

# Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho

Cristina Zoco Zabala

**Sumario:** I. Introducción.—II. Competencias locales y Estatutos de Autonomía. II.1 La garantía estatutaria de la autonomía local. II.2 Las competencias locales en los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz. II.3 Autonomía local en la ley básica y Estatuto de Autonomía: una reforma constitucional.—III. Las atribuciones de las competencias locales en las leyes sectoriales autonómicas. III.1 Competencias locales en la LRSAL. III.2 Competencias locales en las leyes sectoriales autonómicas.—IV. Ley básica y autonomía local: una reforma constitucional. IV.1 La reforma constitucional de la ley básica. IV.2 La reforma constitucional de la autonomía local como derecho.

## I. Introducción

Desde hace algunos meses, las Comunidades Autónomas han procedido a dictar medidas urgentes para blindar las competencias locales propias y delegadas que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) reduce y, en líneas generales, vincula su implementación a criterios de racionalidad presupuestaria *ex arts.* 7.4, 25.2, 26, y 27, LRSAL.

Diseñada para racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad, y sostenibilidad financiera, así como a clarificar competencias locales con el fin de evitar duplicidades administrativas, la LRSAL ha reducido la autonomía local a mínimos, en ocasiones, inapreciables.

En lo relativo a las competencias locales, el objetivo de evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones (una administración un competencia) se ha traducido no sólo en la imperativa atribución de competencias municipales a las Comunidades Autónomas, incluso en materias au-

tonómicas propias ex art. 148 CE(1) (Disposición Transitoria 3.<sup>a</sup> LRSAL en relación con el 25.2 j. LRSAL y apartado 1.<sup>o</sup> de la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> LRSAL; apartado 1.<sup>o</sup> de la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup>; Disposición Adicional 15.<sup>a</sup> de supresión del art. 25.2 n. LBRL); también se ha proyectado en la delimitación, de modo restrictivo, del *quantum* de la autonomía local de los municipios en competencias propias, al suprimir materias que antes eran susceptibles de intervención municipal, o al regular, de modo expreso, las competencias que, como máximo, los municipios pueden gestionar en ámbitos materiales de intervención; y, lo más importante, tal reforma ha vinculado el modo de prestación y coste efectivo de algunos servicios esenciales de los municipios de menos de 20000 habitantes de cada provincia, a la coordinación de la Diputación provincial, y a la determinación de los criterios de reducción de costes efectivos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 26.2 LRSAL)(2). Todo ello sin perjuicio de que el municipio, de modo individual, pueda prestar servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, siempre que aquélla lo considere acreditado; sin perjuicio también de que las administraciones estatal y autonómica puedan delegarle las competencias locales enumeradas en el art. 27.3 LRSAL con presupuesto suficiente, o las competencias distintas de las propias y de las delegadas, con presupuesto municipal propio.

De lo anterior se colige, *a priori*, una reforma con mayores pretensiones de racionalidad (entendiendo aquí tal término, en su acepción de reducción, supresión o simplificación)(3) que de intensificación de la eficacia que la democracia de proximidad comporta. Una modificación que reduce, notablemente, la autonomía local como capacidad efectiva de los entes locales de gestionar y ordenar una parte de los recursos públicos

---

(1) La jurisprudencia constitucional ha recordado que no existen competencias autonómicas exclusivas (SSTC 103/2013; 31/2010), lo que se entendería, en realidad, como materias exclusivas autonómicas. La doctrina ha determinado que, a día de hoy, la clarificación de la exclusividad requiere como condición previa, la del mismo concepto de competencia; de tal forma que, en el plano constitucional pueda establecerse, si no una definición del concepto de competencia, sí el tipo de facultades en que consiste según el nivel de actuación, normativa o no, que comprende, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Una propuesta de cambio federal», en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (Ed.), *La reforma federal. España y sus 7 espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, p. 41. En tal sentido, se recuerda que el art. 148 CE regula las competencias que sobre materias —y no las materias exclusivas— tienen las Comunidades Autónomas.

(2) Una exigencia de coste efectivo de los servicios municipales obligatorios que, sustituye al coste estándar que mencionaba el anteproyecto, pero que tampoco se define ni se establece procedimiento alguno para su concreción, CAMPOS DAROCA, J.M., *La reforma de la ley de bases de régimen local*, Bosch, Barcelona, 2014, p. 99.

(3) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Estudio introductorio y «Vademecum» sobre la reforma local (LRSAL). Anexo documental*, Federació de municipis de Catalunya, Barcelona, 2014, p. 11; FONT i LLOVET, F., GALÁN GALÁN, A., «La reordenación de las competencias municipales: una mutación constitucional», en FONT i LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, p. 13.

(art. 3.1 de la Carta europea de Autonomía Local, y arts. 137 y 140 CE) por estar más vinculada a criterios financieros, que a la calidad de los servicios prestados(4); por perseguir, esencialmente, la deseada estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que propugna la Ley 2/2012, de 27 de abril, de desarrollo del art. 135 CE que se alude en la Exposición de Motivos de la LRSAL con el fin de ampliar el título competencial estatal sobre lo básico en materia local (art. 149.1.18 CE)(5). En fin, por vincular competencias y financiación en la medida en que el título competencial para la elaboración de la LRSAL (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) —señala la jurisprudencia constitucional—, se vincula al título estatal sobre Hacienda general y Deuda del Estado (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE)(6).

La normativa autonómica ha dilatado la imperativa atribución de competencias municipales a las Comunidades Autónomas *sine die* (Disposiciones Transitorias 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> y Disposición Adicional 15.<sup>a</sup> LRSAL), a resultas de lo que una ley de financiación autonómica y de las haciendas locales establezca, o ha pospuesto su implementación al límite del plazo establecido en la LRSAL(7). También ha determinado el carácter no preceptivo de las condiciones establecidas en la LRSAL para las competencias delegadas y propias reguladas con anterioridad a su aprobación(8).

---

(4) Así por ejemplo, el art. 25 LRSAL condiciona la puesta en marcha de las competencias propias a su desarrollo mediante ley estatal que adjunte un informe del Ministerio de Hacienda en el que se acredite la eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, e incluya una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas. La doctrina ha puesto de manifiesto que tales controles, suponen, así «una especie de reserva a favor del ejecutivo, de alcance no ya parecido, sino incluso superior a la prevista constitucionalmente en materia presupuestaria (...)», PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno local», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014, pp. 16 y 17.

(5) «Es verdad que el art. 135 CE no constituye un título atributivo de competencias del Estado, pero resulta innegable que bajo su cobertura, y con una nueva interpretación de los títulos estatales del art. 149.1 CE, se está dictando una incesante y expansiva normativa estatal de contenido económico que ocupa espacios antes reservados al legislador autonómico», GALÁN GALÁN, A., «La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *REALA*, n.º Extraordinario, enero, 2015, p. 12.

