

# Las Competencias Municipales tras la modificación del régimen local operada con la aprobación de la Ley 27/2013. Especial referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra

ORTZI DE LA QUINTANA IBÁÑEZ

Técnico de Administración General de Administración Local,  
Abogado y Profesor en la UD

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 28/07/2014

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 18/02/2015

**Resumen:** Son numerosos los cambios que en materia de sector público se están dando y entre ellos se ha venido a modificar una Ley histórica, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El Gobierno del Estado tiene como misión la reducción del déficit público y para ello se ha propuesto “ahorrar” en Administración Local tal y como le notificó a la UE en el Programa Nacional de Reformas de 2012, aprobado por el Gobierno del Estado en abril de 2012. Así nace la LRSAL, una Ley que más que racionalizar se dedica a la sostenibilidad financiera con el impacto que ello conlleva en los municipios que desde la Ley del 85 venían prestando servicios distintos a los propios, en virtud de los principios de cercanía con el vecino y buen gobierno. En este artículo tratamos el impacto que el régimen competencial tiene en los municipios y sobre todo en los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra.

**Palabras clave:** Sostenibilidad, competencia, delegación, competencia distinta de la propia, carácter bifronte.

### **Udal-eskumenak toki-araubidearen eraldaketa egin ondoren, 27/2013 Legeak onetsi eta gero. Aipamen berezia Euskal Autonomia Erkidegoari eta Nafarroako Foru Erkideari**

**Laburpena:** Arlo publikoan hainbat eraldaketa egin dira, horien artean, apirilaren 2ko 7/1985 Legea, aspaldi batean emana eta toki-araubideen oinarriak arautzen dituen. Estatuko gobernuaren helburua da defizita murriztea eta horretarako toki-administrazioetan “aurreztea” proposatu du, hori adierazi zuen Europar Batasunaren, 2012. urteko Erreforma Programa Nazionalean, Estatuko gobernuak berak 2012. urteko apirilean onetsi zuenean. Horrela sortu zen toki-administrazioaren arrazionalizazio eta iraunkortasunari buruzko legea, hain zuzen ere, arrazionalizazioa baino finantza-iraunkortasuna sustatzen duen legea, kontuan hartu gabe horrek udalerrietan duen eragina, horiek 85. urteko Legea eman zenetik bereak ez diren zerbitzuak ematen baitituzte, auzotarrarekin gertutasun printzipioen eta gobernu onaren printzipioen arabera. Artikulu honetan azpimarratzen da udalerrietan eskumen-araudiak duen eragina, batik bat, Eukak Autonomia Erkidegoko eta Nafarroako Erkidegoko udalerrietan.

**Gako-hitzak:** Iraunkortasuna, eskumena, ordezkaritza, norik berea ez duen eskumena, bi aldeko izaera.

### **Municipal competencies following amendment of the local government systems operating pursuant to the approval of Law 27/2013. Special reference to the Autonomous Communities of the Basque Country and Navarre**

**Abstract:** Numerous changes as regards the public sector are now in motion and among same which has led to the amendment of a historical Act, Law 7/1985, of 2 April, on Regulating the bases of Local Government (LRBRL). The State Government has as a mission of the reduction of the public deficit and to that end, has been proposed to “savings” in the Local Administration and as notified to the EU in the 2012 National Reform Programme, and approved by the State Government in April 2012. Thus leading to the creation of the LRBRL a law which in addition to streamlining is dedicated to financial sustainability with the impact this would have in the municipalities given that the Law of 1985 rendered services other than the inherent services, by virtue of the principles of proximity with neighbours and good governance. In this article the impact that the jurisdictional regime has had in municipalities and in particular those of the Autonomous Communities of the Basque Country and Navarre has been analysed and discussed.

**Key words:** Sustainability, competencies, delegation, authority other than the inherent authority, dual character.

SUMARIO.- 0.- INTRODUCCIÓN. 1.- DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE RÉGIMEN LOCAL Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LRSAL.- 1.1.- El carácter bifronte del régimen jurídico de las entidades locales.- 1.2.- El Sistema generado en 1985 con la LRBRL.- 1.3.- El nuevo sistema de 2013.- II.- COMPETENCIAS PROPIAS.- 2.1.- Las competencias propias en el régimen local de la LRBRL de 1985.- 2.2.- Las competencias propias tras la modificación de la LRBRL operada mediante la Ley 27/2013. 2.3.- Conclusiones.- III.- COMPETENCIAS DELEGADAS.- 3.1.- Las competencias delegadas en el régimen local de la LRBRL de 1985.- 3.2.- Las competencias delegadas tras la modificación de la LRBRL operada mediante la Ley 27/2013. 3.3.- Conclusiones.- IV.- COMPETENCIAS IMPROPIAS.- 4.1.- Las competencias impropias en el régimen local de la LRBRL de 1985.- 4.2.- Las competencias propias tras la modificación de la LRBRL operada mediante la Ley 27/2013. 4.3.- Conclusiones.- V.- EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA LRSAL EN LA CAV.- 5.1.- Régimen Local vasco existente hasta la LRSAL. 5.2.- La influencia de la LRSAL en el ámbito competencial municipal de la CAV.- 5.3.- Aplicabilidad al ámbito municipal vasco de la LRSAL en relación con las competencias municipales.- 5.4.- Conclusiones: La necesidad de desarrollo de un ámbito municipal vasco.- VI.- BIBLIOGRAFÍA Y TEXTOS CONSULTADOS.-

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de una reforma de la Administración Local era una de las cuestiones pendientes que desde 1999 ha costado afrontar a los distintos Gobiernos que han pasado por La Moncloa. Muchos hablaban de la necesidad de afrontar una segunda descentralización de la Administración, de dotar a los municipios de más autonomía para la gestión de sus propios recursos, entendiendo que la Administración municipal en concreto era la primera línea de “defensa” entre el ciudadano y la Administración Pública.

Además, desde el año 1985 que se aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se había detectado disfuncionalidades propias del sistema que se había creado. Se veía la necesidad

de ahondar en la autonomía del Gobierno Local, de profundizar en su financiación, etc...

Sin embargo, a mitad de camino la crisis económica mundial que deriva en España en una intervención por parte de la Unión Europea y la necesidad de adecuarse a los standards de déficit público impuestos por Europa, el Gobierno del Estado gira en la concepción de la Administración Local y pretende generar en ella un ahorro neto de casi 9.000 millones de euros. Es por ello que se empiezan a redactar numerosos ejemplares de normas que pretendían una reforma estructural de la Administración Local, si bien la aprobada finalmente con las siglas LRSAL (Ley 27/2013, de 30 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), es una versión descafeinada que se centra más que en la racionalización en la sostenibilidad.

En la tramitación parlamentaria de la LRSAL son numerosas las enmiendas interpuestas por el Grupo Vasco en las Cortes Generales, que han derivado en un régimen específico y singular en la Administración Municipal de la Comunidad Autónoma Vasca (entendemos desde esta perspectiva que no podemos comparar al Territorio Histórico con la Provincia de régimen común y no la vamos a entender en este trabajo como entidad local a la vista del sistema institucional vasco y navarro).

En este trabajo tenemos intención de dar un poco de luz a la situación competencial de las Administraciones Municipales en general y de las navarras y vascas en particular (sin diferenciar mucho entre unas y otras a la vista de las Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª de la LRSAL). En materia de competencias de las entidades municipales se analizarán, en consecuencia cuáles han sido los cambios que se han realizado.

## I. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE RÉGIMEN LOCAL Y LA ENTRADA ENVIGOR DE LA LRSAL

La Constitución Española, dentro de su Título VIII, Capítulo I, bajo la denominación Principios Generales en el artículo 137, establece las base de organización territorial del Estado cuando dice: “*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. En el ámbito de las entidades locales, este artículo se ve completado mediante los artículos 140 a 142 de la Constitución. En dichos artículos, se reconoce la autonomía municipal y provincial, así como su necesaria suficiencia financiera, y de igual modo, el artículo 148.1.2ª establece cuáles serán las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas. Debemos entender todo el entramado del bloque de constitucionalidad como una garantía Constitucional para las Entidades Locales y su autonomía, base primigenia del sistema local.

La moderación relativa a la regulación Constitucional, y concretamente la definición del concepto y contenido de la Autonomía Local, que como se ha visto está constitucionalmente garantizada, han provocado que el Tribunal Constitucional tenga un gran papel en todo lo relativo a este asunto. En este sentido, y en aras a determinar el concepto de autonomía, creemos imprescindible mencionar algunas de las definiciones que la jurisprudencia del Alto Tribunal nos ha ofrecido.

Debemos señalar, en primer lugar, la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, por ser la primera en definir de forma clara el sistema de la siguiente manera<sup>1</sup>: «*La Constitución Española, parte de la unidad de la Nación Española que se constituye en Estado Social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución*

---

<sup>1</sup> STC 4/1981.

*vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, la participación en el ejercicio del poder de Constitución al decir que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se sustituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».*

*El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cual es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia, a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.*

*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, la autonomía no es soberanía – y aún este poder tiene sus límites –, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.*

*De aquí que el Art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndoles a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.*

*De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma.*

*Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.*

*Este poder “para la gestión de los respectivos intereses” se ejerce por lo demás en el marco de Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del prin-*

*cipio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como a los entes locales».*

Con esta definición puede deducirse que lo que prevalece es una eficacia en la gestión de los asuntos públicos de interés para la comunidad, que tiene en la administración local la primera “trinchera” de la Administración. En ese mismo sentido, tenemos la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de julio de 1981, establece que<sup>2</sup> «...la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».

### 1.1. El carácter bifronte del régimen jurídico de las entidades locales

En la configuración del sistema competencial del régimen local, no podemos olvidarnos del famoso carácter bifronte del régimen jurídico de las entidades locales, que viene resaltado entre otras por el Tribunal Constitucional especialmente en su sentencia 84/1982 (FJ4), cuando concluye que<sup>3</sup>: «Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario o extracomunitario, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe municipios y provincias elementos de división y organización del territorio del Estado, dividido y organizado también éste en su integridad y sin mengua de ella en Comunidades Autónomas. Ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado de autonomía que es propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se

<sup>2</sup> STC 32/1981.

<sup>3</sup> STC 84/1982.

*incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen ni se convierten en meras divisiones territoriales para los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia, pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir, a título singular, el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferir o delegar y que se corresponden con u ámbito de intereses propios definidos por la Ley». Y en este mismo sentido se pronuncia la ya más que famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que no reproducimos dada la mención que en todos los foros se hace de la misma.*

## 1.2. El Sistema generado en 1985 con la LRBRL

Es importante conocer los antecedentes que inspiraron a la LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) retrotrayéndonos a la situación preconstitucional, y es importante porque el carácter forjado en el municipio es el que inspira su configuración como un ente que goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses. No nos vamos a ir hasta el municipio del siglo XIX y la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840. Pero si debemos mencionar en primer lugar la Ley Municipal de 1935 que apenas tuvo vigencia práctica pero que tiene un gran contenido técnico y la Ley franquista de Régimen Local de 1955 por ser la que más tiempo se ha mantenido en vigor (30 años en vigor y uno de sus reglamentos de desarrollo aun continua hoy siendo de aplicación: el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

Esta última norma fue de aplicación en la época de la transición y hasta 1985 (cuando la CE ya contaba con 7 años de vida), que por un lado no tenía carácter democrático, pero que en su artículo 101 atribuía a los municipios una amplísima gama de funciones y competencias, si bien todo el régimen local estaba sometido a un férreo control por el Estado. La Ley de 1955 tuvo muchas modificaciones y entre ellas son de destacar la realizada el 5 de diciembre de 1968. Pero marco un antes y un después

la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto del Régimen Local que preveía un nuevo texto articulado que no llegó a aprobarse por la muerte del Dictador Franco, siguiendo en vigor la Ley del 55 pero con modulaciones propias de los nuevos tiempos.

Debemos tener en cuenta el gran papel de las entidades locales en la consecución de un régimen democrático, pues fueron las primeras elecciones democráticas de 3 de abril de 1979 las municipales. Sin embargo, tal y como define el profesor Martín Rebollo<sup>4</sup>, “*la llegada de la democracia oscurece la necesidad de afrontar los temas del mundo local pendientes, de manera que en un primer momento, todo queda reducido a lo más obvio: la democratización de los órganos de gobierno municipal*”. Así, la CE se preocupa más de la descentralización política y dedica poco espacio a la entidad local. Sin embargo la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 advierte de la inconstitucionalidad sobrevenida de la Ley de Régimen Local de 1955 por vulnerar muchos de sus preceptos el principio de autonomía local delimitando por primera vez dicho principio como garantía institucional.

En esta situación surge el Real Decreto Ley 3/1981 que se convertirá en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de régimen jurídico de las corporaciones locales. Con todo ello se avanzaba hacia la necesidad de una nueva reforma local que tras numerosas sentencias del Tribunal Constitucional (alguna de las cuales ya hemos mencionado) vino en 1985 de la mano de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El sistema que nos ofrecía la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local, trataba de atribuir competencias a las Entidades Locales basándose en los principios de descentralización y gestión administrativa de los ciudadanos, garantizando el derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses.

---

<sup>4</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis y otros autores: *Código de Leyes Administrativas*, ed. Aranzadi edición número 16<sup>a</sup> Zizur Mayor, 2010.

La exposición de motivos de la Ley de Bases del Régimen Local establece que son pocas las materias que de forma íntegra se puedan atribuir al exclusivo interés de las Corporaciones Locales; pero de la misma forma, también son pocas las materias que no se consideren de interés local, y por ese motivo, la cuestión de los ámbitos competenciales de los entes locales debe tener en cuenta una composición equilibrada, teniendo en cuenta los factores que se detallan a continuación:

- a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la ley general por tratarse del desarrollo de una opción de la Nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.*
- b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.*
- c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación de Régimen Local”.*

De esta manera por lo tanto debe ser el sistema legal de concreción competencial de la autonomía local. Según el preámbulo al que hacíamos referencia anteriormente, a la hora de establecer las materias competenciales de las Corporaciones Locales, se basan en el derecho que tienen las Entidades Locales a intervenir, desde el principio de descentralización constitucional y la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, permitiendo así la implicación relativa de los intereses de las colectividades en cualquier asunto público.

Este mecanismo viene proporcionado por la imposición de la legislación sectorial y la articulación de las competencias administrativas en

la materia de que se trate, de forma consecuente con la misma, así como la atribución a la legislación básica estatal de una función de aseguramiento de un mínimo competencial a la Administración Local.

En este sentido, el artículo 7 de la LRBRL establece este sistema de atribución de competencias, estableciendo en su primer apartado qué tipo de competencias tienen las entidades locales: propias o atribuidas por delegación. De tal manera que nos encontramos con unas competencias que son ya de por sí de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales, que deberán ejercerse en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y otras que se delegan por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias. Estas últimas competencias se deben ejercer según lo establecido en las disposiciones o en el acuerdo de delegación, siempre teniendo en cuenta el artículo 27 de la mencionada ley, previendo técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

Y en tercer lugar, tenemos unas competencias que no se califican ni como propias ni como delegadas, comúnmente conocidas como impropias, que únicamente podrán ejercerse cuando «no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública» y además para ello serán necesarios informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que aparezcan que no existen duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Tras la Ley del 85 vinieron numerosas reformas entre las cuales destacamos la aprobación por parte de España de la Carta Europea de la Autonomía Local y la operada a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre con la que se pretendía modernizar el gobierno local. Se vislumbra la necesidad de un nuevo régimen local para lo cual en 2005 se ela-

boró por el Gobierno del Estado el Libro Blanco Para la Reforma del Gobierno Local que ahondaba en el concepto de la autonomía local y se hablaba de la necesidad de la segunda descentralización del Estado. Así en 2006 se presentó el Anteproyecto de nueva Ley para la Administración Local. Sin embargo, la tardanza en su desarrollo hizo que con el tiempo se desechara debido básicamente a la crisis económica sobrevenida.

### 1.3. El nuevo sistema de 2013

En 2008 el Estado entra en una profunda crisis que comienza teniendo un carácter meramente económico pero que redonda finalmente en una crisis económica, financiera e institucional. Los acontecimientos se precipitan y el Estado queda cerca de ser rescatado por las instituciones europeas. Eludir el rescate al Estado no implica que el mismo quede intervenido, ya que la banca española si tiene que ser “rescatada”, y se empiezan a dar los famosos ajustes notables de la deuda pública. La intervención europea en el Estado trae consigo la necesidad de reformas institucionales que no dejan de lado a la Administración Local.

Lo primero que realiza el Estado en cuanto a las reformas estructurales prometidas a Europa y sin que casi no nos diéramos cuenta, fue una reforma del artículo 135 de la CE, dando cabida así a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Con dicha reforma en la mano se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dentro de la cual también afecta a las Entidades Locales.

Con todo ello, en el plan de reformas de la Administración Local que el estado presenta a las instituciones Europeas en 2012 (Programa Nacional de Reformas de 2012, aprobado por el Gobierno del Estado en abril de 2012) se pretenden ahorrar para 2019 ocho mil millones de euros solo en la reforma local. Empiezan a surgir los numerosos anteproyectos de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales, dictámenes del Consejo de Estado y ríos de tinta sobre sus

posibles y futuros efectos. Es por ello que siguiendo al profesor Rafael Jiménez Asensio podemos concluir sin ningún tipo de temor que la Ley 27/2013, de 30 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales es hija de la crisis y tiene bien poco de racionalización y mucho de sostenibilidad.

Entre las pretensiones del Programa Nacional de Reformas 2012 estaba en materia de Régimen Local el ahorro de 4.000 millones de euros en gastos impropios, es decir, en gastos de las entidades locales en materias que no le son propias (las famosas competencias impropias). Eso era casi la mitad del ahorro pretendido por el Estado en materia de régimen Local.

Esta Ley parte de la modificación del régimen local, en la que se entiende en aras de intentar superar una crisis económica, que la Administración local debe contribuir al objeto de consolidación fiscal que implantan los compromisos europeos adquiridos, garantizando así la sostenibilidad financiera racionalizando su estructura y actividades, exigiendo esto la necesidad de un modelo competencial que se ajuste.

Para alcanzar este fin general, se entiende existen tres objetivos parciales:

- 1.- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones. Se trata de que las Entidades Locales no ejerzan más competencias que aquellas que expresamente atribuye la Ley, salvo que una vez estén financieramente garantizados los servicios obligatorios y prestados con el nivel de calidad exigido, puedan prestar servicios complementarios si cuentan para ello con la financiación necesaria. Con el objetivo de la suficiencia financiera se regulan los convenios interadministrativos y la delegación de competencias.
- 2.- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero, con dos medidas principales: fortalece

a las Diputaciones provinciales asumiendo parte de las competencias municipales centralizando servicios para lograr economías de escala; y reducción de las entidades instrumentales que conforman el sector público local. También se propone una reducción del número de corporativos electos con una modificación de la LOREG, pero para las siguientes elecciones locales.

- 3.- Fortalecer la figura del interventor local y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional para dotarlo de mayor imparcialidad y garantizar así un control financiero y presupuestario más riguroso de las Administraciones locales. Propone recuperar la regulación anterior al Estatuto Básico del Empleado Público y alejar del ámbito de la decisión local la gestión de este personal.

Esta adaptación de la nueva normativa básica del Régimen Local, se produce como consecuencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, dando pie el mismo a la aprobación de una Ley Orgánica (LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

De tal manera que el nuevo sistema viene a ser el siguiente: Se modifica el artículo 7 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, en el que se mantiene la dualidad entre competencias propias y delegadas, añadiendo el control de eficiencia al de oportunidad en el ejercicio de las competencias. Además añade un cuarto párrafo con el reconocimiento expreso del ejercicio de las competencias no previstas en la Ley, así como otras actividades económicas, pero puntualizando que sólo excepcionalmente se podrán ejercer este tipo de competencias cuando no se ponga en riesgo financiero el ejercicio de las competencias propias, y se garantice la sostenibilidad financiera del ejercicio de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando el cumplimiento del principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

## II. COMPETENCIAS PROPIAS

En este apartado vamos a intentar dar luz sobre la determinación de las competencias propias de las entidades locales y para ello debemos en primer lugar definir que entendemos por competencias propias. El artículo 137 de la CE establece que todas las entidades locales tienen autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Parece pues que son competencias propias de las entidades locales todas aquellas que sirvan a sus propios intereses<sup>5</sup>. Sin embargo, la CE no establece unas competencias propias específicas a las entidades locales, limitándose a garantizar su autonomía local, es decir, no hace un reparto competencial expreso, como sí hace con el Estado y las CCAA. Así que en la CE no se definen las competencias del municipio, con lo que estas deberán ser determinadas de otra forma, por ley según se deduce de los artículos 137 y 140 de la CE.

