

# ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2014



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2015

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

### **Desarrollos normativos autonómicos 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*

I. Planteamiento .....	22
II. Competencias propias y «distintas de las propias» .....	26
III. Autonomía en el ejercicio de «competencias propias generales» .....	33
IV. Controles sobre el ejercicio de competencias «propias generales» .....	35
1. Control sobre actividades existentes y futuras .....	35
2. Requisitos de ejercicio .....	36
2.1. No duplicidad .....	36
2.2. Sostenibilidad .....	38
2.3. Requisitos adicionales .....	38
3. Procedimientos de control .....	39
3.1. Autocontrol local .....	39
3.2. Control supralocal .....	40
3.2.1. Solicitud de autorización .....	41
3.2.2. Iniciación e instrucción del procedimiento autorizador .....	43
3.2.3. Resolución .....	45
V. Traslados competenciales directos sobre salud, servicios sociales, inspección sanitaria y educación .....	46
VI. Convenios entre Comunidades Autónomas y entidades locales .....	48
VII. Bibliografía .....	52

## ESTUDIOS

### **La regulación local de la transparencia**

Francisco TOSCANO GIL

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)*

I. Introducción .....	58
-----------------------	----

	Pág.
II. La regulación local de la transparencia.....	59
1. Regulación local autónoma de la transparencia.....	59
1.1. Regulación mediante ordenanza específica.....	59
1.2. Otras opciones regulatorias.....	61
1.3. La ausencia de regulación .....	62
2. Regulación local heterónoma.....	64
2.1. El régimen local de la transparencia no se limita a su regulación autó- noma.....	64
2.2. La regulación local de la transparencia puede resultar desplazada por la aplicación de normas especiales sobre transparencia.....	64
III. Ámbito subjetivo de aplicación .....	65
1. Sujetos obligados.....	65
1.1. Entidades locales .....	65
1.2. Entidades instrumentales vinculadas o dependientes de las entidades locales.....	67
1.3. Asociaciones constituidas por entidades locales o por entidades instru- mentales vinculadas o dependientes de las mismas.....	69
1.4. Determinados particulares.....	69
2. Sujetos titulares de derechos .....	71
IV. Derechos reconocidos.....	72
1. Derecho a la publicidad activa .....	72
2. Derecho de acceso a la información pública.....	74
V. Medios para el ejercicio de los derechos.....	75
1. La publicación de la información en la publicidad activa.....	75
1.1. Publicación por medios electrónicos .....	75
1.2. Competencia para publicar.....	76
1.3. Plazos de publicación .....	77
2. El procedimiento para el acceso a la información pública .....	78
2.1. Solicitud.....	78
2.2. Competencia para resolver.....	79
2.3. Resolución .....	80
2.4. Materialización del acceso .....	81
VI. Garantías .....	81
1. Jurisdiccionales.....	81
2. No jurisdiccionales .....	82
2.1. Quejas.....	83
2.2. Reclamación previa.....	83
VII. Bibliografía .....	84

**El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción**

Alfredo GALÁN GALÁN

*Profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona*

I. La nueva regulación legal de los consorcios.....	86
II. La adscripción como novedad y su incidencia sobre la naturaleza del consorcio....	88
III. Carácter obligatorio de la adscripción.....	88
IV. Consorcios obligados a adscribirse.....	89
1. Regla general: extensión de la obligación de adscripción a todos los consorcios .....	89
2. Excepción: consorcios exceptuados de la obligación de adscripción.....	90
V. Administración de adscripción .....	92
VI. Criterios de adscripción.....	94
VII. Forma de la adscripción: determinación en los estatutos.....	97
VIII. Coordenadas temporales de la adscripción.....	98
IX. Posibilidad de cambio de adscripción .....	99
X. Consecuencia de la adscripción: determinación del régimen jurídico aplicable al consorcio.....	100
1. Efectos jurídicos concretos determinados expresamente por la ley.....	100
2. Dudoso tipo de vinculación entre adscripción y régimen jurídico aplicable al consorcio.....	101
2.1. Averiguación del grado de determinación por la adscripción del régimen jurídico aplicable al consorcio.....	101
2.2. Averiguación del significado y alcance de la remisión al régimen jurídico de la Administración de adscripción.....	102
3. Regímenes jurídicos especiales.....	103
XI. Bibliografía .....	104

**La elección directa de alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes *quasi*-directamente elegidos españoles**

Carmen NAVARRO GÓMEZ

*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid. Visiting Scholar. School for Policy Studies, University of Bristol*

David SWEETING

*Senior Lecturer. Center for Urban and Public Policy Research, School for Policy Studies. University of Bristol*

I. Introducción .....	106
II. Razones para su adopción y algunos rasgos del modelo .....	107
III. Experiencias comparadas.....	112
1. El caso italiano .....	113
2. El caso alemán.....	116
3. El caso inglés.....	119

	Pág.
IV. El singular caso de los alcaldes <i>quasi</i> -directamente elegidos españoles .....	122
V. Conclusiones.....	124
VI. Referencias.....	125

### **El fondo de financiación a entidades locales y la autonomía local**

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*

María José MONZÓN MAYO

*Tesorera. Ayuntamiento de Arganda del Rey*

I. Introducción .....	128
II. Los mecanismos de financiación de 2012 y 2013 .....	129
1. La conversión de deuda comercial en deuda financiera .....	129
2. El efecto de las medidas anteriores en un supuesto concreto .....	131
III. Las medidas de ayuda contenidas en el Real Decreto-ley 17/2014 .....	134
IV. El fondo de ordenación .....	135
1. Ámbito subjetivo de aplicación.....	135
2. Principio de prudencia financiera .....	137
3. Procedimiento de adhesión al Fondo de Ordenación.....	141
4. Formalización de operaciones de crédito con cargo al Fondo de Ordenación...	143
5. Condicionalidad fiscal .....	144
6. Actuaciones de seguimiento y control.....	148
7. La adhesión al Fondo de Ordenación en un supuesto concreto.....	148
V. Otras medidas de ayuda financiera contenidas en el Real Decreto-ley 17/2014 ....	150
1. Mejora de condiciones de los créditos del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores 2 .....	150
2. Fondo de Impulso Económico.....	151
3. Nuevo régimen de reintegro de las PIE recibidas en exceso .....	153
VI. La autonomía local y las medidas de ayuda a entidades locales .....	155

### **Análisis jurídico de los «*Business Improvement Districts*» en los Estados Unidos de América**

Richard BRIFFAULT

*Catedrático «Joseph P. Chamberlain». Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia (Estados Unidos)*

I. Introducción .....	162
II. ¿Cómo pueden aplicarse a los BIDs las leyes que regulan el funcionamiento de los entes públicos? .....	165
1. La regla «una persona, un voto».....	165
2. Otros problemas en torno a la naturaleza público-privada de los BIDs .....	171
III. Los litigios sobre la naturaleza jurídica de las contribuciones especiales vinculadas a los BIDs .....	175