(6) STC 233/1999. Sobre la relación entre las competencias y su financiación, véase VALENZUELA VILLARUBIA, I., «Financiación de los servicios públicos locales», en CARRILLO DONAIRE, J.A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la administración local*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 121-183.

(7) Arts. 4 y 5 de la Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Rioja; art. 4 del Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

(8) Art. 1 del Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; art. 2.3 del Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

El fundamento de tales normativas autonómicas de blindaje estriba en la consideración de la ley básica como ley de «mínimos», en el marco de la cual se articulan las competencias locales que la legislación estatal y autonómica tienen que garantizar en sus respectivos ámbitos competenciales, en la medida en que afecten a los intereses de los entes locales (art. 2.1 LRSAL) (9); una ley básica cuyo objeto regulativo no se identifica con las competencias locales sino con los principios o bases relativos a tales competencias. De tal forma que las Comunidades Autónomas puedan legislar libremente desde el respeto a esas condiciones básicas ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE (SSTC 103/2013; 31/2010; 214/1989); pero, al mismo tiempo, una regulación básica que identifica la autonomía local (arts. 137, 140, y 141 CE) como garantía institucional de contenido mínimo, expresiva del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales en aquellos asuntos que les atañen, graduándose la intensidad de su participación en función de la relación existente entre intereses locales y supralocales. (SSTC 210/2014; 95/2014; 161/2013; 143/2013; 103/2013).

El problema estriba en cohonestar tales presupuestos autonómicos con la imperativa atribución de competencias municipales a las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias autonómicas propias del art. 148 CE (servicios sociales, Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> LRSAL); o con la calificación de las competencias locales, que antes era propias, como delegables según el art. 27 LRSAL, y, por tanto, vinculadas a criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pues, si bien con posterioridad a la normativa autonómica urgente, algunas comisiones bilaterales de cooperación entre la administración estatal y la autonómica (Andalucía, Galicia, Islas Baleares) han consensuado condiciones de implementación de las denominadas competencias distintas de la propias y de las delegadas (10), en líneas generales, las nor-

---

(9) Exposición de motivos del Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; preámbulo de la Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

(10) Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (apartados a. y b. del punto 1); Resolución de 24 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sosteni-

mativas autonómicas de éstas y otras administraciones autonómicas han pretendido garantizar las competencias locales propias y delegadas previamente reguladas en los Estatutos de Autonomía y en las leyes sectoriales autonómicas conforme al reparto de competencias estatales y autonómicas establecido en el bloque de constitucionalidad (11); entendiendo que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional la ley básica del régimen local del art. 149.1.18.<sup>a</sup>, inclusiva de las competencias locales (las materias susceptibles de intervención local), no es sino el marco mínimo en virtud de la cual las Comunidades legislan o articulan libremente tales competencias (12); arguyendo, unas veces, que las competencias atribuidas a las entidades locales por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL se ejercerán de conformidad a las previsiones contenidas en la correspondiente norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad (13); expresando, en otras ocasiones, que las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, bien que sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía (Disposición Adicional 3.<sup>a</sup> LRSAL) (14); especificando, en fin, que las competencias municipales potencialmente delegables (art. 27 LRSAL) atribuidas por las Comunidades autónomas con anterioridad a dicha reforma no quedan ya vinculadas a los criterios de delegación expresados en tal precepto.

---

bilidad de Administración Local (apartados a. y b. del punto 1); y Resolución de 30 de abril de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con el Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (apartados a. y b. del punto 1).

(11) Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; art. 1 de la ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; exposición de motivos del Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

(12) SSTC 143/2013; 103/2013; 214/1989; 32/1981.

(13) Art. 1 del Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; art. 1 del Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

(14) Exposición de motivos de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

El problema estriba en la imprecisa determinación de las competencias locales al convivir en la LRSAL normas contradictorias de difícil interpretación. Así, la imperativa atribución de competencias locales propias *ex art. 25.2 LBRL* a las Comunidades Autónomas, en detrimento de los municipios (apartado 1.º de la Disposición Transitoria 1.ª LRSAL), o la eliminación de potestades (art. 25.2 b. LRSAL) contrasta con el art. 2.1 del mismo cuerpo legal que, al igual que en la LBRL, garantiza la intervención de los entes locales en todos aquellos asuntos que afecten a sus intereses y la consecuente atribución de las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local. Pero esta nueva redacción de la LBRL recuerda que tal asunción de competencias lo será en cumplimiento de la normativa estatal de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 2.1 *in fine* LRSAL). Tan aparente imperativa reducción de la autonomía local de la LRSAL convive, sin embargo, con el confuso apartado 1.º de la Disposición Adicional 3.ª que, al tiempo que reconoce que las disposiciones de la LRSAL se aplican a todas las Comunidades Autónomas, determina que ello se hará sin perjuicio de las competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, que deberán ser ejercidas en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas(15).

Sin duda, es deseable una política de descentralización de competencias locales, si ello lo es en garantía de una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos(16); pero para ello se estima necesaria una precisión constitucional de las materias susceptibles de intervención local, reconociendo la autonomía local como un derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les atañen. De modo que la legislación esta-

---

(15) La doctrina ha expresado que si, aparentemente, las Comunidades Autónomas que tengan «competencias exclusivas en materia de régimen local» asumidas en sus Estatutos de Autonomía quedarían eximidas de la aplicación de aquellos contenidos de la ley que versen sobre cuestiones incluidas en dicha materia competencial, tal exclusividad queda finalmente vinculada a criterios de sostenibilidad financiera y sostenibilidad presupuestaria, GALÁN GALÁN, A., «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *REALA*, n.º Extraordinario, enero, 2015, p. 8.

(16) La organización territorial de la administración local persigue dos objetivos. De un lado, descentralizar la gestión municipal aproximando la capacidad de tratar y resolver los problemas en el lugar en que éstos se producen, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. De otro, impulsar la participación ciudadana. Así pues, aproximar el gobierno local a la ciudadanía (democracia), permitir una mejor identificación de las competencias y de su ejecución por parte del ciudadano (transparencia), y conseguir que las facultades se ubiquen en el nivel donde se puedan ejercer mejor (eficacia), BALAGUER PALLÁS, E., «En busca de una organización eficiente de la entidad local: modelos y propuestas», en ALMONACID LAMELAS, V. (Dir.), *Estudios sobre la modernización de la administración local*, La ley, Madrid, 2009, p. 116.

tal básica no posea capacidad absoluta de subordinar la titularidad de competencias locales a criterios de financiación en todo caso estatales. *Contrario sensu*, el reconocimiento de un derecho a la autonomía local, sería nuclear para que los poderes públicos (estatales, autonómicos, y locales) determinasen qué materias, según el grado de afección de los intereses de los entes locales, son susceptibles de intervención local, así como las fuentes de financiación de tales competencias locales, respetando la distribución de competencias del bloque de constitucionalidad.

Todo lo anterior exige una reforma constitucional que reconozca, de modo expreso, la función que la ley básica está llamada a desempeñar, así como los principios que aseguren una homogeneidad mínima de tratamiento de una materia (17).