El artículo 2.1 de la LRBRL establece los principios de reparto competencial, al objeto de garantizar la autonomía de las entidades locales y debiendo el Estado y las CCAA atribuir competencias a los municipios en los distintos sectores de acción pública. Es decir, serán competencias de los municipios aquellas competencias que las leyes sectoriales autonómicas o estatales les atribuyan cuando afecte al círculo de intereses de la materia que va a ser regulada.

Dicho artículo fue objeto de recurso de inconstitucionalidad que derivó en la famosa sentencia 214/1989 cuyo fundamento jurídico tercero establece la obligación que tienen el Estado y las CC.AA. para la atribución de competencias a las entidades locales en aquellas materias que sirvan a los intereses de las propias entidades locales, creando así el carácter bifronte de las entidades locales.

---

<sup>5</sup> Recordemos aquí que tal y como establece hasta la fecha la doctrina del Tribunal Constitucional en las Sentencias número 32/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998 o 252/2005: “*la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado*”.

Se determina pues que son propias todas las competencias que el Estado y las CC.AA. atribuyan a los municipios mediante una Ley en aquellas materias que sean de su interés.

### 2.1. Las competencias propias en el régimen local de la LRBRL de 1985

El pilar fundamental del sistema competencial de las entidades locales establecido en 1985, a través de la LRBRL, es la autonomía local; siguiendo el reconocimiento que hacen los artículos 137 y 140 de la CE. La exposición de motivos elaborada para la LRBRL en 1985 es muy contundente cuando en su apartado segundo párrafo tercero establece expresamente: *“La autonomía municipal debe ser el principio regulador de cada Entidad”*. En definitiva todo el sistema de la LRBRL desde 1985 hasta 2013 pivota en el respeto a la autonomía local, para que las entidades locales gestionen sus propios intereses.

El artículo 7 de la LRBRL en su redacción de 1985 divide las competencias municipales en propias y delegadas, estableciendo que las competencias propias de los municipios solo podrán ser determinadas por Ley y deberán ejercitarse en régimen de autonomía (nuevamente el principio de autonomía local) y bajo la propia responsabilidad de la entidad local, siguiendo de esta manera también con la potestad de autoorganización reconocida a las entidades locales en el artículo 4.1 de la LRBRL.

En esta obligación para establecer las competencias mediante Ley, es el capítulo III del Título II (artículos 25 a 28) el que desarrolla el esquema perfilado entre los artículos 2 y 7 de la LRBRL. Así el apartado 1 del artículo 25 de la LRBRL dice: *“el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”* (lo que se ha denominado cláusula de capacitación general). Para pasar en el apartado segundo del mismo artículo a determinar aquellas materias en las que tanto el Estado como las CCAA, a cada uno en sus respectivas competencias, deben reservar competencias para los mu-

nicipios al objeto de que estos gestionen sus respectivos intereses, siguiendo así lo establecido en el apartado tercero del artículo 25 de la Ley<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Recordemos a este respecto que el párrafo tercero del artículo 25 no fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, cuyo fundamento jurídico tercero establece: “*En contestación a las alegaciones de los recurrentes, cabe decir que el art. 2 de la L.R.B.R.L. contiene dos previsiones bien diferenciadas, aunque dirigidas a idéntico fin. Fin que no es otro que el de concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales. La Ley se ajusta así, en principio, a la propia doctrina constitucional, según la cual, «la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado», correspondiendo al Estado «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Entidades locales constitucionalmente necesarias.*

a) *A esta idea responde el párrafo 1.º del art. 2:*

(...).

b) *Ahora bien, el art. 2 va más lejos y, en esa función garantista de las competencias mínimas de las autonomías locales, añade en su párrafo 2.º que «las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen».*

*El Abogado del Estado alega de contrario, frente a la impugnación de dicho precepto, que se trata de una previsión de futuro que solo concierne a la legislación ordinaria del Estado. Sin embargo, semejante explicación —y justificación— no es admisible. Y no lo es porque no se trata de una previsión que solo concierne a la legislación estatal, sino que incide directamente en las propias competencias autonómicas.*

*Pues bien, la norma impugnada, que es una norma incompleta o de remisión, no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las leyes básicas sectoriales, pero no por ello es inconstitucional ya que tiene en su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo 1.º de este art. 2, resultando una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los Entes locales que proclama el art. 137 de la Constitución y de su garantía institucional, según el art. 140 de la misma. Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el art. 2, párrafo 2.º, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.*

c) *En consecuencia, el art. 2.2.º de la L.R.B.R.L. es constitucional interpretado en el sentido expuesto, desestimando los recursos en todo lo demás, lo que debe extenderse, por conexión con este art. 2. a la impugnación efectuada por la Generalidad de Cataluña del art. 25.3 de la Ley”.*

Todo el sistema sigue los dictados del artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local que establece que las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra entidad.

Por otro lado debemos atender también a los servicios mínimos que el artículo 26 de la redacción de la LRBRL en 1985 establece como obligatorios de los municipios, entendiendo que para la gestión de dichos servicios los municipios tienen todas aquellas competencias que las Leyes les atribuyan. En el sistema del 85 los municipios podían solicitar a la Comunidad Autónoma la dispensa de prestar los servicios mínimos establecidos en el artículo 26 cuando su cumplimiento sea difícil o imposible por la entidad local, cooperando así CCAA y Diputaciones Provinciales en la gestión de los servicios municipales. Sin embargo, es de destacar que dicha dispensa la solicita a su voluntad el municipio (haciendo uso del principio de autonomía local y de la potestad de autoorganización).

## 2.2. Las competencias propias tras la modificación de la LRBRL operada mediante la Ley 27/2013

En 2013 con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la famosa LRSAL, se acusa a la LRBRL de diseñar un modelo competencial que da lugar a disfuncionalidades, aunque este haya permanecido vigente durante casi 30 años. En evitación de disfuncionales relacionadas con la duplicidad de competencias se establece un nuevo régimen competencial (desvirtuando el modelo del 85), régimen que no es tan nuevo pues sigue el esquema del 85 pero con diferencias claras en cuanto a la asunción de competencias. En este sentido las competencias propias también sufren esta modificación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Seguimos a lo largo del epígrafe el criterio establecido por Guillermo Lago Núñez que dice: “La nueva Ley diseña un sistema de determinación de las competencias más estrecho del que se definía hasta ahora en la LRBRL que parte de su clasificación en distintas categorías (artículo 7 LRBRL, en la redacción que prevé el art. 1. Tres de la LRSAL): las competencias propias, que

La modificación operada sobre el artículo 2 de la LRBRL añade nuevos principios a tener en cuenta a la hora de gestionar cada municipio su “circulo de intereses”: el principio de eficacia y eficiencia, y estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, haciéndose eco de la modificación constitucional del artículo 135 de la CE y de la aprobación de la Ley Organiza 2/2012. Principios que como hemos dicho antes han acabado por desfigurar el modelo del 85.

La modificación sufrida en el artículo 7 de la Ley en relación a las competencias propias es evidente. Aunque los nuevos apartados 1 y 2 recogen una descripción similar, cambiando solo el orden del mismo. Efectivamente las competencias siguen siendo propias o delegadas, sin definir lo que se entiende por competencia propia o lo que significa.

Al volver a tratar el tema de las competencias en el artículo 25, la nueva redacción operada a través de la LRSAL elimina la referencia a “toda clase de servicios”, quedando la nueva redacción de la siguiente forma: *“El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, en los términos previstos en este artículo”*. En detrimento del principio de autonomía local conocido hasta la fecha<sup>8</sup>, el municipio ya no puede promover toda clase de actividades y prestar cuanto servicios públicos (tal y como se estableció en el 85) estime necesarios para la gestión de sus propios intereses, porque la promoción de actividades y prestación de servicios queda sujeto a lo que establecen los artículos 25 y 26 de la Ley y concretamente los sistemas de control de competencias que en el se estable-

---

*se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, “atendiendo siempre a la debida coordinación y ejecución con las demás Admiinstraciones Públicas”, pudiendo ser reconocidas unicamente por Ley:..”*. LAGO NÚÑEZ, Guillermo: *La tercera reforma del régimen local en España*, ed. La Ley. Publicado en el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, enero de 2014.

<sup>8</sup> Desaparece el carácter de “clausula de capacitación general” que se había abierto en 1985 con la redacción del artículo 25.1 de la LRBRL.

cen y que analizaremos a continuación. Hoy con la nueva redacción dada por la LRSAL a la LRBRL, los artículo 25 y 26 giran solo en torno a las competencias propias de los municipios.

El apartado 2º del artículo 25 de la Ley vuelve a establecer un listado de materias en las que el estado y las comunidades autónomas deben atribuir competencias a los municipios, renovando el catálogo. Esta renovación ha traído consigo un cambio en el lenguaje utilizado que moderniza la descripción realizada hasta el momento, pero aprovechando este cambio también ha reducido o suprimido<sup>9</sup> materias tales como la defensa de los consumidores y usuarios, la programación de la enseñanza, la participación en la gestión de la atención primaria de la salud o la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social<sup>10</sup>.

Sin embargo, a partir del apartado 3º de la Ley se establece el sistema de atribución de competencias o, como las denomina la Nota Explicativa de la Reforma Local emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 5 de marzo de 2014, las garantías del sistema de atribución de competencias propias. La atribución de competencias se realizará como siempre por Ley<sup>11</sup> (autonómica o estatal dependiendo de quien tenga atribuidas las competencias en cada materia), pero la atribu-

<sup>9</sup> En palabras del profesor Francisco Velasco Caballero en el estudio del Instituto de Derecho Local de Madrid titulado sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco, el artículo 25 no suprime más que unas pocas materias pero retranquea el mínimo sobre el que los legisladores sectoriales pueden atribuir competencias a las entidades locales.

<sup>10</sup> En este sentido en relación a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud o la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social las Disposiciones Transitoria 1ª y 2ª atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en materia de salud y servicios sociales respectivamente, lo cual a los ojos de cualquier jurista es un disparate, ya que el único instrumento que puede atribuir competencias a las Comunidades Autónomas es la CE.