	Pág.
1. Las limitaciones tributarias del Estado y las contribuciones especiales de los BIDs .....	175
2. El concepto «beneficio especial» en California .....	180
IV. Conclusión.....	182

## INFORMES SECTORIALES

### Organización y régimen jurídico

Silvia DÍEZ SASTRE

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción .....	187
II. El régimen local, en general.....	188
1. La reforma del régimen local .....	188
III. La autonomía local.....	191
IV. Organización del Ayuntamiento.....	193
1. Cargos electos locales.....	193
2. Órganos de gobierno .....	194
2.1. Alcalde .....	194
2.2. Concejales .....	194
2.3. Pleno.....	196
2.4. Junta de Gobierno Local .....	196
3. Sistema electoral local.....	196
4. Participación ciudadana.....	198
5. El personal al servicio de las entidades locales .....	198
6. Administración instrumental.....	200
V. Planta local .....	200
VI. Entidades locales infra y supramunicipales .....	201
VII. Competencias municipales.....	203
VIII. Cooperación interadministrativa .....	204
IX. Regímenes especiales .....	205

### Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid*

I. Normas municipales.....	207
1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación.....	207
2. Jurisprudencia sobre normas municipales .....	209
II. Acto administrativo.....	212

	Pág.
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación.....	212
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	215
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	215
2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo.....	216
2.3. Eliminación del acto administrativo.....	217
2.3.1. Recursos administrativos.....	217
2.3.2. Revisión de oficio.....	218
III. Procedimiento administrativo.....	220
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación.....	220
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.....	221

### Contratación local

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción.....	225
II. Extensión de los efectos de la prohibición de contratar a terceros.....	225
III. Adjudicación directa en el ámbito sanitario.....	226
IV. Falta de publicación del anuncio de licitación. Supuestos de ineficacia.....	228
V. Concepto de operador económico. Oferta anormalmente baja.....	230
VI. Criterios de selección cualitativa <i>versus</i> criterios de adjudicación del contrato: la experiencia.....	232
VII. Normativa aplicable a la subcontratación.....	234
VIII. La adjudicación directa en las relaciones « <i>in house</i> ».....	236
IX. Bibliografía sobre contratos públicos 2014.....	241

### Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*

Félix Daniel MARTÍNEZ LAGUNA

*Investigador en formación FPI-UAM. Universidad Autónoma de Madrid*

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

*Profesor Contratado Doctor Interino de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción.....	243
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	244
III. Ingresos de las haciendas locales.....	247
1. Ingresos tributarios.....	247
1.1. Impuestos.....	247
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	247

	Pág.
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas .....	252
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica .....	254
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	255
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Na- turalza Urbana.....	257
1.2. Tasas.....	261
1.3. Contribuciones especiales .....	267
2. Otros ingresos .....	268
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local .....	269

### Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*

Félix Daniel MARTÍNEZ LAGUNA

*Investigador en formación FPI-UAM. Universidad Autónoma de Madrid*

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

*Profesor Contratado Doctor Interino de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción .....	273
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria .....	275
1. Novedades normativas.....	275
2. Novedades jurisprudenciales.....	277
3. Novedades doctrinales .....	278
III. El control externo de la actividad económico-financiera local.....	280
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las enti- dades locales .....	280
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización .....	280
1.2. Tribunal de Cuentas .....	281
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid .....	284
2. Responsabilidad contable .....	286
2.1. Tribunal Supremo .....	287
2.2. Tribunal de Cuentas .....	288
3. Novedades doctrinales .....	293

### Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Uni-  
versidad Autónoma de Madrid*

I. Normativa en materia de medio ambiente.....	295
--	-----



	Pág.
1. Normativa de la Unión Europea.....	295
2. Normativa de Derecho interno español .....	296
II. Jurisprudencia.....	301
1. Presentación .....	301
2. Determinación de competencias municipales: fractura hidráulica ( <i>fracking</i> ) y limpieza de ríos a su paso por la ciudad .....	301
2.1. El empleo de <i>fracking</i> no es competencia municipal.....	301
2.2. La limpieza «ordinaria» de los ríos: ¿una nueva competencia municipal?.....	302
3. El informe urbanístico tiene carácter vinculante en el procedimiento para el otorgamiento de una Autorización Ambiental Integrada.....	303
4. Derecho a la Información Ambiental.....	303
5. Energía eólica.....	304
6. Residuos urbanos. Régimen de los vertederos ya autorizados o que ya estén en funcionamiento sin que exista un «plan de gestión de residuos», en la fecha de transposición de la Directiva 1999/31/CE.....	304
7. Contaminación acústica .....	305
8. Exigencia por Ordenanza municipal de que las operadoras de telefonía móvil cuenten con una licencia como «actividad clasificada» .....	309
9. Eficiencia energética de los edificios, condena a España .....	309
10. Aplicación del principio de recuperación de costes (DMA).....	310
III. Nota bibliográfica.....	310

## Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

*Profesora Ayudante de Derecho Administrativo. Secretaria académica del IDL-UAM. Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción .....	313
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	317
1. Nivel estatal.....	317
2. Nivel autonómico.....	318
III. Novedades jurisprudenciales y doctrinales .....	324
1. El TRLS ante el TC. Valoraciones en suelo rural.....	324
2. Leyes de declaración de proyectos regionales. Cambio del uso forestal. Autonomía local.....	326
3. Deberes de cesión en suelo urbano no consolidado. Sistemas generales/dotaciones públicas .....	327
4. Planeamiento urbanístico .....	329
4.1. Clasificación del suelo e Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) .....	329
4.2. Control ambiental de los planes. Evaluación Ambiental Estratégica.....	329

	Pág.
4.3. Aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico por silencio positivo .....	331
4.4. Omisión del trámite de información pública. Cambio de doctrina jurisprudencial.....	331
4.5. Revisión de planes. Autonomía local .....	331
4.6. Intereses supramunicipales y determinaciones del planeamiento urbanístico. Autonomía local.....	332
4.7. Exigencia de instrumento de protección específica para el patrimonio histórico .....	333
4.8. Dotaciones, convenios urbanísticos para VPO y recalificación del suelo.....	333
4.9. Monetización de las cesiones derivadas del incremento de edificabilidad.....	333
5. Disciplina urbanística.....	334
5.1. La prohibición de edificaciones hoteleras en el dominio público portuario .....	334
5.2. Licencia de obras. Revisión de oficio. El caso del hotel del Algarrobico.	335
5.3. Viviendas en terrenos afectados por las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Denegación de autorización.....	335
6. Responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo.....	336