## II. Competencias locales y Estatutos de Autonomía

En líneas generales, la normativa autonómica de urgencia ha blindado las competencias locales articuladas con anterioridad a la LRSAL arguyendo que tal reforma tiene que ser respetuosa con el bloque constitucional de competencias y sus previsiones estatutarias; así pues, se entiende que la normativa básica de régimen local no puede desconocer o menoscabar las competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma en los diferentes sectores de actuación pública (18).

La reducción de potestades en competencias locales, o su vinculación a criterios de sostenibilidad financiera en la LRSAL, ha supuesto un contraste con el precedente incremento de competencias locales en materias autonómicas que los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía incorporaron en la última fase de reformas estatutarias (2006); sobre todo, con la creciente aprobación de leyes sectoriales autonómicas, que desde aquél momento enumeraron competencias locales, e incluso desarrollaron potestades en materias autonómicas (19); algunas de tales potestades, que la nueva reforma vincula a criterios estatales de financiación, las suprime o atribuye a otros niveles administrativos distintos del municipal.

---

(17) SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Una propuesta de cambio federal», en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (Ed.), *La reforma federal. España y sus 7 espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, p. 41.

(18) Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña la disposición adicional novena de la LRSAL; Circular Vasca 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 LRSAL.

(19) Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears.

La regulación de las competencias locales atribuibles a materias autonómicas en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía (EAC y EAA) supuso una innovación respecto del resto de las normas institucionales básicas de otras Comunidades Autónomas. La razón estriba en que, si bien la generalidad de los Estatutos de Autonomía delegó en una ley autonómica la determinación de los contornos de la autonomía local en materias autonómicas susceptibles de intervención local, los Estatutos catalán y andaluz enumeraron, directamente, las competencias correspondientes a los entes locales en las materias autonómicas susceptibles de intervención local (arts. 84.2 EAC y 92.2 EAA).

Las promesas de futuras leyes autonómicas de gobierno local (Asturias, Extremadura) (20) coincidieron cronológicamente con la STC 31/2010 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán, determinando la constitucionalidad de la regulación estatutaria de las competencias locales; y estableciendo que la ley básica se identifica con los principios o bases en el marco de los cuales el Estatuto de Autonomía articula las competencias, e incluso las potestades en materias susceptibles de intervención local. De tal forma, que su regulación estatutaria no desplaza la ley básica, sino que se superpone a los principios o bases que dicte el Estado.

La atribución imperativa de competencias locales a las Comunidades Autónomas en materias autonómicas propias, o su calificación como delegables por el Estado o las Comunidades Autónomas, vinculadas a criterios estatales de financiación de competencias municipales que ya era propias del art. 25.2 LBRL, excede de lo básico como marco para la articulación de las competencias locales según el reparto constitucional de competencias. Pues aun siendo cierto que la LRSAL no impide delegar competencias locales antes propias de los municipios, tampoco prohíbe que los entes municipales puedan asumir competencias distintas de las propias y de las delegadas. Sin embargo, la norma básica, de atribución estatal, vincula la delegación de gran parte de la articulación competencial a criterios financieros y presupuestarios estatales. Si la autonomía lo-

---

(20) Desde el año 2010 el Gobierno de Extremadura viene impulsando la aprobación de una ley de régimen local ([http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/el-secretario-de-cooperacion-territorial-preve-que-ley-de-gobierno-local-se-aprobara-este-ano\\_485233.html](http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/el-secretario-de-cooperacion-territorial-preve-que-ley-de-gobierno-local-se-aprobara-este-ano_485233.html), a. 4/01/2010); sin embargo, a día de hoy, ésta no se ha aprobado, por condicionarse al modo de interpretación y puesta en marcha de la LRSAL, <http://www.europapress.es/extremadura/noticia-gobierno-extremeno-destaca-ley-regional-regimen-local-maricara-relaciones-administraciones-20131216131357.html> (a. 16/12/2013). También el Gobierno Asturias viene condicionando —tiempo atrás— la creación de una ley de administración local a la aprobación por el Gobierno central de una ley de gobiernos locales, <http://www.20minutos.es/noticia/620250/0/> (a. 2/02/2010). El proyecto de «ley municipal de Euskadi» sigue estando pendiente de aprobación, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/26/paisvasco/1395868241\\_024501.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/26/paisvasco/1395868241_024501.html) (a. 26/03/2014). Lo mismo ocurre en Cataluña, con el proyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña (BOPC n.º 141, de 9 de septiembre de 2013).



cal, no consistiera en una mera garantía mínima de la actuación de los entes locales en asuntos de su interés, sino verdadero derecho a la intervención local en las materias que les atañen constitucionalmente reguladas, los poderes públicos estatales y autonómicos estarían obligados a garantizar y acordar *a priori* —no *a posteriori*— las fuentes de financiación y los criterios presupuestarios para hacer efectiva una democracia de proximidad eficiente.

## II.1. La garantía estatutaria de la autonomía local

La reducción del margen de intervención de los entes municipales, o la vinculación de tales competencias locales a criterios estatales de sostenibilidad financiera, vino así, a colisionar con la progresiva concesión de garantías de la autonomía local que los Estatutos de Autonomía incluyeron durante los años 2006-2007, esencialmente. Si bien en una primera fase las normas institucionales básicas se habían limitado a recordar que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE, o en el marco de la legislación básica del Estado, las Comunidades Autónomas podían ostentar competencias en materia de régimen local, la generalidad de las reformas realizadas desde el año 2006 reforzaron su reconocimiento, remitiendo a una ley autonómica para determinar las atribuciones en materias de intervención local (21).

---

(21) Como ejemplos de la primera fase se citan los arts. 13.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), 11.10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero), 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto), 34.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero), 8.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo), 27.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero), y 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre). La Comunidad Autónoma de Valencia se exceptúa del resto por dedicar el Título IV a la administración local, apelar al impulso de la autonomía municipal por parte de las Cortes Valencianas, y expresar la posibilidad de que las mismas puedan delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que, por sus medios, puedan asumirlas, y asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. En el caso de las Diputaciones, se menciona expresamente las áreas de obras públicas sanidad, cultura y asistencia social (arts. 45.2 y 47.2 de la Ley Orgánica 5/1982, de 5 de julio).

La evolución de la autonomía local en las reformas de los Estatutos de Autonomía desde el año 2006 se expresa en los siguientes artículos: 98.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), 85.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), 75.8 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero), y 64.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía de Valencia (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). El Estatuto de Autonomía de Extremadura alude de modo expreso a una ley aprobada por la asamblea legislativa por mayoría absoluta para regular «las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades y atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberá prever y respetar» (art. 55 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

La reducción del margen de intervención local en la LRSAL contrasta con la creciente garantía estatutaria de la autonomía local. Previamente a las reformas estatutarias de 2006, la doctrina había señalado que los Estatutos de Autonomía debían asumir la garantía de la autonomía local desplazando paulatinamente a la LBRL en la determinación de los ámbitos locales de competencias(22). Se entendía que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas debían contener una declaración general de plena capacidad de los municipios en aras del interés general, sin otro límite que el respeto a la ley estatal y a las competencias de las demás administraciones(23).