<sup>11</sup> Tanto la Nota Explicativa a la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2014 como la Circular de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos de 11 de marzo de 2014 coinciden en señalar el carácter formal de la Ley que debe atribuir las competencias, tal y como se venía haciendo desde 1985.

ción dependerá del cumplimiento de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, dejándose de lado los principios de autonomía y máxima proximidad al ciudadano, que pasan con la LRSAL a un segundo plano.

Cuando esta Ley de atribución competencial vaya a aprobarse, deberá con respecto a dicha atribución de competencias acompañar una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de la Administración Local y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia de la actividad, previendo suficiencia de recursos para las entidades locales. Dichas leyes deberán ser acompañados de informe del ministro o consejero autonómico de hacienda y administración pública.

Además la Ley atribuye una competencia propia al municipio garantizando que no exista duplicidad con respecto a la misma.

Por otro lado, el artículo 26 de la LRBRL según la nueva redacción dada por la LRSAL vuelve a atribuir la obligación de prestar unos servicios mínimos a los municipios según su población. Sin embargo, para aquellos municipios con una población inferior a 20.000 habitantes una serie de servicios<sup>12</sup> quedarán bajo la “coordinación” de las respectivas Diputaciones Provinciales.

Para coordinar la Diputación Provincial propondrá con el consentimiento del municipio al Ministerio de Hacienda y Administración Pública la forma de prestación de dicho servicio en alguna de las siguientes formas:

---

<sup>12</sup> Dichos servicios son los siguientes:

- Recogida y tratamiento de residuos.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Limpieza viaria.
- Acceso a los núcleos de población.
- Pavimentación de vías urbanas.
- Alumbrado público.

- Que los servicios los preste directamente la Diputación Provincial, que le imputará el coste al municipio y dejará la tasa correspondiente en manos de la propia Diputación Provincial..
- Que los servicios se presten mediante la implantación de formas de gestión compartidas a través de consorcios, mancomunidades u otras formulas.
- Que el servicio lo preste el municipio a su cargo, para lo cual deberá el municipio justificar que la prestación por el mismo tiene un coste efectivo menor<sup>13</sup> que el derivado de cualquiera de las otras formas de gestión propuestas por la Diputación Provincial al Ministerio.

### 2.3. Conclusiones

Vistos los regímenes aplicables nos percatamos en primer lugar del cambio en la visión del modelo: mientras el modelo del 85 estaba enfocado hacia el respeto a la autonomía local; el de 2013 está claramente enfocado hacia la sostenibilidad financiera. Y es que parece claro que incluso en la atribución de competencias propias en las materias establecidas en el apartado segundo del artículo 25, tal y como hemos adelantado, se pasa de un sistema basado en la autonomía local a un sistema basado en la suficiencia financiera, en la eficacia y en la estabilidad presupuestaria, dejando de lado la proximidad a los vecinos, los intereses propios del municipio, la autonomía local y limitándose también la capacidad/potestad de autoorganización del municipio.

---

<sup>13</sup> El gasto efectivo de los servicios se calculara conforme a lo establecido en el artículo 116.ter de la LRBRL introducido por la LRSAL, cuyo apartado segundo establece: “*el cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior*”. Sin embargo se deja a una Orden ministerial la concreción de dichos criterios de cálculo, siendo el Ministerio el que determine como debe calcularse dicho coste efectivo sin atender a los municipios ni a sus circunstancias específicas.

La propia LRSAL en su preámbulo marca un camino claro en lo que respecta a sus objetivos y la influencia que en esta Ley tienen el artículo 135 de la CE y la Ley Orgánica 2/2012, siendo guía del nuevo sistema tal y como establece el preámbulo de la LRSAL la estabilidad financiera de las entidades locales. El sistema de competencias propias establecido con la modificación de la LRBRL de 2013 ya no pivota en la autonomía local, sino en el impacto económico que tiene la atribución de tal competencia y en la existencia de duplicidades o no.

Siempre ha existido la duda de si realmente los municipios tienen una competencia que sea propia o no, en ningún texto legal ni jurisprudencial se define exactamente que significa intereses propios y mucho menos de cuales son dichos intereses en los municipios<sup>14</sup>.

La definición de los intereses propios la hace el legislador (autonómico o estatal) y por ello si antes teníamos dudas sobre si realmente son propias o no las competencias que como propias se derivan del sistema, ahora la duda es mayor porque además de definir las su definición dependerá del impacto económico que dicha atribución de competencias tiene en el municipio. Aunque se establece la obligación de “suministrar” recursos a los municipios para que gestionen esas competencias propias, si las mismas tienen una valoración inasumible por la entidad local o por la comunidad autónoma o por el estado no se realizará la atribución; y tampoco si pone en peligro la estabilidad presupuestaria de la entidad local, independientemente de los intereses de los vecinos y del municipio.

Es decir, tras la modificación operada las competencias propias que les atribuirán el legislador estatal y el legislador autonómico, dependerán

---

<sup>14</sup> Debemos atender aquí a lo señalado como intereses respectivos en el Fundamento primero de la STC 37/1981: “El concepto de los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas, de los municipios y de las provincias, cumple sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que dentro del marco de la Constitución determina libremente cuales son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión”.

ahora también de si dichas competencias las pueden ejercer los municipios en base no tanto del principio de autonomía local como al de suficiencia financiera alterando tal y como hemos definido en el primer epígrafe de este trabajo el orden constitucional establecido en los artículos 137 y 140 (autonomía local) y artículo 142 (suficiencia financiera).

El artículo 25.4 de la LRBRL según la redacción dada por la LRSAL obliga al legislador “atribuidor” de competencias propias al municipio a hacer un análisis sobre el impacto de la atribución de competencias al municipio. Este análisis deja la atribución de competencias en manos de si el Municipio puede hacerse cargo de las mismas, análisis que no hace el propio municipio sino otra Administración Pública. Por otro lado, el mismo precepto legal obliga a quien atribuya la competencia mediante Ley a dotar de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que suponga un mayor gasto para la Administración Pública. Es decir, que en el caso de que la atribución de la competencia propia suponga un gasto superior para la Administración Pública no se hará tal atribución.

Concluimos pues mostrando que el concepto de competencia propia se acerca más al de competencia delegada que al de gestión de sus propios intereses que marca la constitución. Sin embargo, también podemos concluir que en realidad el cambio no es tan grande como a priori pueda parecer, pues el sistema de atribución de competencias sigue siendo el mismo (con las garantías establecidas en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LRBRL).

Por otro lado, nos preocupa el encaje de este sistema dentro de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>15</sup>. El artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) establece a las claras que “*Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda*

---

<sup>15</sup> No debemos olvidar en ningún momento que tras el instrumento de ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local de 20 de enero de 1988, en virtud de lo establecido en el artículo 96 de la CE este formará parte del ordenamiento interno y, por tanto, deberá ser respetado por el Legislador.

*materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad” y parece que la forma de atribuir competencias que se vislumbra tras la LRSAL pone en solfa esa libertad plena e iniciativa que le reconoce la CEAL al municipio. Bajo el sistema de 1985 el Municipio disponía de una capacidad de iniciativa y creatividad<sup>16</sup> que desaparecen en 2013.*

Según el esquema que hemos descrito en los apartados 2.2 y 2.3 de esta exposición, así como en el capítulo referente al sistema general de atribución de competencias, para la LRSAL es más importante el impacto económico y financiero que tenga la atribución de la competencia que la gestión de los propios intereses del municipio, ya que el municipio solo ejercerá competencias propias y solo le serán estas atribuidas si las puede “pagar”.

La CEAL configura un articulado que reconoce al municipio autonomía suficiente para poder realizar sus propias competencias y gestionar así sus intereses, bajo ningún control de ningún tipo (artículo 8 de la CEAL<sup>17</sup>) salvo aquellos que sean necesarios en virtud del principio de oportunidad.

Concluimos pues advirtiendo la falta de constitucionalidad del artículo 25.4 ya que el mismo va en contra de la CEAL y de los principios que a ella le inspira, según el ordenamiento jurídico.

---

<sup>16</sup> Siguiendo la terminología utilizada por los profesores Luciano PAREJO y Francisco VELASCO CABALLERO en las jornadas sobre la aplicabilidad de la LRSAL en el País Vasco celebradas el 10 de enero de 2014 en el Palacio de Euskalduna en Bilbao.

<sup>17</sup> El artículo 8 de la CEAL establece:

*“Artículo 8. Control administrativo de los actos de las Entidades locales.*

*1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley.*

*2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales.*

*3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar”.*

Finalmente y en relación a las cuestiones de control establecidas en el CEAL debemos hacer una mención más que especial a la prestación de los servicios de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y la supuesta coordinación de los servicios por la Diputación Provincial, ya que a nuestro juicio el sistema para la prestación de servicios establecido en el artículo 26 de la nueva LRBRL atenta directamente contra la autonomía local y sobre todo contra la imposibilidad de realizar controles sistemáticos según lo establecido en el artículo 8 de la CEAL.

Con este nuevo sistema la posibilidad o no de prestar determinados servicios por los municipios inferiores a 20.000 habitantes en el ámbito de sus competencias, queda en manos de lo que decida la Diputación Provincial. Nos damos cuenta de que el nuevo artículo 26 de la LRBRL establece un sistema de control preventivo ordinario y analítico.

Antes de la LRSAL el control por parte del Estado y de las CCAA era un control de legalidad bajo el prisma del resultado, es decir, las entidades locales estaban obligadas a remitir a las Administraciones del Estado y de las CCAA copia y extracto comprensivo de los actos y acuerdos adoptados, pudiendo estos recabar información concreta sobre determinados acuerdos (artículo 56 de la LRBRL) y haciendo un control de legalidad sobre los mismos o sobre interferencias en la competencia de los mismos (artículo 65). Siguiendo a Eva DESDENTADO DAROCA se establece un sistema de control judicializado, restrictivo e ineficaz, pero sobre el resultado y para aquellos casos en los que se advierta una ilegalidad, una inactividad o una invasión de competencias<sup>18</sup>.

Sin embargo, el sistema de control (porque no deja de ser un control) establecido en el artículo 26 redactado por la LRSAL no va en contra de determinadas actuaciones municipales o en contra de un resultado, sino de una previsión. Es decir, podrás prestar el servicio si la Diputación Provincial, previo informe del Ministerio de Hacienda y Administración

---

<sup>18</sup> DESDENTADO DAROCA, Eva y otros: *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, ed. La Ley, Madrid, 1ª ed. Noviembre de 2010.