### **Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal**

Julia ORTEGA BERNARDO

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción .....	337
II. Aplicación a los gobiernos locales del Derecho de la competencia y sus excepciones.....	338
1. Referencias al contexto general de su aplicación.....	338
2. Excepciones a la aplicación de las normas de defensa de la competencia a los Gobiernos locales .....	339
2.1. Excepciones derivadas de la aplicación del art. 4 LDC.....	339
2.2. Excepciones derivadas de que el municipio no actúe como operador económico sino en ejercicio de poder público.....	341
3. Aplicación de las normas de la competencia a actividades desarrolladas por los Gobiernos locales .....	343
3.1. Sector eléctrico .....	343
3.2. Sector de distribución comercial vinculada a la gestión municipal de los servicios de temporada de las playas.....	343
3.3. Servicios funerarios.....	345
3.4. Sector del taxi.....	347

	Pág.
3.5. Acuerdos entre ayuntamientos y colegios profesionales.....	347
III. Posibles infracciones a la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado por parte de los gobiernos locales.....	348
1. Restricciones impuestas por los ayuntamientos contrarias a la LGUM derivadas de actos singulares y de publicidad institucional .....	348
2. Restricciones impuestas por los ayuntamientos contrarias a la LGUM derivadas de las normas locales.....	349
3. Restricciones impuestas por los ayuntamientos contrarias a la LGUM en el sector de los servicios funerarios .....	351
IV. Servicios públicos locales.....	353
1. Marco general .....	353
2. Financiación de los servicios locales.....	354
2.1. Criterios del cálculo del coste efectivo.....	354
2.2. Financiación de los que son objeto de convenio entre Comunidad Autónoma y entidad local .....	354
3. Servicios de policía local .....	355
4. Efectos de la supresión de la reserva municipal del servicio público de mercados y lonjas centrales .....	355
V. Iniciativa económica municipal.....	356
 <b>Bienes públicos y expropiación forzosa</b>	
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Profesor Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción .....	357
II. Bienes de las entidades locales .....	357
1. Novedades normativas.....	357
2. Aportaciones doctrinales.....	360
3. Pronunciamientos judiciales .....	361
III. Expropiación forzosa.....	365
1. Novedades normativas.....	365
2. Aportaciones doctrinales.....	366
3. Pronunciamientos judiciales .....	368
 <b>Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial</b>	
Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO	
<i>Profesora Ayudante de Derecho Administrativo. Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
I. Jurisdicción contencioso-administrativa .....	371
1. Reformas normativas.....	371
2. Jurisprudencia destacada.....	374

	Pág.
2.1. Actividad impugnabile y alcance del control jurisdiccional .....	374
2.2. Capacidad procesal y legitimación activa .....	375
2.2.1. Concejales.....	375
2.2.2. Grupos parlamentarios.....	376
2.2.3. Partidos políticos.....	376
2.3. Plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo .....	377
2.4. Acumulación de procesos contenciosos.....	378
2.5. Principio de inmediación en la jurisdicción contencioso-administrativa.....	379
2.6. Otras cuestiones .....	380
3. Desarrollos doctrinales .....	381
II. Responsabilidad patrimonial .....	382
1. Reformas normativas.....	382
1.1. Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común .....	382
1.2. Minoración de la responsabilidad de la Administración frente al concesionario insolvente por abono de justiprecios pendientes de pago .....	383
1.3. Responsabilidad por accidentes de tráfico derivados del atropello de especies cinéticas .....	383
2. Jurisprudencia destacada.....	384
2.1. Responsabilidad por demora en la resolución de procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o ejecución urbanística .....	384
2.2. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador.....	385
2.3. Doctrina sobre responsabilidad patrimonial del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.....	387
3. Desarrollos doctrinales .....	387

## Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

*Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción: panorama doctrinal 2014.....	389
II. Seguimiento de los procedimientos de despido colectivo en el ámbito público municipal.....	391
1. En cuanto a la concurrencia de causa económica en los despidos colectivos: alcance de la insuficiencia presupuestaria .....	392
2. En cuanto al procedimiento: alcance del deber de negociar.....	393
3. En cuanto a la prioridad de permanencia.....	394
3.1. Alcance de la determinación de los trabajadores afectados.....	394
3.2. Preferencia en el cese de los trabajadores indefinidos no fijos .....	394

	Pág.
III. Efectos de la amortización de los puestos de trabajo desempeñados por trabajadores indefinidos no fijos de plantilla y por trabajadores interinos por vacante .....	395
IV. Cambios en la regulación de la colaboración social en el ámbito público autonómico y local: cambios jurisprudenciales que han motivado cambios normativos....	397
<b>Responsabilidad penal y ayuntamientos</b>	
María del Mar SCHARFHAUSEN PELÁEZ	
<i>Fiscal. Fiscalía Provincial de Madrid. Sección de Delitos Económicos</i>	
I. Delitos cometidos en relación con el ejercicio de la función pública .....	401
1. Concepto de funcionario público .....	401
II. Delitos cometidos por los funcionarios públicos.....	404
1. Prevaricación administrativa.....	405
2. El delito de cohecho.....	413
3. Los delitos de tráfico de influencias .....	418
III. Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.....	420
<b>INFORMES DE AYUNTAMIENTOS</b>	
<b>Régimen jurídico y derechos económicos y políticos del concejal no adscrito .....</b>	<b>425</b>
Ayuntamiento de Alcobendas	
<b>Crisis inmobiliaria y declaración de caducidad de las licencias urbanísticas.....</b>	<b>435</b>
Ayuntamiento de Majadahonda	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i> .....	457

**ESTUDIO  
INTRODUCTORIO**

---

# Desarrollos normativos autonómicos 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 (LRSAL), pretendía una modificación estructural del régimen local. Como es propio de una ley básica, a la ley estatal han seguido normas autonómicas: leyes, decretos-ley y reglamentos. Estas normas autonómicas han buscado, en general, minimizar los efectos de la reforma estatal. Esta opción autonómica no es, en general, constitucionalmente reprochable, porque responde a una lectura correcta de las competencias autonómicas sobre régimen local y sobre las competencias sectoriales locales. En este estudio, la corrección autonómica de los excesos de la LRSAL se analiza en cuatro ámbitos: la tipología de las competencias locales (fundamentalmente, la distinción entre competencias «propias» y competencias «distintas de las propias»); el régimen de control supralocal de las competencias «distintas de las propias»; los traslados competenciales directos de competencias locales sobre salud, inspecciones sanitarias, servicios sociales y educación; y la adaptación de los convenios de colaboración con contenido financiero.*

**Palabras clave:** Gobiernos locales, Administración local, competencias locales, convenios administrativos, autonomía local.