En esta línea se situaron algunas Comunidades Autónomas que, a la luz de la progresiva asunción de materias autonómicas, otorgaron mayores garantías al ejercicio de la autonomía local, estableciendo un principio general de libertad a favor de los municipios para poner en marcha la autonomía local en cualquier materia que no estuviera atribuida en exclusiva a otra administración o autoridad(24), aludiendo a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación, en cuanto criterios ordenadores de la actividad de las entidades locales(25); y estableciendo la

---

(22) FONT i LLOVET, T., «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía». En FONT i LLOVET, T. ORTEGA, L., VELASCO, F., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 11-39.

(23) BANDRÉS SÁNCHEZ- CRUZAT, J.M., *El principio de subsidiariedad y la administración local*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 28; CARRO, J.L., «La cláusula de competencia municipal», *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 1999/2000, pp. 37-60. Posteriormente, la doctrina ha seguido defendiendo la consecución del principio de subsidiariedad. «A falta de una referencia constitucional directa a este principio, los Estatutos de Autonomía, las leyes básicas sobre régimen local del Estado o las leyes autonómicas de régimen local tienen en su mano la positivización efectiva de la subsidiariedad local. Para ello es imprescindible tener presente que las Entidades Locales no son sólo Administraciones públicas sino que son centros políticos de decisión que cuentan con un aparato administrativo a través del cual ejercen sus potestades sobre un determinado territorio», SALVADOR CRESPO, M., «Gobierno local y principio de subsidiariedad», en RUIZ OJEDA, A (Coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, p. 111; En otros países la Norma Fundamental declara de modo expreso el principio de subsidiariedad al incluir una cláusula universal de competencia conforme a la cual los entes locales serían competentes, con carácter general, en todas las materias de interés local (artículos 72.2 de la Constitución francesa, 118.1 de la Constitución italiana y 28 II de la Constitución alemana. Ello significa que las entidades territoriales supralocales sólo actuarían en aquellos ámbitos en que por razones técnicas o de escala territorial la actuación local no fuera adecuada o eficiente. Sobre el tratamiento teórico del principio de subsidiariedad en relación con la autonomía local véase también VELASCO CABALLERO, F., «Las autonomías locales en un mundo en cambio», en QUINTANA CARRETERO, J.P., (Dir.), *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, pp. 186-186.

(24) Algunas reformas estatutarias establecen de modo expreso la garantía de la autonomía a los municipios para el ejercicio de sus propias competencias, bajo su responsabilidad y en defensa de los intereses de la colectividad a la que representa: arts. 82.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y 75.4 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero).

(25) Arts. 85.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y 84.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica, 6/2006, de 19 de julio).

posibilidad de que las Cortes Generales delegaran la ejecución de las funciones y competencias a los ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por disponer de medios, pudieran asumirlas (26).

También se refirieron expresamente a la aplicación del criterio de diferenciación en lo relativo a las leyes que afectan a los regímenes jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los entes locales, entendiéndose por tal la necesidad de que las normas tuvieran en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los diferentes entes locales (27).

Las reformas estatutarias otorgaron un mayor protagonismo al municipio como entidad local básica e instrumento fundamental de participación en los asuntos públicos. También a la comarca, como agrupación de municipios con características geográficas, económicas, sociales e históricas comunes que prestan servicios y gestionan actividades de ámbito supramunicipal, en la medida en que representa los intereses de la población para promover solidaridad y equilibrio territorial (28). Todo ello en detrimento de las provincias y sus funciones (arts. 137 y 141 CE), mencionadas por algunos Estatutos de Autonomía, como recordatorio de las que les atribuía la LBRL, y de acuerdo con la autonomía que les reserva la Constitución (29).

---

(26) Art. 93.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo); art. 64.2 del Estatuto de Autonomía de Valencia (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears determina que además de las competencias derivadas de la legislación básica del Estado y de la legislación sectorial, corresponde a los municipios el ejercicio de las que puedan ser delegadas por el Estado, por la Comunidad Autónoma, por los consejos insulares y por otras administraciones. Así mismo, establece la necesidad de que la delegación de competencias vaya acompañada de los medios económicos, personales y materiales adecuados y suficientes (art. 75.5 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero).

(27) Art. 98.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo); art. 88.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica, 6/2006, de 19 de julio); art. 75.8 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero).

(28) En relación con los municipios, véanse los arts. 82.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y 75.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). En lo relativo a las comarcas, véanse los arts. 97.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), 83 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), 92 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica, 6/2006, de 19 de julio), 46.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y 57 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

(29) El art. 84 del Estatuto de Autonomía de Aragón ha apelado a las funciones de la provincia en materia de cooperación, asistencia y prestación de servicios a los municipios y comarcas que se menciona en el art. 36 de la Ley de Bases de Régimen Local. También el art. 66 del Estatuto de Autonomía de Valencia (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). Las provincias han sido, sin embargo, ignoradas por otras reformas estatutarias, que atribuyen las competencias locales únicamente a los municipios (art. 45.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), o determinan que las competencias provinciales corresponderán a las veguerías. La provincia no ha sido mencionada como ente local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley

Esta regulación estatutaria contrasta con la LRSAL que no sólo concede mayor protagonismo a las provincias, al asignarles la coordinación —de conformidad con los municipios afectados— de la prestación de servicios locales obligatorios (mancomunados o por la propia Diputación provincial, art. 26.2 LRSAL), sino que les otorga competencias propias(30).

## II.2. Las competencias locales en los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz

La reducción de la autonomía local anteriormente expresada contrasta con las competencias locales en materias autonómicas articuladas por los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán. La LRSAL identifica la regulación básica con las competencias locales, o con la asunción municipal de una gran parte de ellas condicionada por criterios de financiación.

A diferencia del EAC, la reforma estatutaria de Andalucía reiteró, de modo expreso, algunas de las competencias municipales de la antigua LBRL (muchas de ellas competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1 CE)(31). El resto de las normas estatutarias han remitido a las competencias de los municipios, e incluso de las provincias, tal y como se establecían en la antigua LBRL y en la ley de régimen local de la Comunidad Autónoma vigente o futura(32).