Pública te lo permiten en virtud del coste efectivo del mismo, cuyos criterios los establece una Orden Ministerial. El control es previo y este control va en contra de lo establecido en el artículo 8 de la CEAL.

Entendemos así que se daña la autonomía local aunque determinados autores como Emiliano Sanz Rubio cuestionan este daño por entender que la autonomía local queda garantizada dado que en el artículo 26 se establece que la propuesta formulada por la Diputación Provincial al Ministerio de Administraciones Públicas y Hacienda requiere la conformidad del municipio afectado<sup>19</sup>. Sin embargo, a nuestro juicio no es una visión acertada pues no queda garantizada la salvaguarda del gobierno local ya que la decisión queda en manos del Ministerio de Administraciones Públicas y las Diputaciones Provinciales que tendrán la última palabra en cuanto el Ministerio le informe favorablemente, y por tanto, por “razones del servicio” podrán suplantar la voluntad municipal.

El control administrativo de los actos según CEAL tiene como objeto asegurar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales, pero sobre un resultado al igual que lo hace la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Un sistema que dice, si el municipio no puede prestar el servicio o no ha podido prestar el servicio por no cumplir con los criterios de estabilidad y regla de gasto, se adoptarán las medidas necesarias (establecimiento de un plan económico-financiero entre otros).

---

<sup>19</sup> SANZ RUBIO, Emiliano: *Significado y contenido de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Hacia una ordenación del Gobierno Local*, ed. Digital Grupo Francis Lefebvre, enero 2014. En dicho artículo el autor establece: “Así, si bien la propuesta de la forma de prestación de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas corresponde a la Diputación, se requiere de la conformidad de los municipios afectados. Pero, además, como salvaguarda del gobierno local y aun en el caso de que se haya acordado ese desplazamiento prestacional, cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”.

Sin embargo, el sistema de la LRSAL es diferente porque para que un municipio pueda prestar uno de los servicios enumerados en el apartado 2 del artículo 26 o relacionado con el mismo, se regula un control sistemático basado en el coste efectivo de los servicios y de la coordinación con las Diputaciones Provinciales que pondría en tela de juicio si realmente se respeta el principio de autonomía local. Es más, aunque el municipio justifique que su sistema de prestación de servicios es mejor que el propuesto por la Diputación Provincial (en términos de coste efectivo del servicio) será esta la que decida si el municipio ha justificado bien o no y si prestará el servicio de forma independiente o no.

Podemos concluir pues que el control sistemático para la prestación de servicios establecido en el nuevo artículo 26.3 de la LRRL es contrario a la CEAL y por tanto al ordenamiento jurídico.

### III. COMPETENCIAS DELEGADAS

La delegación de competencia es un instrumento de desconcentración de la labor de las Administraciones Públicas al objeto de mejorar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de competencias y prestación de servicios. Consiste en que una Administración delega en otra Administración o en otro órgano administrativo el ejercicio de determinadas competencias, sin perder por ello el órgano delegante la titularidad de dicha competencia. Este concepto se aleja un tanto del concepto de delegación de competencia que se establecía en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y la redacción que del artículo 13 hizo la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En este sentido, la LRJPAC al definir la delegación de competencias en el artículo 13 establece que los órganos de las diferentes administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, cuestión

que no se produce en el ámbito de la definición competencial de las Administraciones Locales donde se permite delegación competencial entre Administraciones Públicas distintas.

Esta claro que si la delegación de competencia se hace entre órganos de una misma Administración Local esta estará sujeta a lo establecido en el artículo 13 de la LRJPAC, sin embargo los artículos 7 y 27 de la LRBRL hablan de la delegación que otras Administraciones Públicas (ya sea la estatal, la autonómica u otras de carácter local) hacen a una Administración Local. Todo ello sin olvidar que en ambos casos la entidad delegante no perderá la titularidad de la competencia delegada.

Además el artículo 7 de la LRBRL en la vieja y en la nueva redacción establece como competencias de las entidades locales las que otras Administraciones Públicas les delegan, pero ello no significa que la competencia cambie de titularidad, se ejercerá dicha competencia en representación de la entidad delegante, la cual tendrá labores de control y policía sobre la misma.

### 3.1. Las competencias delegadas en el régimen local de la LRBRL de 1985

El artículo 7.1 de la vieja LRBRL del 85 establecía como competencia de la entidad local la posibilidad de que otra Administración Pública atribuyera una competencia a la misma, sin que la Administración delegante perdiera la titularidad de la misma. Las competencias atribuidas por delegación se ejercen en los términos del propio instrumento de delegación. Este instrumento puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.

Bajo la redacción de la LRBRL efectuada en el año 85 el artículo 27 daba forma al planteamiento realizado en el artículo 7 de tal forma que perfila el sistema de delegación de competencias. A este respecto el artículo 27 de la LRBRL establecía quienes eran los sujetos delegantes: el Estado, las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar competencias en el municipio. Podrá efectuarse la delegación con

un objeto claro: delegar competencias en materias que afecten a los intereses propios del municipio, eso sí, para mejorar la eficacia de la gestión pública y alcanzar una mayor participación ciudadana.

El acuerdo o disposición en la que se materialice la delegación debía tener el siguiente contenido:

- Alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación.
- El sistema de control que se reserve la administración delegante.
- Los medios materiales, personales y económicos que se transfieran a la administración delegada.

Para que la delegación surta los efectos oportunos el municipio interesado deberá aceptar la delegación formulada por la Administración Delegante y salvo que una ley imponga la delegación será necesario informe de la Comunidad Autónoma. En caso de que una Ley establezca de forma obligatoria la delegación deberá dotarse la delegación con los medios necesarios para su desempeño.

Sin embargo, tal y como posibilitaba el artículo 7.3 de la vieja LRBRL, al entender como entendía que en la delegación no hay un cambio de titularidad de la competencia se establecen posibles medidas de control sobre la competencia delegada por parte del delegante. Así el apartado 2º del artículo 27 al objeto de dirigir y controlar los servicios delegados podrá realizar las siguientes:

- Dictar instrucciones técnicas de carácter general.
- Recabar en cualquier momento información sobre la gestión municipal.
- Enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices dictadas por la Administración Delegante, denegación de las informaciones que sobre el servicio

delegado se hayan solicitado o la inobservancia de los requerimientos efectuados por la Administración Delegante, esta podrá revocar la delegación o ejecutar el servicio delegado en nombre del municipio.

### 3.2. Las competencias delegadas tras la modificación de la LRBRL operada mediante la Ley 27/2013

Con la redacción de la LRBRL que hace la LRSAL se sigue el mismo esquema que existía hasta la fecha. El artículo 7 de la LRBRL establece la posibilidad de que otras Administraciones Públicas atribuyan competencias al municipio por delegación. Sin embargo, ya desde la definición que hace el nuevo artículo 7 no todas las Administraciones Públicas podrán delegar competencias al municipio, ahora solo la Administración General del Estado y la Administración General de la Comunidad Autónoma respectiva podrán delegar competencias en el municipio, eliminándose la posibilidad que existía de que otra Administración Local delegara en el municipio. Así lo corrobora también el nuevo artículo 27 de la LRBRL. Se deja en entredicho si los Territorios Históricos pueden o no delegar las competencias que le son propias, aunque a tenor de lo establecido en las disposiciones adicionales 1ª de la LRSAL y 2ª de la LRBRL (según su nueva redacción) y el Estatuto de Autonomía junto con la LTH debemos entender que sí.

La delegación se seguirá ejerciendo en los términos establecidos en el acuerdo o disposición de delegación, sin embargo se deberán aplicar las reglas mínimas establecidas en el artículo 27 de la LRBRL.

Según la nueva redacción que en esta materia realiza la LRSAL se definen claramente los motivos<sup>20</sup> por los que se puede realizar la delegación. Se elimina la referencia a la gestión de los intereses propios y la ma-

---

<sup>20</sup> Establece la norma como objetivos claros de la delegación los siguientes: “*de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa*”, según el artículo 27.3 de la LRBRL según la redacción dada por la LRSAL.

por participación ciudadana, referencias que ni se hacen en el nuevo texto, dañándose así la línea de flotación del principio de autonomía local. Ahora el objetivo sigue siendo la mejora de la eficiencia de la gestión pública, pero se añade el objetivo de evitar duplicidades administrativas, estableciéndose como principios rectores de la delegación la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

El contenido de la disposición o acuerdo de delegación seguirá siendo el mismo aunque se hacen dos matizaciones. En cuanto a la duración de la delegación esta no puede hacerse por un plazo inferior a 5 años y la asignación de medios personales, materiales y económicos no podrá suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas, ni para la delegante ni para el delegado. Por otro lado, la disposición o acuerdo de delegación deberá de ir acompañado de una memoria donde se justifiquen los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (además de la mejora en la eficiencia de la gestión pública) y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

Para la delegación de la competencia se establece un principio de homogeneidad por el cual en caso de que una misma competencia se realice en más de un municipio dicha delegación sea similar u homogénea, pudiendo el Estado o la Comunidad Autónoma solicitar la coordinación de la competencia a la Diputación Provincial.

El apartado 3º del nuevo artículo 27 de la LRBRL tras la reforma operada por la LRSAL establece una lista de materias en las que las CCAA y el Estado podrán hacer las delegaciones, siempre en criterios de homogeneidad y que se genere un ahorro neto de recursos. Este listado formulado en el párrafo tercero según la Nota Explicativa de la Reforma Local emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es meramente ejemplificativa, con lo que debemos entender que al municipio se le pueden delegar competencias en cualquier competencia, siempre que se vean afectadas por dichas materias.

El resto de cuestiones sobre la delegación quedan de la misma forma que en el 85, sin embargo se hace un par de matizaciones más:

La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que esta tenga con aquélla.

La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

### 3.3. Conclusiones

Nuevamente se deja de lado la autonomía local, no se hace referencia ni a los intereses propios del municipio al que se le delega la competencia ni a los intereses y participación de la comunidad vecinal. La delegación ahora suena más a necesidad de la Administración delegante que a la eficiencia y proximidad al vecino del municipio.

Por otro lado, también se recorta la autonomía local al negar la posibilidad de delegación a otras Administraciones Locales, cuestión esta que tiene relevancia en la posibilidad de delegar competencias que pueden tener los municipios en entidades supramunicipales o la posibilidad de estas entidades supramunicipales de carácter local en delegar a los municipios determinadas competencias.