## ABSTRACT

*The State Law 27/2013, of December 27, on Rationalization and Sustainability of Local Governments (LRSAL), sought a structural modification of local governments. As is typical of a State basic law, the LRSAL has been developed by diverse regional laws and regulations: laws, executive laws and delegated regulations. These regional regulations aim to minimize the effects of State reform. This target of regional laws is in general not constitutionally objectionable, because it responds to a correct reading of the regional powers on*

*local government and local jurisdiction. In this study, the regional legal attempt to correct the excesses of LRSAL is analyzed in four core areas: the typology of local powers (primarily, the distinction between «own» local powers and «other than their own» local powers); the regional control on the «not own powers» of the local governments; the direct devolution of local responsibilities on health, health inspections, social services and education to the regional governments; and the adaptation of administrative agreements with financial content.*

**Keywords:** local government law; municipal councils; local powers; administrative agreements; local self-government.

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO.—II. COMPETENCIAS PROPIAS Y «DISTINTAS DE LAS PROPIAS».—III. AUTONOMÍA EN EL EJERCICIO DE «COMPETENCIAS PROPIAS GENERALES».—IV. CONTROLES SOBRE EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS «PROPIAS GENERALES»: 1. Control sobre actividades existentes y futuras. 2. Requisitos de ejercicio: 2.1. No duplicidad. 2.2. Sostenibilidad. 2.3. Requisitos adicionales. 3. Procedimientos de control: 3.1. Autocontrol local. 3.2. Control supralocal: 3.2.1. Solicitud de autorización. 3.2.2. Iniciación e instrucción del procedimiento autorizatorio. 3.2.3. Resolución.—V. TRASLADOS COMPETENCIALES DIRECTOS SOBRE SALUD, SERVICIOS SOCIALES, INSPECCIÓN SANITARIA Y EDUCACIÓN.—VI. CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. PLANTEAMIENTO\*

1. Aprobada y publicada la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), una parte de su articulado ha sido objeto de *aplicación directa*, tanto por las Administraciones locales como por el Estado y las Comunidades Autónomas. Aquí se cuentan diversos ajustes en el número de empleados eventuales locales, la supresión de algunas (pocas) sociedades municipales o, incluso, la extravagante aprobación del presupuesto municipal de Lugo por la junta de gobierno local. Pero otra parte de la LRSAL ha sido objeto de diversos *desarrollos normativos*, tanto estatales como autonómicos e incluso locales.

2. En sentido estricto, el desarrollo normativo de la LRSAL se ha realizado por las Comunidades Autónomas y, en mucha menor medida por el Estado y por las entidades locales. Empecemos por el *Estado*. De un lado, el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, estableció el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales (en desarrollo del nuevo art. 75 *bis* LBRL). Por medio de los arts. 12 a 15 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma

---

\* Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; DA: Disposición adicional; DT: Disposición transitoria; EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LOEPSF: Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.



Administrativa, el Estado ha completado el régimen jurídico general de los *consorcios*, originariamente contenido en la DA 2.<sup>a</sup> LRSAL. También, en desarrollo del art. 116 *ter* LBRL, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha aprobado la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del *coste efectivo* de los servicios prestados por las entidades locales. Por lo demás, aunque el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha dictado —con fecha de 4 de marzo de 2013— una «nota explicativa» sobre la aplicación de la LRSAL, tal «nota» no es un verdadero desarrollo de la LRSAL. Ni siquiera se puede considerar como una «instrucción» amparada por el art. 21 LRJ-PAC. Porque entre el Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales no se dan las relaciones de jerarquía propias de esas instrucciones. Tampoco estamos ante las «instrucciones técnicas» previstas en el art. 27.4 LBRL, pues no se dictan para dirigir el ejercicio de competencias delegadas. Es dudosa, incluso, la constitucionalidad de la mencionada «nota explicativa». Pues si el fundamento competencial de la LRSAL es el art. 149.1.18 CE (como expresamente menciona la DF 5.<sup>a</sup> LRSAL), dicha competencia no da amparo a actividades ejecutivas o aplicativas, como es la fijación de criterios generales para la aplicación de las normas. Lo propio de una norma básica es que su interpretación y aplicación corresponda, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o, en ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a las entidades locales. En consecuencia, en las «notas» del Ministerio de Hacienda no se pueden ver criterios vinculantes para los empleados o cargos locales. Contiene, solamente, criterios que pueden ser compartidos o no en cada Comunidad Autónoma o entidad local.

3. El verdadero desarrollo normativo de la LRSAL proviene de las *Comunidades Autónomas*, que a veces y con poca precisión califican su labor como de «adaptación» de la LRSAL a la correspondiente comunidad<sup>1</sup>. En general, el desarrollo normativo se ha producido en los aspectos más complejos y controvertidos de la LRSAL. Aquellos donde es más patente la *tensión financiera y competencial* entre los distintos niveles territoriales de gobierno: el régimen de las llamadas «competencias distintas de las propias», y los convenios con contenido financiero entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

4. Los desarrollos normativos autonómicos ofrecen muy *diversas formas*. Se han dictado *leyes* en Galicia, Madrid, Murcia, y La Rioja<sup>2</sup>. También se han dictado *decretos-*

---

<sup>1</sup> Así, art. 1 de la Ley madrileña 1/2014.

<sup>2</sup> Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Ley riojana 2/2013, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley madrileña 1/2004, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; Ley murciana 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (esta ley deroga el previo Decreto-Ley murciano 1/2014, de 27 de junio); Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; Ley canaria 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

ley (en Andalucía, Castilla y León, Illes Balears o Cataluña)<sup>3</sup>, *decretos reglamentarios* (en Extremadura y Asturias)<sup>4</sup> e incluso simples *circulares* en el País Vasco<sup>5</sup>, Aragón<sup>6</sup> y la Comunidad Valenciana<sup>7</sup>. Esta diversidad de formas expresa diferentes opciones políticas y de oportunidad en cada Comunidad Autónoma. Pero también es una consecuencia lógica del sistema constitucional territorial.

a) De un lado, la LRSAL, en tanto que derivada de una competencia *básica* estatal, admite *diversos desarrollos legislativos* por las distintas Comunidades Autónomas<sup>8</sup>. Entre las opciones políticas de cada Comunidad Autónoma —y en la medida en que la ley estatal no ha establecido reservas «básicas» de ley<sup>9</sup>— está la *forma* normativa de dicho desarrollo en cada Comunidad Autónoma. Una Comunidad Autónoma puede, legíti-

<sup>3</sup> Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (antecedente de este Decreto-ley es la Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local); Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Decreto-ley catalán 2/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación a Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (este Decreto-ley no fue convalidado por el Parlamento de Cataluña y en consecuencia declarado derogado por la Resolución del Parlamento Catalán 774/X, de 29 de julio, Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

<sup>4</sup> Decreto extremeño 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Decreto extremeño 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura.

<sup>5</sup> Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, 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.

<sup>6</sup> Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modificó la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>7</sup> Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>8</sup> A. GALÁN GALÁN, «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (nueva época), número extraordinario 2015, pp. 1 y ss. (p. 14).