---

Orgánica 6/2006, de 19 de julio). En su lugar, la veguería constituye el ámbito territorial para el ejercicio del gobierno intermunicipal y para la organización territorial de los servicios de la Generalitat (art. 90.1). El consejo de la Veguería, formado por el Presidente o Presidenta, y por los Consejeros de la veguería (art. 91.1), sustituye a las Diputaciones (art. 91.3). La creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías corresponde al Parlamento (art. 91.4). La doctrina ha manifestado que si bien la mención de los municipios y las provincias en la Constitución no les garantiza a dichas entidades un ámbito de actuación propio, resulta fundamental porque con su reconocimiento se da cumplimiento a los principios de descentralización y desconcentración constitucionalmente reconocidos en el art. 103 CE. Y sobre todo, porque la Constitución determina la capacidad organizativa y funcional de los municipios y provincias, a partir de la cual se puede ir concretando su autonomía, SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*, INAP, Madrid, 2007, pp. 56 y 57.

(30) Así por ejemplo, la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación (art. 36.1 c), o la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36.1 g). Sobre el fortalecimiento de las funciones de las provincias en el anteproyecto de LRSAL y en la nueva ley, véase CAMPOS DAROCA, J.M., *La reforma de la ley de bases de régimen local*, Bosch, Barcelona, 2014, pp. 101-105.

(31) Art. 92.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo).

(32) Arts. 45.1 y 47.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre); art. 64.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía de Valencia (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril); art. 75.8 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero); y art. 46.1 b. de la LORAFNA (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto).

La regulación catalana de las competencias locales es muy similar a la del antiguo art. 25.2 LBRL, si bien especifica las potestades esenciales de las competencias locales en algunas materias autonómicas (33).

La regulación de las competencias municipales en el EAC, contrasta con su atribución imperativa a otros niveles administrativos (autonómicos) en la LRSAL, pues se trata de materias de titularidad autonómica (propias o compartidas) (34); o con la omisión estatal de algunas competencias en materias autonómicas (35). Todo ello ha redundado en la men-

---

(33) En este sentido, la seguridad en lugares públicos (antiguo art. 25.2 a. LBRL), se concretó en las potestades de regulación de las condiciones de ejercicio de la seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública, así como la coordinación de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio mediante la Junta de Seguridad (art. 84.2 e. EAC). Otro ejemplo es el relativo a la competencia municipal en materia de medio ambiente (antiguo art. 25.2 f. LBRL). El Estatuto Catalán añadió las funciones de formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible (art. 84.2 j. EAC). El transporte público de viajeros (antiguo art. 25.2 ll. LBRL) adiciona las atribuciones relativas a la circulación y a los servicios de movilidad y a su gestión en el Estatuto Catalán (art. 84.2 h. EAC). La competencia en relación con las actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo (antiguo art. 25.2 m. LBRL) se completa a nivel estatutario al añadir la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y el fomento de la ocupación (artículo 84.2 i. EAC) así como la regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades (artículo 84.2 k. EAC). La prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (antiguo art. 25.2 LBRL) incluye la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes (artículo 84.2 m. EAC); la planificación y programación de la enseñanza del antiguo art. 25.2 n. se concreta en la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil así como la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar (art. 84.2 g. EAC). La reforma estatutaria catalana también añade nuevas potestades en lo relativo a la promoción y gestión de viviendas (apartado d. del antiguo art. 25.2 LBRL), por añadir a tales competencias locales, la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial (apartado b. del art. 84.2 EAC).

(34) Así, por ejemplo, la gestión municipal de la atención primaria de la salud regulada en el antiguo art. 25.2 i. LBRL y en el art. 84.2 m. EAC se atribuye, de modo imperativo a las Comunidades Autónomas (Disposición transitoria 1.<sup>a</sup> 1 LRSAL): «Tras la entrada en vigor de esta ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud».

(35) Así, por ejemplo, el art. 84.2 b. EAC enumera las competencias locales en materia de vivienda: planificación, programación y gestión de vivienda pública, así como la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial. Sin embargo, el antiguo art. 25.2 d. LBRL únicamente incluía la promoción y gestión de viviendas. La LRSAL (art 25.2 a.) reduce, en mayor medida, la intervención local a la promoción y gestión de la vivienda de protección pública, recordando que la misma se condiciona a criterios de sostenibilidad financiera. Así mismo, el art. 84.2 g. EAC regula competencias locales en materia de educación infantil (planificación, gestión y ordenación) que no incluye el art. 25.2 n. de la LRSAL, ni tampoco el art. 27.3 e. LRSAL que permite a las administraciones estatales o autonómicas delegar competencias en materia de gestión, mantenimiento y creación de escuelas infantiles de educación, de titularidad pública del título infantil, pero no habilita a los entes locales para planificar el modelo educativo infantil.

cionada normativa catalana de blindaje de las competencias municipales que Cataluña regula en su Estatuto de Autonomía, incluidas con anterioridad a la reforma de la LBRL.

La reducción de la autonomía local en la LRSAL también difiere de la establecida en el EAA; de un lado, porque el art. 92.2 EAA reiteró competencias locales en materias autonómicas susceptibles de intervención local conforme a la antigua LBRL; también porque algunas de las competencias reguladas en el Estatuto de Autonomía son ahora calificadas como delegables a los municipios en virtud del art. 27.3 LRSAL (36). La exposición de motivos del decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha blindado las competencias locales establecidas en el Estatuto de Autonomía y en la legislación sectorial autonómica por entender que Andalucía, con «competencias exclusivas en materia de régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de Ley».

### **II.3. Autonomía local en la ley básica y Estatuto de Autonomía: una reforma constitucional**

La doctrina ha defendido el blindaje de las competencias locales estatutarias frente a la elasticidad de la norma básica entendiendo que tal modelo de autonomía local, necesariamente debe leerse de conformidad

---

(36) Así, por ejemplo, la competencia local en materia de vivienda que incluye la planificación de la vivienda libre y de protección oficial *ex art. 92.2 b. EAA* se limita a la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera en el art. 25.2 a. LRSAL. También se ha suprimido la competencia de intervención local relativa a la defensa de consumidores y usuarios incluida en el antiguo art. 25.2 g. LBRL, y reiterada en el art. 92.2 j. EAA. La intervención local en materia de medio ambiente (art. 92.2 h. EAA) regulada en el antiguo art. 25.2 LBRL, sin especificar las competencias locales, se ha reducido en la LRSAL a la intervención local en el medio ambiente urbano, omitiendo, por tanto, toda competencia local sobre medio ambiente natural (art. 25.2 b. LRSAL) sin perjuicio de su delegación *ex art. 27.3 b. LRSAL* siempre que exista presupuesto suficiente por parte de la administración estatal o autonómica delegante. Lo mismo ocurre con el turismo, *ex art. 25.2 m. LBRL*, que la LRSAL trata como competencia de intervención local propia en relación con algunas atribuciones (información y promoción de la actividad turística de interés local, *ex art. 25.2 h. LRSAL*) y como competencia delegada cuando se trata de otras (gestión y promoción del turismo *ex art. 27.3 j. LRSAL*). El 92.2 k. EAA reguló dicha materia de intervención local en sentido genérico (turismo) especificando dos competencias locales: su gestión y su promoción. La LRSAL ha eliminado esta competencia como propia, si bien permite que sea delegada por las administraciones estatal y autonómica *ex art. 27.3 j. LRSAL*. Así mismo, el transporte público de pasajeros *ex art. 25.2 LBRL* y *ex art. 92.2 d. EAA* queda reducido al transporte colectivo urbano *ex art. 25.2 g. LRSAL*.

con el bloque de constitucionalidad(37). En el mismo sentido, se ha subrayado la titularidad estatutaria, directa o indirecta, de las decisiones que afectan a la dimensión funcional de la autonomía local, en defensa de la resistencia de tales normas institucionales básicas frente a cualquier norma. Así pues, los arts. 84.2 EAC y 92.2 EAA delimitan un ámbito material de competencias propias locales no modificable por operar como un mínimo competencial garantizado por el bloque de constitucionalidad; un ámbito que —a su juicio— resulta inmune al legislador básico estatal(38).