Con respecto al sistema de delegación que se estableció en el 85 ahora se establecen unas reglas mínimas a las que toda delegación debe seguir.

#### IV. COMPETENCIAS IMPROPIAS

La LRSAL deroga el artículo 28 de la LRBRL y modifica su artículo 7, por otro lado se reformula la cláusula de capacitación general establecida en el artículo 25.1 de la LRBRL y, todo ello, intentando controlar la prestación por parte de los municipios de aquellas competencias que siendo de su propio interés no estén atribuidas de forma directa a los municipios, lo que en la doctrina se ha conocido como competencias impropias. Como dice el profesor Jiménez Asensio se pretende que las competencias sean tasadas, desapareciendo así las impropias<sup>21</sup>.

Hasta la fecha el municipio podía ejercer competencias y prestar servicios en todas aquellas materias en las que se vieran afectados sus intereses, ya que en base al principio de autonomía local consagrado en los artículos 137 y 140 de la CE podrían realizar cualesquiera actividades para la gestión de sus propios intereses. Así, los municipios con base en la cláusula de capacitación general que se redactaba en el artículo 25.1 de la vieja LRBRL y en el artículo 28 de la LRBRL, ejercían competencias complementarias y prestaban servicios en otras materias que no eran propias de su competencia.

Ello dio lugar a una serie de competencias que si bien no estaban reconocidas expresamente en ninguna norma, los municipios ejercían para la mejor gestión de sus intereses conforme a sus posibilidades financieras y presupuestarias. Todo ello sin que esta categoría de competencias se fijara de forma determinada.

Sin embargo, la LRSAL con el fin de eliminar el déficit existente en los municipios y de evitar duplicidades bajo el principio de “una administración una competencia” y al objeto de unificar y centralizar que se

---

<sup>21</sup> [www.estudioconsultoria.com](http://www.estudioconsultoria.com)

*Las Competencias Municipales tras la modificación del régimen local operada con la aprobación de la Ley 27/2013. Especial referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra*

reconoce, establece un sistema por el cual solo cuando se justifique debidamente se podrán ejercer este tipo de competencias.

En este apartado analizaremos el sistema previo existente hasta la fecha, para pasar a analizar el nuevo sistema establecido en las normas.

#### 4.1. Las competencias impropias en el régimen local de la LRBRL de 1985

Partiendo de la base del artículo 2 de la LRBRL según la redacción anterior a la LRSAL y teniendo en cuenta las potestades de autoorganización, de programación, financiera y de planificación reconocidas en el artículo 4 del citado texto legal, muchos municipios (por no decir todos) comenzaron a prestar servicios en aquellas materias que si bien no eran expresamente de su competencia eran complementarias a competencias de otras Administraciones Públicas, pero afectaban directamente a los intereses de los municipios.

No en vano el artículo 28 de la vieja LRBRL decía: *“Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”*. Los municipios fuera de su propio ámbito competencial (que se establecía en el artículo 7 de la Ley) y siempre que se lo pudieran permitir, podrían ejercer competencias/actividades complementarias a las de otras Administraciones Públicas, siempre para la gestión de sus propios intereses.

Debemos señalar también que el viejo artículo 25.1 de la LRBRL establecía una cláusula de capacitación general al establecer la posibilidad de los municipios de ejercer toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos para satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal. Este artículo fue una auténtica ventana que permitía al Ayuntamiento hacer todo lo que pudiera a favor de la comunidad vecinal y de su población. Ello interpretado bajo el prisma de la autonomía local y de los principios consagrados en la CEAL permitieron que los municipios “adquirieran” competencias en materias muy heterogéneas.

No cabe decir mucho más sobre este tema, salvo que los municipios han ido ejerciendo durante casi 29 años este tipo de competencias, siempre y cuando la situación presupuestaria del municipio lo iba permitiendo y siempre bajo el prisma de la máxima proximidad a los ciudadanos que consagraban entre otros la cláusula de capacitación general de competencias.

#### 4.2. Las competencias propias tras la modificación de la LRBRL operada mediante la Ley 27/2013

Todo el sistema anterior se ha visto trastocado por la LRSAL. Si atendemos a la exposición de motivos de la LRSAL y a su afán unificador y “clarificador” vemos claramente la asunción de un nuevo principio que si bien no es contrario a la autonomía local supone un ataque a su línea de flotación en lo que a los municipios se refiere. Hablamos del principio de “una administración una competencia”.

Con este objetivo y en pos de evitar la duplicidad de competencias entre Administraciones Públicas, el legislador estatal en primer lugar en base a los principios establecidos en la nueva redacción dada al artículo 2 de la LRBRL de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, suprime el artículo 28 de la LRBRL, evitándose así la prestación de actividades complementarias de competencias de otras Administraciones Públicas que hasta la fecha ejercían los municipios.

Pero además, el legislador ha tomado conciencia de la existencia de determinadas competencias y prestaciones de servicios que los municipios venían ejerciendo en base a la cláusula de capacitación general del antiguo artículo 25.1 de la LRBRL (que elimina la referencia a la prestación de toda clase de actividades) y al principio de autonomía local. La nueva redacción del artículo 25.1 solo hablará de las competencias propias de los municipios, dejando de ser una cláusula de capacitación general, al eliminar de su redacción las palabras “toda clase de actividades”.

Eliminadas las referencias a la prestación de competencias que no sean expresamente asignadas a los municipios y siendo conscientes de que los municipios pueden prestar otro tipo de competencias, el legislador de la LRSAL modifica el artículo 7 de la LRBRL dándole una redacción en la que se regula la posibilidad de prestar competencias impropias<sup>22</sup>:

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

*En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.*

A tenor de lo establecido en el apartado 4º del artículo 7 transcrito los municipios sí podrán ejercer competencias distintas de las propias (explicadas en el capítulo segundo de este trabajo) y de las delegadas (capítulo tercero), con tres condiciones:

- Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal.
- Que no se de duplicidad con las competencias y servicios que ejercen otras Administraciones Públicas.
- Obligación de ejercer la competencia en los términos establecidos por la legislación estatal o autonómica.

---

<sup>22</sup> Terminología que no ha consentido el Consejo de Estado para su incorporación normativa, ya que entendía que las competencias no pueden ser impropias. En este sentido, el legislador ha optado por otra definición como distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Así para el ejercicio de competencias distintas de las propias o delegadas (es decir, competencias impropias) se crea un procedimiento de control de los dos requisitos mencionados, debiendo el municipio antes del ejercicio de dichas competencias solicitar: informe a la Administración competente por razón de la materia, autonómica o estatal, en el que se señale la inexistencia de duplicidad; e informe a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera en el que se señale si la nueva competencia cumple con los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por tanto y en resumen, si un municipio quiere ejercer competencias que no sean propias o que no se les hayan atribuido por delegación, antes de iniciar con el ejercicio de la competencia deberán recabar a la Administración que sea competente por razón de la materia un informe sobre si existe o no duplicidad en el ejercicio de dicha competencia y un segundo informe a quien realiza la tutela financiera de la entidad local (a la Administración General del Estado, salvo en los Territorios Históricos Vascos y la Comunidad Foral Navarra) para que determine si con el ejercicio de dicha competencia van a seguir respetándose los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecidos en la Ley Orgánica 2/2012.

Dichos informes son vinculantes para la Administración Local y si uno de los dos es de signo negativo, la Administración Local no podrá prestar o ejercer dicha competencia. Por tanto e indirectamente tal y como señala José Manuel Martínez Fernández<sup>23</sup> *“solo «excepcionalmente» se podrán ejercer este tipo de competencias cuando «no se ponga en riesgo financiero el ejercicio de las competencias propias, y se garantice la sostenibilidad financiera del ejercicio de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando el cumplimiento del principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel: *Comentario al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 17, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 Sep. 2012, Ref. 1897/2012, pág. 1897, tomo 2, Editorial LA LEY.

Se zanja así la correlación existente entre competencias, garantizando en primer lugar que el municipio deberá ejercer las competencias que le son propias o las delegadas y solo después de garantizar bajo los criterios de sostenibilidad financiera que es posible ejercer competencias distintas a las primeras podrán ejercerse competencias distintas a aquellas. Es decir, se establece un orden de prelación en el que el municipio ejercerá sus competencias, primero las competencias propias y las delegadas y finalmente las impropias.

#### 4.3. Conclusiones

La LRSAL establece un sistema competencial que con base en la redacción que en 1985 se le dio a la LRBRL, introduce cambios sustanciales encaminados todos ellos a cumplir con los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que con base en la nueva redacción del artículo 135 de la CE se han desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Siguiendo los comentarios emitidos por el profesor JIMÉNEZ ASENSIO en la web mencionada nos encontramos no en una Ley de racionalización sino frente a una Ley de Sostenibilidad Financiera producto única y exclusivamente de la situación de crisis que se está viviendo.

Una Ley que abandona los criterios de aquella tan famosa “segunda descentralización” y pretende unificar y recentralizar en base a criterios de sostenibilidad financiera. Desde el año 99 hasta la crisis económica en la que nos vemos envueltos en la actualidad, la necesidad de una reforma local era clara y evidente, pero se encaminaba más en la profundización de la autonomía local y en la importancia de la vida local en los ciudadanos, que en cuestiones de índole exclusivamente económicos. De hay el famoso Libro Blanco para la Reforma Local de 2005 y el anteproyecto de Ley para la Reforma del Gobierno Local que se gestó en 2006. Proyectos todos ellos encaminados a gestionar lo que la doctrina conocía como la “segunda descentralización”, la descentralización que venía después de la gestación del Estado de las Autonomías.

Sin embargo tal y como hemos dicho tras la aprobación de la LRSAL, producto de la crisis existente, se han abandonado todos estos trabajos que sobre la autonomía local se iban desarrollando. La cercanía o proximidad al ciudadano se ve desvirtuada por la aparición de nuevos principios rectores que se plasman definitivamente en la reforma del artículo 2 de la LRBRL: la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Una muestra de las dos ideas plasmadas hasta el momento es la redacción que sobre las competencias “distintas de las propias y las atribuidas por delegación” (las competencias impropias) se ha hecho en el nuevo artículo 7.4 de la LRBRL. Se marca la preferencia o el orden en el que se deben prestar las competencias: primero las propias y las delegadas y luego las impropias (las distintas). Este orden nos parece incluso lógico, pues no tendría sentido que el Ayuntamiento no dedicara a las competencias que le son propias (y que configuran las necesidades básicas del municipio) más atención que a aquellas que no le son propias.

