidades», a las que se refiere la DA 1.^a LRSAL, que determinan la inaplicación de la LRSAL en el País Vasco.

a) Se puede afirmar con facilidad que entre esas «particularidades» se cuenta la singularidad institucional del País Vasco, encarnada en los *territorios históricos* (arts. 3 y 38 EAPV). Como ya resultaba anteriormente del art. 39 LBRL y de la propia DA 2.^a1 LBRL, los territorios históricos vascos no son propiamente provincias sino organizaciones territoriales autónomas con una posición institucional y política cualificada respecto de las Entidades locales provinciales. En otros términos: los territorios históricos *no son provincias*, aunque entre sus funciones se cuenten algunas que —en otras Comunidades Autónomas— ejercen las provincias¹⁵. Esta «particularidad» institucional vasca, directamente derivada del estatuto de autonomía, supone que no son aplicables en el País Vasco aquellas disposiciones de la LRSAL que entren en contradicción con la naturaleza política singular de los territorios históricos. Así, por de pronto, cualquier referencia de la LRSAL a las Comunidades Autónomas ha de entenderse hecha, en el País Vasco, a las instituciones centrales de la Comunidad Autónoma o a las instituciones forales, según la distribución interna del poder conforme al art. 38 EAPV y a la LTH. Pues en otro caso el Estado estaría alterando el régimen institucional definido en el estatuto y la LTH¹⁶. En este sentido, la referencia directa de la DA 1.^a1 LRSAL a las diputaciones forales vascas, como instituciones competentes para decidir sobre la prestación de servicios en municipios ineficientes (nuevo art. 26.2 LRSAL) ha de considerarse meramente *recepticia*. Esto es, en puridad la DA 1.^a1 LRSAL no atribuye ninguna competencia a las diputaciones forales sino que incorpora a la norma estatal la regulación que —según interpretación de la LRSAL— ya resulta del propio ordenamiento vasco: la competencia de las diputaciones forales para la coordinación y tutela municipal conforme al art. 7.a)6 LTH. Pero, en el caso de que internamente (por ejemplo, mediante una decisión de la Comisión Arbitral del País Vasco) se concluyera que esa tarea no corresponde a las diputaciones forales —sino a la Administración general del País Vasco— lógicamente habría perdido toda virtualidad la mención expresa de la DA 1.^a1 LRSAL a las diputaciones forales.

¹⁵ J. M. CASTELLS ARTECHE, «Los regímenes especiales...», *op. cit.*, p. 4413; M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Régimen local...», *op. cit.*, p. 136. *Vid.* también la STS de 20 de mayo de 2013 (Ar. 4685).

¹⁶ Ya respecto del texto original de la DA 2.^a LBRL: J. M. CASTELLS ARTECHE, «Los regímenes especiales...», *op. cit.*, p. 4399.

b) En segundo lugar, hay una «particularidad» estatutaria en el propio régimen de *concierto* económico que preserva y actualiza el art. 41 EAPV y que, en tal sentido, es «materialmente Estatuto»¹⁷. La institución estatutaria del «concierto», que actualiza los regímenes forales antecedentes, supone, de entrada, la *centralidad de los territorios históricos* en materia económico-financiera. De ahí deriva que las nuevas tutelas financieras de la LRSAL correspondan naturalmente, en el País Vasco, a las diputaciones forales. Esto significa, por ejemplo, que el informe de sostenibilidad financiera a que se refiere el nuevo art. 7.4 LBRL (modificado por la LRSAL) corresponde, en el País Vasco, a las diputaciones forales y no a la Administración autonómica (como ocurre en las demás comunidades). Precisamente porque la institución foral del «concierto», preservada en el art. 41 EAPV, incluye la tutela financiera de las diputaciones forales sobre los Ayuntamientos. Claro que esta opción hermenéutica puede ser contestada, pues precisamente el alcance real de la tutela financiera es objeto de discusión en el País Vasco¹⁸. De ahí que cuando la DA 1.^a2 LRSAL establece que la metodología para valorar el coste de los servicios municipales transferidos a la Comunidad Autónoma (sobre educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria) corresponde a las «instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco» se abre un problema aplicativo en el País Vasco, pues es necesario determinar si la valoración de los costes de los servicios transferidos se puede considerar, o no, como tutela económico-financiera, de lo que resultaría que dicha valoración corresponda a la Administración autonómica o a las diputaciones forales.