Cierto que el Estatuto de Autonomía no puede blindar, a futuro, la determinación estatal del desarrollo de lo básico. Si así fuera, el poder estatutario no estaría suplantando al legislador estatal básico sino a la Constitución, a la que los Estatutos de Autonomía quedan vinculados, como el resto de las normas del ordenamiento, y a la que corresponde determinar cómo se realiza ese proceso(39). Pero la LRSAL excede de su cometido; siquiera cuando atribuye imperativamente la articulación de algunas competencias municipales a las Comunidades Autónomas en materias autonómicas propias. Es preciso, por tanto, que la Constitución identifique la norma básica con un contenido esencial o de principios, garante de una homogeneidad mínima(40), en el marco del cual el Estatuto de Autonomía, articule las competencias locales en materias de titularidad autonómica, y decida los niveles administrativos (municipales, provinciales, autonómicos) de su puesta en marcha.

La carencia de una regulación constitucional sobre el alcance de la legislación básica (principios esenciales o básicos), aún queda más patente si se observa que, desde el punto de vista de la autonomía local, la ley básica de régimen local solo puede operar como canon de validez en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140, y 141; se entiende, así, que ley básica reguladora del régimen local (competencias, instituciones), y autonomía local no son ámbitos coextensos, en la medida en que la LBRL únicamente tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés

---

(37) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Estudio introductorio y «Vademecum» sobre la reforma local (LRSAL). Anexo documental*, Federació de municipis de Catalunya, Barcelona, 2014, p. 45.

(38) MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 44.

(39) MONTILLA MARTOS, J.A., «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *REDC*, n.º 78, septiembre-diciembre, 2006, p. 121.

(40) SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, alude a la necesaria alusión constitucional del tipo de regulación —de las facultades— que tienen que tener las diferentes modalidades de competencias. Así pues, precisa que la norma básica debe regular los principios o bases, aunque también puede acometer la regulación de un aspecto fundamental de la materia. Para ello, determina la necesidad de definir los diversos tipos de competencias al comienzo del Título VIII de la Constitución, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Una propuesta de cambio federal», en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (Ed.), *La reforma federal. España y sus 7 espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, p. 41.

que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen(41). Una participación cuya intensidad se gradúa en función de la relación de los intereses locales y supralocales en tales asuntos o materias. De tal forma que el ejercicio efectivo de esta garantía institucional de contenido mínimo, dota a los órganos representativos de la comunidad local de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible(42).

Así pues, la modificación relativa a las facultades contenidas en la ley básica, precisa una reforma constitucional (arts. 137, 140 y 141 CE) que reconozca un derecho a la autonomía local con la expresión de las materias susceptibles de intervención local. De tal forma, que los Estatutos de Autonomía puedan articular las competencias locales en materias de intervención autonómica, determinar el nivel administrativo de implementación y los servicios locales o potestades para llevar a cabo tales competencias; algo imprescindible también para conseguir un acuerdo de financiación previo —y no posterior— entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la medida en que la autonomía sea expresión de un derecho de los entes locales constitucionalmente garantizado, obligará al Estado y a las Comunidades Autónomas a financiar los intereses locales, de tal forma que los entes locales participen en los ingresos estatales, autonómicos, y locales en el ejercicio de sus competencias, sin que sea suficiente con subvencionar sus actividades.

### **III. Las potestades de las competencias locales en las leyes sectoriales autonómicas**

#### **III.1. Competencias locales en la LRSAL**

La LRSAL también ha incidido en las leyes sectoriales autonómicas que, tras las citadas reformas estatutarias (2006-2007) han incluido no sólo competencias locales, sino también potestades —ámbitos o actividades— que derivan de las competencias en materias autonómicas susceptibles de intervención local(43).

El establecimiento de tres tipos de competencias locales —propias, delegadas, y distintas de las propias y de las delegadas— reduce el margen de intervención de los entes municipales. En relación con las competencias propias, si el art. 25.2 LBRL enumeró materias en las que la legis-

---

(41) STC 143/2013

(42) SSTC 210/2014; 95/2014; 161/2013; 240/2006; 159/2001; 40/1998; 32/1981.

(43) Arts. 9.1 y 11.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.



lación sectorial autonómica debía reconocer competencias locales, el nuevo art. 25.2 LRSAL vincula expresamente ese listado material con las competencias propias municipales. De tal manera que, si el art. 25.2 LBRL se concibió como un *mínimo* competencial propio, imprescindible pero ampliable en función de las decisiones que adoptase el legislador sectorial autonómico, pasa ahora a considerarse como un *máximo* que cierra el ámbito material en el que los municipios pueden tener competencias propias(44). Competencias propias que, además, tienen que articularse necesariamente en una ley estatal que valorará la posible implementación de los servicios locales conforme a criterios de eficacia, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Ello significa que la gestión próxima de una competencia local, aun siendo eficaz, podría no llegar a ser implementada por razones de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria(45).

Así mismo, la mayor parte de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20000 habitantes(46), coordinados por la Diputación provincial para acordar su forma de prestación —mancomunada o por la propia Diputación—, condicionan su implementación a exigencias de reducción de costes efectivos cuyos criterios han sido establecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas(47). Todo ello sin perjuicio de que las administraciones estatal y autonómica puedan delegar a los municipios las competencias enumeradas expresamente en la LRSAL (art. 27.3), siempre que la administración delegante cuente con suficiente dotación en sus

---

(44) MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 40-41; BELLO PAREDES, S.A., «Las competencias locales: balance de situación», *REALA*, n.º extraordinario, enero, 2015, pp. 15 y 16.

(45) La doctrina ha señalado que tal reducción de competencias supone un déficit de autonomía local en relación con los arts. 137 y 140 CE y la Carta Europea de la Autonomía Local; sin embargo, no se puede afirmar que tal reducción obedezca a la existencia de una cláusula general de asunción de competencias de los entes locales en el antiguo art. 25 LBRL para promover cuantas competencias crean necesarias, pues sólo pueden realizar servicios y actividades en el ámbito de los poderes que tengan atribuidos por las leyes, MORILLO VELARDE-PÉREZ, J.I., «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014, pp. 76 y 77. La reforma del art. 25.1 LRSAL ha omitido la expresión «toda clase» en relación con las actividades municipales y el término «cuantos» en relación con los servicios que los municipios pueden prestar, para evidenciar que tal libre administración de los entes locales lo es en el ámbito de las competencias que el art. 25.2 LRSAL establece, SOUVIRON MORENILLA, J.M., «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014, pp. 84 y 85.