<sup>9</sup> Vid. F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2009, p. 233.

mamente, optar por una comprensión restrictiva de su competencia sobre régimen local, y considerar que la LBRL no necesita de un desarrollo legislativo sino, a lo sumo, de la concreción procedimental de su aplicación (para lo cual puede considerar suficiente una norma reglamentaria, e incluso una mera instrucción o circular interna).

b) De otro lado, los distintos *estatutos de autonomía* también condicionan la forma jurídica del desarrollo legislativo autonómico. En primer lugar, porque algunos estatutos exigen un determinado tipo de ley para ciertas materias. Este es el caso de Cataluña, donde precisamente la invocación del art. 62.2 EAC (en relación con el art. 2.3 EAC), que exige ley de mayoría cualificada para el régimen local, ha impedido la convalidación parlamentaria (con la consiguiente derogación) del Decreto-ley 4/2014<sup>10</sup>. En el futuro, no hay duda de que el desarrollo de la LRSAL en Cataluña, al menos en lo que se refiere al régimen de competencias municipales, será necesariamente por ley de mayoría cualificada.

c) Por último, la diversidad de formas también se explica por la propia *asimetría aplicativa* contenida en las disposiciones 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> LRSAL. En especial, la limitada aplicación de la LRSAL al País Vasco (según la DA 1.<sup>a</sup> de la propia LRSAL)<sup>11</sup> puede explicar que aquella Comunidad Autónoma haya optado por no «desarrollar» la ley para el País Vasco y limitarse a expresar, por medio de una circular, en qué aspectos dicha ley es aplicable o no en aquella comunidad.

5. También las *entidades locales*, en ejercicio de la autonomía constitucional que les corresponde, pueden desarrollar la LRSAL o las leyes autonómicas que a su vez desarrollan esta ley. En puridad, las entidades locales no han procedido a un verdadero desarrollo normativo de la LRSAL (o de las correspondientes leyes autonómicas). Se han limitado a dictar «instrucciones» organizativas sobre la aplicación de la LRSAL<sup>12</sup>. Estas instrucciones agotan su eficacia en el ámbito de la jerarquía administrativa, y por tanto su eficacia normativa es limitada. Tratándose de instrucciones, sin verdadero valor normativo general, no vinculan propiamente a los jueces, por lo que pueden ser no sólo anuladas, sino también inaplicadas por cualquier juez. Como alternativa, es posible un

---

<sup>10</sup> Vid. el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 16/2013, de 11 juliol, sobre el Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en especial, p. 18).

<sup>11</sup> Vid. M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Reforma local y derechos históricos: Navarra y el País Vasco», En M. J. ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117 y ss. (p. 141); y F. VELASCO CABALLERO, «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2014, pp. 23-70 (p. 27).

<sup>12</sup> Para la provincia de Huesca, Circular de la Diputación de Huesca de 17 de enero de 2014. Para Valladolid, Decreto del Alcalde núm. 1434/2014, de 10 de febrero. Para Menorca: «Nota circular» del Consell Insular de Menorca 1/2004, de 8 de mayo. Para Barcelona: «Instrucció de la Comisió de Govern de Barcelona», de 11 de junio de 2014 (*Gasetta Municipal de Barcelona*, núm. 19, de 2014), pp. 3480 y ss. Vid. también el carácter directivo «*ad intra*» del «Acuerdo de 5 de mayo de 2014 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se garantiza la continuidad de la prestación de los servicios públicos del Ayuntamiento de Madrid y de sus organismos autónomos».

desarrollo normativo de la LRSAL por medio de *ordenanza o reglamento local*. Estas formas normativas vinculan con carácter general, a todos sus posibles destinatarios y tanto fuera como dentro de la Administración de la correspondiente Administración local. Y en principio no pueden ser inaplicadas directamente por un juez sin, al tiempo, plantear una cuestión de ilegalidad (arts. 27 y 123 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

6. En lo que sigue se van a estudiar de forma *analítica* las cuatro cuestiones centrales en las que inciden las normas autonómicas de desarrollo de la LRSAL: la identificación de las competencias propias frente a las «distintas de las propias»; los informes vinculantes de «no duplicidad» y sostenibilidad; los traslados competenciales sobre salud, educación y servicios sociales, y la adaptación de los convenios financieros existentes. Se van a identificar y extraer, del conjunto normativo que componen las normas autonómicas de desarrollo de la LRSAL, aquellas técnicas o desarrollos de mayor interés jurídico, aunque no sean necesariamente los adoptados por todas las Comunidades. Mediante esta exposición analítica se ofrece a las Administraciones locales un *catálogo abierto de posibles interpretaciones y aplicaciones* de la LRSAL, allí donde no haya una opción normativa imperativa adoptada por la correspondiente Comunidad Autónoma. De esta manera, y a falta de regulación expresa en una ley autonómica, un ayuntamiento, diputación o isla podrá seguir las opciones aplicativas adoptadas por las leyes de otras Comunidades Autónomas. Pues, en la medida en que las leyes autonómicas han de respetar los límites que les marca la LRSAL, tales opciones legislativas autonómicas han de tenerse por posibles y válidas. Y en la misma medida adoptables no sólo por las Comunidades Autónomas, sino también por las entidades locales en defecto de regulación autonómica de desarrollo.

## II. COMPETENCIAS PROPIAS Y «DISTINTAS DE LAS PROPIAS»

7. La primera cuestión objeto de las normas autonómicas de desarrollo es la identificación de las competencias municipales propias (y por tanto, de las «competencias distintas de las propias» a que hace referencia el art. 7.4 LBRL). Ya en anteriores estudios me he referido en detalle al nuevo régimen jurídico de las «competencias distintas de las propias», reguladas en el nuevo art. 7.4 LBRL<sup>13</sup>. Este nuevo y heterodoxo tipo de competencias expresa un nuevo orden competencial, que trasciende del simple régimen local y proyecta efectos relevantes sobre el conjunto del Estado autonómico<sup>14</sup>. La LRSAL, partiendo como premisa implícita de un exceso de actividad municipal, y del solapamiento de parte de esta actividad con la del Estado o las Comunidades Autónomas, ha pretendido limitar dicha actividad mediante la identificación de un *nuevo tipo de com-*

---

<sup>13</sup> F. VELASCO CABALLERO, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho local», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 43-82 (p. 53).

<sup>14</sup> F. CAAMAÑO, *Democracia federal*, Turpial, Madrid, 2014, p. 203.

*petencias*, las «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», objeto de una crítica académica generalizada<sup>15</sup>. Un tipo competencial cuyo ejercicio está legalmente condicionado al cumplimiento de dos requisitos: que la actividad pretendida no esté duplicada con la de otra Administración pública; y que sea sostenible económicamente.