c) Las «particularidades» estatutarias vascas no acaban en la singularidad institucional de los territorios históricos (art. 37 EAPV); ni en el poder financiero de las diputaciones forales que dimana de la institución del «concierto» económico (art. 41 EAPV). También es particular del País Vasco su *régimen competencial*. Pues téngase en cuenta que el elenco competencial de cada Comunidad Autónoma es —por definición— singular o «particular»: establecido por cada estatuto para cada Comunidad. Con esta perspectiva, la cláusula de desplazamiento o prevalencia de la DA 1.^a1 LRSAL no se refiere sólo a las *singularidades forales* del País Vasco sino, más abiertamente, a todas sus *singularidades estatutarias*. En consecuencia, a diferencia de la DA 2.^a LBRL, que en puridad sólo contiene «excepciones forales» a la aplicación de la LBRL en el País Vasco, la DA 1.^a1 LRSAL también impone la inaplicación de la LRSAL allí donde entre en contradicción con normas del ordenamiento jurídico vasco (y entre ellas las normas atributivas de competencias) debidamente amparadas en el estatuto de autonomía. Obviamente, esto no supone la prevalencia de cualquier ley o norma foral vasca sobre régimen local sino

¹⁷ R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como “ordenamiento asimétrico”», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (1997), pp. 12 y ss. (p. 139).

¹⁸ M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Régimen local...», *op. cit.*, p. 143. *Vid.* esta discusión en las decisiones de la Comisión Arbitral del País Vasco 2/2003, de 17 de marzo; y 3/2012, de 19 de abril. *Vid.* también la reciente *Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales [...]*, citada más arriba, que evita tomar una opción hermenéutica concreta a favor de los territorios históricos, cuando se trata de la tutela financiera sobre los municipios.

la preferencia aplicativa de aquellas normas que, dictadas al amparo de una *competencia exclusiva* del País Vasco (incluidos sus territorios históricos) entran en contradicción con una norma de la LRSAL. Pese a la importancia institucional de esta conclusión, hay que precisar que actualmente esta cláusula general de prevalencia (a favor del ordenamiento local vasco) tiene un alcance muy limitado. Pues téngase en cuenta que el art. 10.4 EAPV, si bien enuncia la competencia del País Vasco sobre régimen local como exclusiva, al mismo tiempo limita expresamente esa exclusividad mediante las bases que dicte el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. Ello ha permitido hablar de una *competencia compartida* con el Estado y, por tanto, no propiamente exclusiva. En este sentido, el propio carácter compartido de la competencia autonómica impide tomar en consideración la cláusula de prevalencia de la DA 1.^ª LRSAL. Sí se puede considerar esa prevalencia, en cambio, para otros títulos competenciales exclusivos del País Vasco, en materias que ahora regula la LRSAL. Piénsese, por ejemplo, en el traslado *ex lege* de las competencias de asistencia social de los municipios a las Administraciones autonómicas (DT 2.^ª LRSAL). En mi opinión, el carácter exclusivo de la competencia sobre asistencia social del País Vasco (art. 10.12 EAPV), puesta en relación con la propia DA 1.^ª LRSAL, significa, llanamente, que el traslado competencial imperativo de la DT 2.^ª LRSAL no rige en el País Vasco (precisamente porque es una «particularidad» del País Vasco, enunciada en su estatuto, que la regulación de los servicios sociales en esa comunidad corresponden, por entero, a la propia Comunidad Autónoma).

14. Hasta aquí se ha explicado el posible alcance de la cláusula de prevalencia que, a favor del ordenamiento jurídico vasco, enuncia la DA 1.^ª LRSAL. Pero, en puridad, la prevalencia descrita no deriva de la DA 1.^ª LRSAL sino, más bien, del propio sistema de fuentes y, en especial, de la posición del estatuto de autonomía como «norma institucional básica» en cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE)¹⁹. En este sentido, la DA 1.^ª LRSAL vendría a enunciar expresamente lo que, de todas formas, deriva del sistema jurídico constitucional. Así, de un lado, es claro que ni los «derechos históricos de los territorios forales» (DA 1.^ª CE) ni el Estatuto vasco son, per se, parámetros de validez constitucional de las leyes generales del Estado. Simplemente, porque el ámbito territorial del Derecho foral y del Estatuto vasco son más limitados que el ámbito territorial propio de las leyes estatales²⁰. Ahora bien, no siendo parámetros de validez, tanto los «derechos históricos» como el estatuto de autonomía si pueden *constreñir el ámbito territorial de aplicación* de una ley general estatal. Así, una ley estatal puede ser válida (porque se dicta al amparo de una competencia estatal) y sin embargo puede no ser aplicable por entero en el País Vasco: porque entra en contradicción con «derechos históricos» o porque esa Comunidad Autónoma es competente en exclusiva sobre la materia regulada en la ley estatal. En suma, la propia asimetría estructural del sistema autonómico (y en