(46) Recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio, y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, pavimentación de vías urbanas, y alumbrado público.

(47) El art. 3 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, ha establecido que el coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales vendrá determinado por la suma de dos elementos: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos, determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma.

propios presupuestos (art. 27.6 LRSAL) (48). Y sin perjuicio, también, de que los entes locales puedan asumir competencias «distintas de las propias y de las delegadas» (49). Para ello es necesario que 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 prestación redundante del mismo servicio con otra administración pública. A tales efectos serán preceptivos y vinculantes los informes de las administraciones competentes: tanto el de la administración que tenga atribuida la tutela sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, como el informe de la administración que determine la inexistencia de tales duplicidades administrativas, consistente en la no ejecución simultánea del mismo servicio con otra administración pública (art. 7.4 LRSAL) (50).

---

(48) Sobre la regulación de las competencias delegadas en la LRSAL, véase MORILLO VELARDE-PÉREZ, J.I., «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014, pp. 72-75.

(49) El Consejo de Estado, en su Dictamen n.º 567/2013, de 26 de junio de 2013 ha preferido evitar el nombre de competencias impropias que aparecía en el borrador de 18 de febrero de 2013, o el de competencias no previstas en la ley del borrador anterior de 14 de noviembre de 2012 para denominarlas competencias «distintas de las propias y de las delegadas». Estas competencias suponen, a juicio del Consejo de Estado un *tertium genus* diferente de las competencias propias y delegadas. La doctrina ha preferido sintetizar la expresión, denominándolas «competencias distintas», MORILLO VELARDE-PÉREZ, J.I., «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014, p. 77. Aunque, para algunos, la expresión «competencias distintas» supone «una muestra evidente de que el legislador está reconociendo una patología, más que regulando una taxonomía competencial», JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Estudio introductorio y «Vademecum» sobre la reforma local (LRSAL). Anexo documental*, Federació de municipis de Catalunya, Barcelona, 2014, p. 56.

(50) La doctrina ha considerado dudosa la asociación entre competencia distinta de la propia y duplicidad; pues, cierto, que el ejercicio de una competencia distinta de las propias puede dar lugar a un supuesto de duplicidad, cuando la misma actividad se suma a la actuación paralela realizada por otra administración que sí tiene atribuido el ejercicio de la competencia correspondiente. Sin embargo, esto no tiene que suceder cuando la competencia distinta de la propia sea, en realidad, una competencia nueva, FONT i LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (Dirs.), «La reordenación de las competencias municipales: una mutación constitucional», en FONT i LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (Dirs.), *Anuario del Gobierno local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, p. 32. Esta cuestión ha sido aclarada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En su «Nota explicativa de la Reforma Local», remitida el 5 de marzo de 2014, ha determinado que la prohibición de duplicidades como criterio para asumir competencias distintas de las propias significa la imposibilidad de que se ejecute un mismo servicio (no una misma competencia) de modo simultáneo por otra administración pública, <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (a. 01/09/2014). Esta idea también ha sido expresada por el Consejo de Estado, a la luz del conflicto de competencia en defensa de la autonomía local presentado por 2393 municipios. En dicho conflicto se ha cuestionado, entre otros, el art. 7.4 LRSAL, por entender que el citado informe de la administración competente sobre la inexistencia de duplicidades podría operar, en la práctica, como una suerte de derecho de veto sobre las administraciones locales por más que el municipio esté saneado desde un punto de vista financiero. Sin embargo, el Dictamen del Consejo de Estado n.º 338/2014, de 22 de mayo, emitido con ocasión de la presentación

La doctrina ha criticado mayoritariamente la LRSAL. De un lado, por considerar que la ley básica constriñe la autonomía local al suprimir materias y concretar las competencias locales que, como máximo, podrán implementar los entes locales municipales(51). Se argumenta que la tendencia debe ser la contraria: establecer un modelo más abierto de asunción de competencias de intervención local, a partir de la cual las Comunidades Autónomas no sólo articulen las competencias y atribuciones locales, en materias autonómicas, y sus niveles administrativos de implementación. También se incorpore la necesaria dimensión financiera de la autonomía local protegida por la Constitución (52).

En otro sentido, la LRSAL ha sido cuestionada por la vinculación de las competencias locales a criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que dificulta en extremo la planificación económico-financiera de los municipios(53).

### III.2. Competencias locales en las normas sectoriales autonómicas

La normativa de urgencia —se ha dicho ya— ha neutralizado la restricción de la autonomía local establecida en la reforma local, entendiendo que las competencias propias, delegadas o distintas de las propias y de las delegadas atribuidas con anterioridad a la LRSAL seguirán siendo ejercidas conforme a las condiciones establecidas en las diferentes leyes

---

de dicho conflicto, puntualiza que, de acuerdo con la LRSAL, no existirá duplicidad de competencias cuando las entidades locales desarrollen actividades complementarias de otras llevadas a cabo por administraciones públicas distintas, conforme a lo que establecía el antiguo art. 28 LBRL. En el Dictamen n.º 567/2013, de 26 de junio, al anteproyecto LRSAL, el Consejo de Estado determinó que la alusión del contenido del informe a «la inexistencia de duplicidades con las competencias autonómicas», era una expresión vaga e imprecisa, motivo por el cual la nueva redacción especifica que dos administraciones pueden incurrir en la ejecución simultánea de un mismo servicio público con otra administración pública.

(51) MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 40 y 41.

(52) MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 75.

(53) En consecuencia, la ley básica tendría que contener una lista cerrada de competencias municipales analíticamente descritas (no de materias genéricas) constituida sobre la base de las funciones que los municipios están llamados a desempeñar, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación democracia y gobierno local, Madrid, 2014, p. 148. También se ha señalado que si la LRSAL pretende la consecución de una administración local más eficiente en la gestión del dinero público, el problema no es tanto que el dinero responda a las competencias locales, cuanto a las necesidades de las comunidades vecinales, ALONSO VARO, J., «La función de la legislación básica en la determinación de las competencias locales», *REALA*, n.º 3, enero-junio, 2015, p. 20.

sectoriales autonómicas (54). Sin embargo, posteriormente, comisiones bilaterales de cooperación entre la administración estatal y algunas administraciones autonómicas (Andalucía, Galicia, e Islas Baleares) han consensuado que en lo relativo a las denominadas competencias distintas de la propias y de las delegadas, su ejercicio sea posible siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la hacienda municipal, en los términos 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; entendiendo que tales requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades loca-