8. Como en seguida se verá, el concepto legal de «competencias distintas de las propias», tal y como ha sido desarrollado por las normas autonómicas, ha quedado muy reducido. Y ésta es una de las causas que explican que, transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la ley, los ayuntamientos *no hayan reducido* claramente sus ámbitos de actividad. Cuestión distinta es que, dentro de sus ámbitos materiales, el gasto municipal haya sido notoriamente inferior. Los diarios oficiales informan continuamente de actividades municipales que, aunque *prima facie* pareciera que carecen de una cobertura competencial clara, siguen desarrollándose con normalidad. Los ayuntamientos siguen realizando actividades de promoción turística, de inserción laboral, de educación artística o plástica, o de atención a ancianos en centros de día<sup>16</sup>. Los ejemplos podrían multiplicarse. Es cierto que, en los momentos iniciales de aplicación de la LRSAL, algunos interventores municipales ensancharon el ámbito funcional que les es propio e, interpretando de forma amplia el concepto de «competencias distintas de las propias», dificultaron el gasto municipal en actividades supuestamente «impropias». Pero ni esta ha sido una tendencia uniforme, ni ha sido generalmente compartida por los secretarios municipales, ni ha durado en el tiempo.

9. Es indudable que a lo largo de 2014, y pese que aún no hay liquidación definitiva de los presupuestos anuales correspondientes, el conjunto de los ayuntamientos españoles ha reducido notablemente su *déficit*<sup>17</sup>. Pero no parece que el nuevo tipo de competencias «distintas de las propias» haya sido relevante en este resultado. La reducción real del déficit más parece resultar de los distintos instrumentos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al amparo de la Ley Orgánica 2/2012, de

---

<sup>15</sup> Por todos, F. TOSCANO GIL, «El nuevo sistema de competencias municipales tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, pp. 285-320 (p. 296).

<sup>16</sup> Por ejemplo: Orden cántabra INN/34/2014, de 27 de noviembre, de subvenciones para el fomento de actividades turísticas por ayuntamientos; programa «Empleo@30+» del Servicio Andaluz de Empleo, para el fomento por medio de los ayuntamientos de proyectos de inserción laboral de personas mayores de 30 años; Orden madrileña 27310/2014, de 23 de diciembre, de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se convocan para el año 2015 subvenciones para la colaboración con los Ayuntamientos en la realización del «Programa de Recualificación Profesional de Desempleados Participantes en Trabajos Temporales de Colaboración Social»; Orden madrileña 19442/2014, de 16 de octubre, de la Consejería de Empleo y Turismo y Cultura, por la que se convocan ayudas para el año 2015 para la realización de actividades de teatro, danza, música y cinematografía para el año 2015; Orden de la Junta de Extremadura, de 7 de noviembre de 2014, de subvenciones a entidades locales que presten servicios sociales a personas mayores para el mantenimiento de plazas de centros de atención diurna.

<sup>17</sup> Los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/Consultaejecprestrimestral.aspx>

27 de abril, que de la reforma competencial establecida en la LRSAL (y en especial, de las nuevas competencias «distintas de las propias»). No cabe duda de que en muchos ámbitos materiales los ayuntamientos han reducido el *volumen o el gasto* de su actividad. Pero esta reducción no se localiza necesariamente en ámbitos sectoriales que *prima facie* pudieran calificarse como «impropios» de los ayuntamientos (como servicios sociales especializados, protección de los consumidores, actividades de fomento del empleo, limpieza del litoral, actividades formativas extraescolares, etc.). Es más, en el contexto de recesión económica, muchos ayuntamientos han aumentado su actividad en ámbitos materiales supuestamente «impropios» pero sensibles para la población más necesitada (como becas de comedor escolar o de libros) y sobre los que previamente se han proyectado recortes prestacionales del Estado o de las Comunidades Autónomas. A este resultado se ha llegado por la *interpretación generalmente restrictiva de la LRSAL*, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como, con excepciones, de los ayuntamientos y diputaciones provinciales. La interpretación restrictiva desplegada por las Comunidades Autónomas responde a una doble motivación, no siempre deslindable: una primera motivación es la *tutela de la autonomía local*, en algunos casos derivada de un mandato estatutario vinculante para las propias instituciones autonómicas (así: arts. 86.3 EAC y 91.1 EAA); una segunda motivación, quizá predominante, es la *autoprotección financiera* de la Comunidad Autónoma, a fin de evitar que la reducción funcional municipal buscada por la LRSAL determinara una mayor demanda de servicios (y por tanto, de gasto) a la correspondiente comunidad.

**10.** En las redacciones iniciales del *anteproyecto de LRSAL* el concepto de competencia propia (y por tanto, el de «competencia distinta de las propias») pretendió limitarse al listado taxativo del art. 25.2 LBRL. Esta clara opción inicial fue desdibujándose en la tramitación del proyecto. Hasta que, finalmente puede decirse que aquel concepto limitado de competencias propias no está ya expresamente presente en la ley finalmente aprobada. No niego que en el texto de la LRSAL aún hay trazas del objetivo originario del Gobierno (limitar las competencias propias al listado de art. 25.2 LBRL)<sup>18</sup>. Pero también es sistemáticamente posible otra interpretación de la LRSAL. Y, sobre todo, la doctrina constitucional sobre la competencia básica estatal *ex art. 149.1.18 CE* impide ver en el art. 25.2 LBRL un listado excluyente de competencias municipales propias<sup>19</sup>. En efecto: a mi juicio, incluso sin necesidad del desarrollo legislativo autonómico hay argumentos *sistemáticos* suficientes en la LRSAL para concluir que competencias propias son todas aquellas atribuidas a los municipios expresamente *por ley* (esto es, cumpliendo la reserva legal de ley que contiene el art. 2.1 LBRL). Por ejemplo, la mención expresa de la nueva DA 8.<sup>a</sup> LHL y la nueva DA 2.<sup>a</sup> LBRL a que son competencias propias las atribuidas a los municipios por las leyes de las Comunidades Autónomas forales ahí consideradas. Y, en todo caso, la jurisprudencia constitucional sobre el sistema competencial

---

<sup>18</sup> M. ZAFRA VÍCTOR, «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013», en *Diario de Derecho Municipal* (Iustel) de 5 de junio de 2014, p. 3.

<sup>19</sup> Otra opinión: M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 42; y F. TOSCANO, «El nuevo sistema...», *op. cit.*, p. 301.

local (fundamentalmente: STC 214/1989, FJ 3.º) impide ver en el art. 25.2 LBRL un listado tasado de competencias propias. Por tanto, hay competencias propias no sólo en las materias —las del art. 25.2 LBRL— donde necesariamente la ley básica estatal impone a las Comunidades Autónomas la atribución de algún tipo de competencia local, sino también en todas aquellas materias en las que por imposición estatutaria o por opción política el legislador autonómico opta por apoderar a sus municipios. Aunque a este resultado se puede llegar directamente mediante la interpretación de la LBRL conforme con el «bloque de la constitucionalidad», en la actualidad es la *opción legislativa* seguida por varias leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL. Veamos.