Así con la nueva composición se establece el orden para el ejercicio de las competencias, pero se dejan estas competencias impropias a la merced de la situación económica del municipio no importando las necesidades de los vecinos y sin ningún otro criterio para su ejercicio que el meramente económico.

Para poder prestar estas competencias hay que pasar un doble test: el del órgano que realiza la tutela financiera de la Administración Local y el de la Administración que por razón de la materia sea competente. El primero para saber si en virtud de los recursos de los que dispone el Ayuntamiento puede ejercer la competencia y el segundo para que en evitación de duplicidades se verifiquen que la futura posible competencia municipal no se ejerce por otra Administración. Así, con que uno de los informes sea negativo será suficiente para que el Ayuntamiento no ejerza la competencia.

Se altera de nuevo el orden constitucional entre la autonomía local y la suficiencia financiera, suficiencia financiera que por otra parte dejará de estar en manos del municipio, sino de quien ostente la tutela finan-

ciera de la entidad local. La autonomía municipal queda en manos de la suficiencia financiera de forma expresa y tajante, desagarrando al municipio su capacidad creativa.

Pero además, tal y como hemos hablado en el capítulo segundo de este trabajo sobre las competencias propias es evidente la contradicción existente entre el nuevo artículo 7.4 de la LRBRL y el artículo 8 de la CEAL (que ya ha sido redactado). Si con respecto a las competencias propias y respecto de la autonomía local ya se evidenciaba una contradicción con dicho precepto internacional, en el campo de las competencias impropias las discrepancias son más claras.

Y es que se establece un sistema ordinario de control sobre el ejercicio de las competencias que atenta contra la autonomía local y además contradice las exigencias establecidas en la CEAL. Por todo ello debemos concluir que el sistema de competencias “distintas” contradice la autonomía local y por tanto también la CEAL y los artículos 137 y 140 de la CE.

Además de todas estas cuestiones existen algunas que francamente preocupan al redactor de este trabajo y que el tiempo aclarará. Son dudas en referencia a la aplicación del artículo 7.4 a aquellas competencias que sin ser las establecidas como propias o delegadas en la reforma operada bajo la LRSAL ya están siendo prestadas por los municipios.

En este sentido una de las posibilidades es la respuesta dada a la consulta formulada a través de la edición digital de Francis Lefebvre EDE 2014/1363 de 23 de enero de 2014 y que transcribiremos a continuación: *“Por ello, y ante la situación actual planteada, antes que dejar de prestar el servicio público de modo inmediato, entendemos que el Ayuntamiento debe a la mayor brevedad recabar el informe previo y vinculante de la administración competente a los efectos de ejercer esta competencia “impropia”, instando así mismo instrucciones al respecto con carácter de urgencia por parte de dicha Administración para que se pronuncie sobre la continuidad del servicio en dicho ínterin, al objeto de que el mismo no quede desatendido y atendiendo además al hecho de que se está ejecutando con una subvención otorgada por esa misma Administración”.*

Nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Deben los municipios hacer un inventario de aquellas competencias que no le son propias según lo establecido en la LRSAL y solicitar los informes que establece el nuevo artículo 7.4 de la LRBRL? ¿Solo deben solicitar dichos informes aquellas entidades locales que no puedan cubrir sus competencias propias? ¿Solo deberán solicitar dichos informes aquellos que se encuentren en la actualidad bajo un plan económico-financiero? Nosotros no nos atrevemos a hacer un análisis de lo que va a ser de dichas competencias impropias, las que ya se prestan y que deberían dejar de prestarse. Sin embargo, es una muestra de la problemática existente en los municipios y del desapego que la reforma ha tenido con los mismos.

## V. EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA LRSAL EN LA CAV

Se está escribiendo mucho sobre el efecto que la LRSAL va a tener en los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca (a partir de ahora CAV) ya que la incorporación de la Disposición Adicional 1ª de la LRSAL y la modificación de la Disposición Adicional 2ª de la LRBRL y la Disposición Adicional 8ª del TRLHL plantea un horizonte nuevo no solo para el desarrollo de los municipios vascos o para el desarrollo de la futura Ley Municipal, sino para el propio autogobierno vasco.

### 5.1. Régimen Local vasco existente hasta la LRSAL

Antes de iniciar con el análisis de las competencias de los municipios vascos tras la LRSAL, es conveniente hacer dos análisis bien diferenciados. El primero, sobre el sistema local dentro de la Comunidad Autónoma Vasca; y el segundo, sobre la legislación que se aplicaba antes de la LRSAL.

Con respecto a las competencias de la CAV en materia de Régimen Local debemos partir de lo establecido en la Disposición Adicional 1ª de la CE y del artículo 3 del EAPV, con los que se diseña el entramado institucional vasco: Instituciones Comunes Vascas (Gobierno y Parlamento

Vasco) y Territorios Históricos (Juntas Generales y Diputaciones Forales)<sup>24</sup>. Así, el régimen local se menciona expresamente en el artículo 10 del EAPV como competencia exclusiva de la CAV (junto con el Estatuto de los Funcionarios), eso sí, en el marco de lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la CE (que concede competencia al Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

Por otro lado, los Territorios Históricos también tienen competencias en materias que afectan a los municipios<sup>25</sup> (además de las propias de las Diputaciones provinciales) y que se establecen entre el Estatuto de Autonomía y la LTH, y que resumimos a modo ejemplificativo como:

- Las demarcaciones de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
- Régimen de los bienes municipales, tanto de dominio público como patrimoniales.
- Régimen electoral municipal.
- Aquellas competencias que les transfieran.

Por otro lado, debemos dejar claro el Régimen Local que se derivaba de la vieja LRBRL del 85, porque se hacían menciones expresas a los Territorios Históricos y al régimen foral, que se exceptionaba del régimen general. Por un lado, el Territorio Histórico tiene un carácter distinto según lo que se establece en el artículo 39 de la LRBRL. Pero debemos mencionar de forma contundente las salvedades establecidas en las Disposiciones Adicionales 2ª de la LRBRL, 8ª del TRLHL y la Dis-

---

<sup>24</sup> Según el artículo 24.2 del EAPV los Territorios Históricos son poderes del País Vasco y como tal mantendrán sus instituciones forales y tendrán potestad de autoorganización, con su propio régimen jurídico privativo.

<sup>25</sup> No olvidemos a este respecto tampoco la salvedad que se hace en el artículo 39 de la LRBRL, que confiere al Territorio Histórico un carácter distinto al de una Diputación Provincial de Régimen Común o como las define el profesor Martín Razquin Lizarraga “no son simples Diputaciones Locales”.

posición final 3ª de la LOEPSF. La primera fijaba el régimen económico-financiero de los municipios en el marco del Concierto Económico<sup>26</sup>, la segunda exceptúa del régimen de las haciendas locales a los territorios históricos; y la tercera que establece la aplicación de los principios y criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera dentro del marco del concierto económico<sup>27</sup>.

Tras la STC 214/1989, de 21 de diciembre, quedaron claras tres cuestiones con respecto a los Territorios Históricos:

- Que los Territorios Históricos tienen una estructura y organización propias y autonomas sin vinculación con la regulación que se hace de la provincia en la LRBRL. Asumiendo este ente las competencias del artículo 36 de la LRBRL.
- Reconocimiento de un sistema tributario y financiero basado en el Concierto Económico.

Con todo ello, se establece un sistema competencial del municipio vasco como ente local con unas competencias más amplias que las de cualquier otro municipio de otra comunidad autónoma por dos motivos: El alcance competencial del EAPV y la suficiencia financiera de las Administraciones Públicas Vascas con base al Concierto Económico.

---

<sup>26</sup> No hacemos mención por no influir en el tema del artículo al régimen de los Funcionarios Locales con carácter de Habilitación Nacional.

<sup>27</sup> En este sentido la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que desarrolla la LOEPSF con respecto a las obligaciones de información financiera y presupuestaria deberá aplicarse la DF3ª de la Ley que desarrolla y deja en manos de las Diputaciones Forales por ser los órganos de tutela financiera de los municipios vascos. Y es de aplicación lo establecido en el artículo 48.5 de la Ley de Concierto Económico: *“Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades Locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las entidades de régimen común”*.

## 5.2. La influencia de la LRSAL en el ámbito competencial municipal de la CAV

La LRSAL en su pretensión de racionalizar (o restringir) la Administración Local ha seguido respetando las singularidades vascas que siguen teniendo como pilar fundamental en el marco del régimen local al EAPV, la LTH y el Concierto Económico. Se vuelven a redactar las Disposiciones Adicional 2ª de la LRBRL y Adicional 8ª del TRLHL, para incluir la propia LRSAL una Disposición Adicional 1ª que no hace más que cerrar el sistema local vasco. Vamos a establecer a continuación las peculiaridades que las nuevas disposiciones establecen para el ámbito competencial de los municipios vascos una por una:

### a) *Modificación de la Disposición Adicional 2ª de la LRBRL*

La redacción de la nueva LRBRL (con las modificaciones establecidas por la LRSAL) se aplicará con respecto a los Territorios Históricos con sujeción a sus propias peculiaridades, es decir, que la Ley se aplicará con sujeción a lo establecido en el EAPV, LTH y Concierto Económico. Y ello conlleva entre otras cosas la facultad de autoorganización libre de los Territorios Históricos, amparando y garantizando las peculiaridades históricas de las Entidades Locales. Las competencias de los municipios vascos se establecerán con arreglo a lo establecido en dichos instrumentos abriendo un amplio abanico de posibilidades en el ámbito competencial del municipio.

Son significativas las alusiones al régimen municipal que se realiza en el apartado sexto de la nueva Disposición Adicional 2ª de la LRBRL y es que como nota principal los Territorios Históricos seguirán manteniendo su régimen especial en materia municipal (y supramunicipal) en lo que afecta a su régimen económico-financiero. Lo cual acarrea dos consecuencias directas que la propia disposición remarca:

- Las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, es decir, los criterios que servirán para determinar cual es el coste

efectivo de un servicio no serán los del Estado sino los propios de las Diputaciones Forales.