¹⁹ Otra opinión: M. J. ALONSO MAS, «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas básicas de desarrollo», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 83 y ss. (pp. 91 a 94).

²⁰ Por todos: J. L. REQUEJO PAGÉS, *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*, McGraw Hill, Madrid, 1995, pp. 51 y ss.

especial, de un ordenamiento, como el vasco, en parte articulado sobre la preexistencia de «régimenes forales») impone la conclusión de que leyes estatales válidas (incluso básicas) pueden ser parcialmente inaplicables en una concreta Comunidad Autónoma (en función de las singularidades estatutarias y competenciales de esa comunidad). Esta situación, pese a su aparente complejidad, es conocida y está aceptada en la jurisprudencia constitucional. Y precisamente esa complejidad se allana cuando directamente la ley estatal (como hace la DA 1.^a LRSAL) enuncia su propio desplazamiento cuando contradiga lo establecido en un estatuto de autonomía (así, sus atribuciones competenciales). Ahora bien, aun reconociendo la utilidad de una cláusula de autolimitación aplicativa, incluida por la propia ley estatal (incluso básica), hay que dejar claro que las leyes del Estado, en tanto que poder constituido y no constituyente, no pueden definir la posición constitucional de las propias leyes estatales, en relación con los «régimenes forales», con los estatutos de autonomía o con las leyes autonómicas²¹. Esas determinaciones están en la Constitución y, complementariamente, en los estatutos de autonomía. En consecuencia, la DA 1.^a LRSAL no contiene la articulación del sistema de fuentes en el País Vasco (en relación con el régimen local) sino una simple *autorrestricción aplicativa* de la ley basada en una correcta interpretación del sistema constitucional de fuentes. En consecuencia, el mismo efecto de desplazamiento aplicativo de la ley estatal se produciría incluso en ausencia de esa cláusula general de excepción. Pues la inaplicación parcial de la LRSAL está garantizada e impuesta por la propia DA 1.^a CE. Y si bien la *garantía institucional de foralidad* y la *posición reforzada del estatuto* no permiten per se enjuiciar la validez de las leyes generales estatales, sí permiten y exigen exceptuar la aplicación de una norma general estatal cuando entra en contradicción irresoluble con los «derechos históricos de los territorios forales» o con el estatuto de autonomía del País Vasco.

15. Aparte de todo lo dicho, la misma DA 1.^a LRSAL contiene una regla de preferencia aplicativa de la DF 3.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Aunque, en puridad, la DF 3.^a LOEPSF no contiene ninguna singularidad normativa sino la simple y expresa determinación de que el régimen de límites y controles estatales que contiene la LOPSF no ha de afectar a la Ley del Concierto Económico con el País Vasco (Ley 12/2002, de 23 de mayo). En consecuencia, con la prevalencia de la DF 3.^a LOEPSF, según enuncia la DA 1.^a LRSAL, simplemente se está afirmando que la nueva regulación de la LRSAL (en sus normas directas, y en las modificaciones de la LBRL o de la LHL) simplemente *no puede afectar al régimen financiero foral* establecido en la Ley del Concierto. Mas este resultado no resulta, en puridad, de lo que dice la DA 1.^a LRSAL sino, de un lado, de la propia institución foral del concierto (preservada y actualizada por el art. 41 EAPV), que vincula a la ley estatal; y de otro lado, del propio carácter orgánico de la DF 3.^a LOEPSF que, en la medida en que deriva de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE, en ningún caso podría afectarse por una ley ordinaria (cual es cualquier ley básica estatal, como la LRSAL).

²¹ SSTC 76/1983, FJ 3.º y 214/1989, FJ 5.º