11. Algunas normas autonómicas de desarrollo expresamente declaran su objetivo de «aclarar las competencias locales»<sup>20</sup>. Pudiera plantearse si forma parte de la potestad legislativa autonómica, cuando desarrolla una ley básica estatal, «aclarar» los conceptos normativos de la norma básica. En principio, la jurisprudencia constitucional ha sido abiertamente contraria a la posibilidad de que una norma subordinada interprete de forma imperativa el alcance de una norma superior. Así, ni una ley estatal de armonización ni una norma estatutaria pueden determinar el significado único de una norma constitucional<sup>21</sup>. Ahora bien, esto no impide que una norma inferior o subordinada pueda *interpretar una norma superior*, ni que, de entre los varios contenidos posibles de la norma superior, la inferior opte por uno y margine otros. Y bien, esto es precisamente lo que ocurre con el desarrollo normativo de la LRSAL. Cada Comunidad Autónoma ha interpretado el posible alcance del concepto de «competencia propia» y «competencia distinta de las propias» en la LRSAL, y a partir de ahí ha desarrollado el régimen jurídico establecido en la LBRL. Las leyes autonómicas no han fijado el sentido único de la norma básica estatal (lo cual les está vedado), sino que han interpretado cuál era el posible alcance de la norma estatal y, realizada esta primera interpretación, han optado por concretas consecuencias jurídicas no contrarias a la ley básica estatal (tal y como ha sido interpretada por cada comunidad).

12. En términos generales, las normas autonómicas han considerado que son competencias «propias» las *atribuidas por las leyes*, autonómicas o estatales<sup>22</sup>. Por tanto, se descarta de inicio que las competencias propias sean sólo las atribuidas por el Estado. Pero dado que todas las competencias municipales han de ser atribuidas por ley (art. 2.1 LBRL), aún sería necesario precisar cuáles de las competencias que atribuyen las leyes (estatales o autonómicas) merecen la calificación de «propias», y cuáles la de «distintas de las propias». Pues considerar a todas las competencias atribuidas por ley como «propias» dejaría vacío de sentido el art. 7.4 LBRL, y tal opción hermenéutica ha de evitarse por absurda. Veamos los criterios que resultan de las normas autonómicas.

a) Ninguno de los textos normativos autonómicos establece, ni aun sugiere, que sólo sean competencias propias las atribuidas por ley (estatal o autonómica) dentro del listado

<sup>20</sup> Art. 1.a) Decreto-ley catalán 3/2014; art. 2.1 Ley gallega 5/2014.

<sup>21</sup> SSTC 76/1983, FJ 4.º; STC 31/2010, FJ 3.º

<sup>22</sup> Art. 1.1 Decreto-ley balear 2/2014; art. 2.1 Ley murciana 6/2014; art. 10 Ley canaria 7/2015.

de *materias del art. 25.2 LBRL*<sup>23</sup>. Por el contrario, al menos la exposición de motivos del Decreto-ley andaluz 7/2014 y la Ley gallega 5/2014 claramente descartan toda conexión entre el listado de materias del art. 25.2 LBRL (en las que las leyes estatales o autonómicas han de atribuir competencias a los municipios) y el concepto de competencias «propias»<sup>24</sup>.

b) Buena parte de los textos autonómicos consideran implícitamente como propias a las competencias municipales atribuidas por leyes autonómicas *anteriores* a la LRSAL. Pues para estas competencias se dice que se ejercen con autonomía y plena responsabilidad, conforme al art. 7.2 LBRL<sup>25</sup>. Esto es, su régimen es el propio de las competencias propias. En puridad, aquellos preceptos autonómicos no contienen ningún criterio preciso para distinguir las competencias propias de las «distintas de las propias». Pues su objetivo es más bien precisar (para la respectiva Comunidad Autónoma) que las competencias ya atribuidas por leyes autonómicas anteriores a la LRSAL no se someten a las nuevas exigencias (contenidas en el nuevo art. 25.3 LBRL) que para el futuro han de cumplir las leyes atributivas de competencias municipales. Sólo de forma secundaria se induce de los mencionados preceptos autonómicos la distinción entre atribuciones competenciales *específicas* (que serían las propias) y la competencia complementaria *general* (la del ya derogado art. 28 LBRL), que no sería una competencia «propia».

c) Algunas normas autonómicas parecen fijar el criterio identificativo de la competencia propia en el carácter *preciso, específico o sectorial* de la atribución. Aquí se puede contar el art. 2 del (luego derogado) Decreto-ley catalán 3/2014, según el cual son competencias distintas de las propias «aquellas que no han sido expresamente atribuidas como tales por el Estatuto de autonomía de Cataluña ni por las leyes *sectoriales* estatales y catalanas». En realidad, aquí se combinan dos criterios caracterizadores de las competencias «distintas de las propias»: la *fuerza* normativa (son propias todas las atribuidas por el estatuto de autonomía, aunque la atribución sea genérica o universal) y la *materia* regulada (leyes sectoriales estatales o autonómicas, frente a las leyes de *régimen local*). Con esta caracterización, ciertamente imprecisa, serían competencias propias las atribuidas directamente por el estatuto de autonomía (aunque lo hiciera en forma de cláusula universal de competencia municipal) y en cambio serían competencias «distintas de las propias» las atribuidas de forma general (no sectorial) por una ley de régimen local (como la actual competencia general «complementaria» del art. 71 del Decreto Legislativo catalán 2/2003). Sólo en parte coincidente es la exposición de motivos del Decreto-ley andaluz 7/2014, pues también aquí se entiende que son competencias propias las atribuidas por el estatuto y las leyes estatales o autonómicas, pero se incluye expresamente a la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local. Y en el art. 8 de dicha Ley andaluza

<sup>23</sup> Otra opinión (que en realidad lleva a afirmar que la regulación de las competencias propias en la LRSAL es inconstitucional), en F. TOSCANO, «El nuevo sistema...», *op. cit.*, p. 301.

<sup>24</sup> En la misma línea, aunque menos contundente, es la Exposición de Motivos del Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo.