- Al ser las Diputaciones Forales los órganos de tutela financiera de los municipios serán estas las que establezcan las reglas para la formulación de los planes económico-financieros que según el nuevo artículo 116bis de la LRBRL deban realizar aquellos municipios que no cumplan con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En virtud de estas sencillas reglas parece lógico pensar que en relación a los informes que sobre los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera deben requerir los municipios para la prestación de competencias (tanto propias del artículo 25.3 como distintas de las propias o delegadas del artículo 7.4), serán las Diputaciones Forales las que los emitan en virtud de los criterios y reglas que ellos mismos establecen. Lo cual además de lógico simplifica los distintos procedimientos a seguir.

Cuando en el ámbito de las competencias propias de los artículos 25 y 26 de la LRBRL según la redacción dada por la LRSAL el municipio pretenda realizar un servicio o actividad coordinado con la Diputación, será esta misma entidad proponente la que en virtud del coste efectivo del servicio pretendido calculado con las reglas que ella misma establece proponga la fórmula más adecuada para su gestión. Es decir, el sistema se queda en casa: El municipio pretende dar un servicio coordinado en alguna de las materias del artículo 26.2 y para establecer el mejor método de prestación del servicio quien propone, establece los criterios de coste efectivo y resuelve es la Diputación Foral, sin necesidad de acudir al Estado y simplificando así el proceso<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Esta situación puede acarrear el siguiente problema del cual damos cuenta en las conclusiones y es que al ser el órgano foral el que puede establecer los criterios para establecer el coste efectivo de los servicios, y al haber 4 Territorios Históricos (los de la CAV y el de la CFN), puede acabar habiendo 4 sistemas distintos de establecimiento de criterios.

Por otro lado, al establecer el procedimiento para el ejercicio de competencias distintas de las propias o de las delegadas en el artículo 7.4 de la LRBRL serán las Diputaciones Forales las que informen sobre si la prestación de la nueva competencia pone en riesgo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (regla de gasto, deuda viva y estabilidad presupuestaria).

Por tanto y en conclusión en virtud de lo establecido en la nueva Disposición Adicional 2ª de la LRBRL la relación con respecto al ámbito económico-financiero del régimen competencial de los municipios no será con el Estado sino con las Diputaciones Forales y con las reglas que las mismas establezcan. En cuanto al ámbito material de las competencias, dependiendo de quien pueda ser el competente (Estado, CAV o Territorio Histórico), la relación será con quien materialmente sea el competente, por lo que a mayor autogobierno menor dependencia del Estado.

b) *Modificación de la Disposición Adicional 8ª del TRLHL*

Dicha disposición marca igual que hace la Disposición Adicional 2ª de la LRBRL la diferenciación del régimen municipal de los Territorios Históricos Vascos con respecto al ámbito económico-financiero. Pero va más allá y expresamente establece: “*Las Instituciones Vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*”. Nos veríamos casi en la obligación de hablar en vez del carácter bifronte de la competencia municipal (Estado y CCAA), del carácter trifronte de las entidades municipales vascas, ya que pueden atribuirles competencias el Estado, la CAV y su respectivo Territorio Histórico<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Lo cual nos trae otro problema que es la posibilidad de crear un ámbito municipal distinto por cada Territorio Histórico.

Finalmente todo lo relativo al control interventor de los municipios pasa por el órgano de tutela financiera del Territorio Histórico según lo dispuesto en el artículo 48.5 de la Ley de Concierto Económico.

c) *La Disposición Adicional 1ª de la LRSAL*

Esta Disposición Adicional establece de una forma clara cuál es el régimen aplicable a las entidades locales de la CAV (para la CFN se establece una Disposición Adicional 2ª) y conforme a que hay que aplicar y enumera el siguiente marco legal:

- Artículos 149.1.14ª, 149.1.18ª y Disposición Adicional Primera de la CE.
- EAPV y sus peculiaridades: LTH y Ley de Concierto Económico.
- LOEPSF

y además establece expresamente: “...*la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases del Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados*”.

### 5.3. Aplicabilidad al ámbito municipal vasco de la LRSAL en relación con las competencias municipales

La publicación de la LRSAL supuso para todos los municipios vascos una situación de expectativa ante la literalidad de la norma, lo que hizo surgir dudas sobre qué hacer con las competencias que hoy día ya se estaban ejerciendo y sobre quién y cómo se iban a articular todas las cuestiones competenciales que se planteaban desde los artículos 25, 26 y 7.4 de la nueva LRRL. Todos eran conscientes de las conclusiones de la FEMP, que hacen una interpretación demasiado literal de la norma, y las notas aclaratorias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ante esta situación la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos reaccionó de una forma rápida

y contundente al emitir una circular<sup>30</sup> interpretativa que aclara mucho el proceder de los municipios tras la entrada en vigor de la LRSAL. Circular que pasamos a analizar y que inicia su exposición admitiendo el cambio sustancial que trae la LRSAL en el marco jurídico, organizativo y económico-financiero y admite que su aplicabilidad queda condicionada a lo que establezcan las Instituciones Vascas competentes y culminará con la Ley Municipal de Euskadi.

A este respecto la Circular establece con respecto al régimen competencial una serie de criterios que pueden servir de guía hasta que se ponga en marcha la Ley Municipal y establece todo un primer apartado de la circular para definir el marco competencial, que divide las competencias en virtud de lo establecido en el artículo 7 de la LRBRL según su nueva redacción: competencias propias, delegadas y distintas de las propias o delegadas.

Con respecto a las competencias propias tras analizar el régimen establecido por la LRBRL en el artículo 25 concluye lo siguiente:

- Con respecto a las competencias que como propias se venían ejerciendo hasta la fecha y hasta la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi los municipios seguirán ejerciendo las competencias que según la legislación sectorial en vigor venían ejerciendo hasta la fecha, con independencia de que se refieran o no a materias que figuran en el listado del artículo 25.2 nuevo. Todo ello siguiendo el criterio transitorio establecido en la Disposición Transitoria segunda de la LRBRL, por la cual hasta que el Estado y las Comunidades Autónomas no desarrollen esta materia los municipios conservarán las competencias que la legislación sectorial les atribuya.

---

<sup>30</sup> Nos referimos a la 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.

- Con respecto a las competencias delegadas, el régimen será el establecido en el artículo 7.3 de la LRBRL según la redacción dada por la LRSAL y su nuevo artículo 27 que posibilitan a la CAV delegar competencias de su titularidad, debiendo extender dicha facultad a los Territorios Históricos (aunque el artículo 27 parece no aclararlo).
- Con respecto a las competencias impropias ( o mejor dicho distintas de las propias o delegadas), el régimen del artículo 7.4 solo se aplicará a las nuevas competencias distintas que puedan ejercer los municipios y, por tanto, no es de aplicación si dicha competencia ya se venía prestando. En aquellas que sean nuevas nos aclara el órgano de Gobierno Vasco al que debemos solicitar los informes de duplicidades, siendo la viceconsejería de relaciones institucionales del Departamento de Administración y Justicia del Gobierno Vasco.

#### 5.4. Conclusiones: *La necesidad de desarrollo de un ámbito municipal vasco*

Manifestamos al igual que muchos de los autores a los que hemos citado que, la LRSAL (que ya muchos llaman nueva LRBRL) ha abierto un “futuro prometedor” a la Administración Local de la CAV, al permitir que sus municipios adquieran su régimen competencial del establecido tanto en el Estatuto de Autonomía como en la LTH, como aquellas que se derivan del concierto económico. Además, de establecer un control competencial de las entidades locales vascas sujeto no al régimen estatal sino al propio de los Territorios Históricos.

Sin embargo, esta situación conlleva unos riesgos que merece la pena exponer. A nuestro juicio, son los Territorios Históricos los que van a acabar determinando el régimen competencial propio de los municipios que se encuentren en su ámbito territorial y ello si no se armoniza puede suponer la creación de 4 regímenes locales diferenciados (incluyo al de Navarra, si bien al formar parte de otro pacto económico y de otra Comunidad, es claro que tendrá su propio régimen local).

Los órganos de coordinación de la Comunidad Autónoma Vasca tienen que jugar un papel fundamental en cuanto a la armonización del régimen local en lo que según sus propias competencias puedan intervenir (en este sentido, el Consejo Vasco de Finanzas juega un papel fundamental), sino se generarán regímenes locales diferentes en una misma comunidad autónoma, diferentes del de Navarra y del que establezca el Estado.

Es por todo ello que con la supuesta amenaza de la LRSAL la Comunidad Autónoma Vasca y la Foral Navarra pueden ver ampliado su nivel no solo en lo que a la administración se refiere, sino al propio autogobierno; pero requieren de una respuesta coordinada y unificada para no generar una diferencia sustancial entre territorios históricos.

Así podemos concluir que es más necesario que nunca la aprobación de una Ley Municipal que sirva de base a los distintos Territorios Históricos y regule y establezca el régimen competencial de los municipios y demás entidades locales de la Comunidad Autónoma Vasca.

## VI. BIBLIOGRAFÍA Y TEXTOS CONSULTADOS

### 6.1. Títulos Consultados

ALMONACID LAMELAS, Victor: *¿Nueva Reforma de la Ley de Bases del Régimen Local? La llamada "Reordenación Municipal"*, ed. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2012.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: *Las competencias estatales y autonómicas para regular el régimen local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 7 bis, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de Abril 2006, Ref. 1391/2006, pág. 1391, tomo 1, ed. LA LEY.

DESDENTADO DAROCA, Eva y otros: *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, ed. La Ley, Madrid, 1ª ed. Noviembre de 2010.

LAGO NÚÑEZ, Guillermo: *La tercera reforma del régimen local en España*, ed. LA Ley. Publicado en el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, enero de 2014.

*Las Competencias Municipales tras la modificación del régimen local operada con la aprobación de la Ley 27/2013. Especial referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra*

MARTÍN REBOLLO, Luis: *Código de Leyes Administrativas*, Ed. Aranzadi S.A. edición número 16, 2010 Zizur Mayor, Navarra.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel: *Comentario al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 17, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 Sep. 2012, Ref. 1897/2012, pág. 1897, tomo 2, Editorial LA LEY.

## 6.2. Jurisprudencia más relevante

STC 214/1989.

STC 32/1981.

STC 252/2005.

STC 37/1981.

STC 4/1981.

## 6.3. Legislación de referencia

Constitución Española (CE).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Redacción anterior a la LRSAL y posterior (LRBRL).

Ley 27/2013, de 30 de diciembre, de Nacionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (LRSAL).

TRRL.

Carta Europea De La Autonomía Local (CEAL).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

Ley de Territorios Históricos.

Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.