<sup>25</sup> Art. 1 Decreto-ley andaluz 7/2014; art. 1 Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo; art. 3.2 Ley madrileña 1/2004; art. 1 y DA 1.ª Ley gallega 5/2014; art. 1.2 Ley balear 2/2014; art. 1 Ley murciana 6/2014; art. 1 Ley riojana 2/2014.



luza 5/2010 se atribuye competencia a los ayuntamientos para «ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal». En consecuencia, no se puede afirmar que el Decreto-ley andaluz 7/2014 comparta el criterio de la atribución sectorial o específica que sí está presente en el (derogado) Decreto-ley catalán 3/2014.

d) Otras normas autonómicas, en general más deferentes con la LRSAL, no aportan criterio distintivo alguno, y más bien confunden las competencias y las actividades locales. Es el caso de la Ley madrileña<sup>26</sup> y del reglamento asturiano<sup>27</sup>, que mezclan y confunden las posibles *nuevas competencias* «distintas de las propias» y las *nuevas actividades* no amparadas en competencias propias. Partiendo de esta confusión de conceptos, se somete el ejercicio de «nuevas competencias distintas de las propias» al doble informe vinculante (en realidad, obstativo, porque no impone el ejercicio de una iniciativa, aunque sí puede impedirlo) de no duplicidad y sostenibilidad. En puridad, y pese a la imprecisión de los preceptos autonómicos mencionados, lo que se somete al doble informe regulado en el art. 7.4 LBRL no es el ejercicio de nuevas competencias, sino el ejercicio de nuevas *actividades* municipales. La competencia municipal, sea propia o «distinta de las propias», es en todo caso antecedente a cualquier actividad (es su fundamento jurídico) y su atribución está reservada a la ley (art. 2.1 LBRL), no a un informe o autorización supramunicipal.

13. Según lo expuesto, en el conjunto del Derecho autonómico está presente una comprensión amplia de las competencias «propias» a las que alude el art. 7.1 LBRL. Pues estas competencias municipales las pueden atribuir tanto las leyes estatales como las autonómicas (en función de la materia) y no están limitadas a las materias «mínimas» enunciadas en el art. 25.2 LBRL<sup>28</sup>. Sobre esta base, y aunque las leyes autonómicas ya no aportan muchas más precisiones, se puede proponer una explicación sistemática del régimen competencial municipal en España. En este sistema, la *summa divisio* es la establecida originalmente en el art. 7.1 LBRL, esto es, la distinción entre competencias propias y competencias delegadas, siendo el criterio diferenciador la titularidad de la competencia (propia o ajena). A esta distinción primaria sigue la diferenciación de dos grados de autonomía en el ejercicio de las competencias: con plena autonomía o responsabilidad para las competencias propias (art. 7.2 LBRL); y con sometimiento a la dirección de la entidad pública titular, para las competencias delegadas (art. 27.3 LBRL).

14. Y ya dentro del grupo de las competencias *propias* se puede distinguir entre las competencias propias «específicas» (aquellas competencias materiales acotadas y atribuidas por ley) y las competencias propias «generales»: las competencias no referidas a ningún ámbito material o sectorial específico, sino abiertas a las necesidades de cada comunidad local y a los intereses locales peculiares de cada entidad. Estas competencias generales son las que imprecisamente el art. 7.4 LBRL denomina «competencias distintas

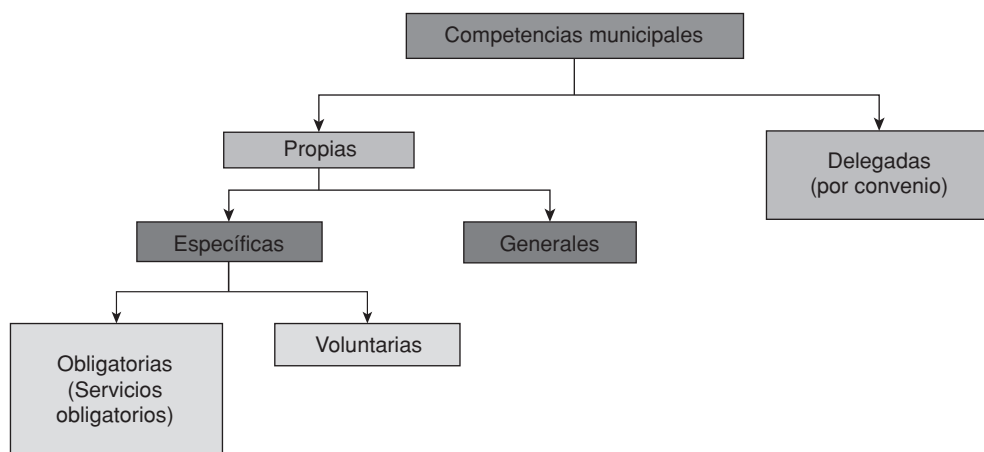
<sup>26</sup> Art. 6.1 Ley madrileña 1/2014; también: art. 3.1 de la Ley gallega 5/2014.

<sup>27</sup> Art. 4.1 Decreto asturiano 68/2014.

<sup>28</sup> Otra opinión (las competencias «distintas de las propias» como las atribuidas por ley en materias distintas de las del art. 25.2 LBRL), en F. TOSCANO, «El nuevo sistema...», *op. cit.*, p. 315.

de las propias». Para estas competencias también se ha propuesto la denominación de «disponibles»<sup>29</sup>, aunque tal denominación pudiera dar a entender que las competencias propias específicas serían de ejercicio obligatorio, característica ésta que sólo es cierta en relación con aquellas competencias conectadas con servicios obligatorios (los del art. 26 LBRL o los que establecen las leyes autonómicas). Competencias «propias generales» serían las competencias generales o universales (como la enunciada en el art. 8 de la Ley andaluza 5/2010, de autonomía local) y las competencias «complementarias» previstas en algunas leyes autonómicas (como la del art. 71 del Decreto Legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña). Según la caracterización expuesta, las competencias mencionadas en el art. 7.4 LBRL son, en realidad, propias, porque en todo caso están atribuidas por ley. Aunque su régimen de ejercicio es peculiar: previo al inicio de una actividad existe un control preceptivo y vinculante de legalidad por parte del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma (en función de la materia sectorial), a fin de asegurar que la nueva actividad no duplica actividades ya existentes y resulta financieramente sostenible. Superado este doble control obstativo inicial, la competencia se ejerce como cualquier otra propia: con plena autonomía y responsabilidad (art. 7.2 LBRL). Por último, y de acuerdo con una caracterización competencial conocida en Derecho comparado<sup>30</sup>, las competencias *específicas* son o bien de ejercicio obligatorio (los «servicios obligatorios» a los que se refieren el art. 26.1 LBRL y diversas leyes autonómicas) o de ejercicio voluntario. Las competencias «propias generales» son siempre de ejercicio voluntario. Este sería el esquema:

FIGURA 1. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA LRSAL.



Fuente: elaboración propia.

<sup>29</sup> R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Competencias municipales “disponibles”: régimen jurídico y algunos problemas pendientes», en *Diario del Derecho Municipal* (IUSTEL), de 15 de diciembre de 2014, p. 1.

<sup>30</sup> Para Alemania, M. BURGI, *Kommunalrecht*, 3.ª ed., C. H. Beck, München, 2010, p. 78.