---

(54) De tal forma, entiende que las competencias locales propias que hayan sido atribuidas por la ley autonómica con anterioridad a la aprobación de la LRSAL seguirán siendo ejercidas de conformidad con ella (art. 3.2 de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; art. 1.2 del Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. La circular valenciana de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de la Administración local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL determina que, en competencias propias de los municipios, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no prohíbe o impide el ejercicio de los municipios de competencias en otros ámbitos materiales no recogidos en el citado artículo 25.2. Así, teniendo en cuenta el modelo de distribución constitucional de competencias previstos en los artículos 148 y 149 CE, nada impide que las comunidades autónomas, en las materias que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos estatutos de autonomía, identifiquen las concretas competencias que corresponden al municipios en su legislación sectorial atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en los artículos 7.1 y 2 de la LBRL. En relación con las competencias delegadas por la Comunidad Autónoma a los entes locales por la LRSAL con anterioridad a la aprobación de la LRSAL se entiende que seguirán siendo ejercidas en las condiciones establecidas en la delegación, al margen de lo establecido en la nota explicativa de la reforma local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2014 (art. 2.2 del Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). La nota explicativa del Ministerio para las Administraciones públicas establece que las competencias delegadas con anterioridad a la aprobación de la LRSAL pueden ser rechazadas por los entes locales si no hay financiación por la administración delegante. También establece que las competencias que hayan sido delegadas por convenio prorrogado con anterioridad a la aprobación de la LRSAL tendrán que cumplir lo dispuesto en el apartado 2 del art. 57 *bis* LRSAL, que obliga a que los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo puedan volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras o de pago de la Comunidad Autónoma delegante. En relación con las competencias distintas de las delegadas y de las propias, el art. 2.3 del Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local señala que no será necesaria la solicitud de informes sobre inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera por parte de los entes locales respecto de las competencias distintas de las propias y de las delegadas que tales entes estuvieran ejerciendo con anterioridad a la aprobación de la LRSAL. Todo ello siempre que, previa valoración de la propia entidad local, no incurran en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público y cuenten con financiación a tal efecto.

les en el momento de la entrada en vigor de la ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento (55).

Las normativas autonómicas de éstas y otras administraciones autonómicas han pretendido, sin embargo, garantizar las competencias locales propias y delegadas previamente reguladas en los Estatutos de Autonomía y ampliamente desarrolladas en las leyes sectoriales autonómicas posteriores a las reformas estatutarias de 2006 conforme al reparto de competencias estatales y autonómicas establecido en el bloque de constitucionalidad (56); recordando, además, que la LRSAL es ley de «mínimos», en el marco de la cual se articulan las competencias locales que la legislación estatal y autonómica tiene que garantizar en sus respectivos ámbitos competenciales, en la medida en que afecten a los intereses de los entes locales (art. 2.1 LRSAL) (57).

Si, ciertamente, las competencias locales enumeradas por las leyes de gobierno local más antiguas tendieron a la reproducción del antiguo art. 25.2 LBRL, las más recientes —posteriores a las reformas estatutarias de 2006— han procedido a enumerar no sólo las competencias locales sino también sus potestades.

---

(55) Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (apartados a. y b. del punto 1); Resolución de 24 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (apartados a. y b. del punto 1); Resolución de 30 de abril de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con el Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (apartados a. y b. del punto 1).

(56) Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; art. 1 de la Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; exposición de motivos del Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

(57) Exposición de motivos del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; preámbulo de la Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; exposición de motivos de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, casi simultánea a la reforma del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), reguló una gran variedad de competencias municipales, y, en su mayoría, las potestades correspondientes a tales competencias (58). Algunas de ellas han sido atribuidas de modo imperativo a las Comunidades Autónomas en la LRSAL (59), mientras otras son susceptibles de delegación, según la LRSAL (60). El Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL establece que los entes locales seguirán ejerciendo las competencias propias, conforme a la norma de atribución (art. 1.2). También establece que las competencias delegadas anteriores a la LRSAL seguirán ejerciéndose conforme a las condiciones establecidas en la ley de delegación (art. 2.2).

En una línea más proclive a la reiteración de las competencias locales del antiguo art. 25.2 LBRL se mostró la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana; aunque también añadió potestades para alguna de ellas, al tiempo que adicionó algunas competencias municipales nuevas (61). La Circular valenciana de 18

---

(58) Así pues, en relación con la participación ciudadana en la vida local, estableció, entre otras, las siguientes atribuciones municipales: regulación y desarrollo de procedimiento, estructuras organizativas y políticas para la participación ciudadana en la vida local, así como elaboración y aprobación de programas de fomento de voluntariado y asociacionismo (art. 29.2 b); en relación con la seguridad desarrolló las siguientes actividades: regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de pública concurrencia y protección de las autoridades municipales y vigilancia y custodia de los edificios y las instalaciones municipales (art. 29.2 l.). En otras materias, la ley balear aludió a las atribuciones de las competencias locales (creación y gestión de museos y bibliotecas municipales (art. 29.2 f.), ordenación y prestación de servicios básicos de la comunidad, regulación gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos en los lagos y en la montaña (art. 29.2 o.), o la regulación y ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos en vías urbanas (art. 29.2 r.); también mencionó la competencia sin aludir a sus atribuciones (policía local ex. art. 29.2 j).

(59) Así por ejemplo, en la materia relativa a la seguridad e higiene de los alimentos, la ley balear estableció las siguientes atribuciones municipales: regulación y gestión de mataderos, mercados y lonjas municipales, así como elaboración y aprobación de programas de seguridad e higiene de los alimentos y control e inspección de la distribución y del suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o el consumo, así como los medios para su transporte (art. 29.2 u.). La LRSAL atribuye imperativamente esta competencia a las Comunidades Autónomas, conminándoles a hacerlo en 6 meses, conforme a la Disposición Adicional 3.<sup>a</sup>.

(60) Así, por ejemplo, la formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible (art. 29.2 x.).

(61) Así, por ejemplo, los apartados q. r. y s. del art. 33.3 añadieron nuevas competencias municipales: recogida y gestión de animales vagabundos y abandonados, gestión y adjudicación de pastos, y mantenimiento de infraestructura y servicios comunes de interés agrario, a través de los Consejos Locales agrarios. En consecuencia, algunas materias mencionadas en la Ley 8/2010 (medio ambiente, ex art. 33.3 f.) podrán ser delegadas conforme a las exigencias del art. 27.3 LRSAL. Otras compe-

de junio de 2014 también blindada, de modo expreso, las competencias propias, las delegadas, y distintas de las propias y las delegadas (62).

La limitación de la autonomía municipal en la LRSAL produce, pues, desajustes con las competencias locales reguladas en la legislación sectorial autonómica. En todo caso, señala la doctrina, las consecuencias finales se advertirán en la medida en que el legislador sectorial estatal siga sus pautas reductoras de modo efectivo *ex art. 25.4 LRSAL*, o se incline por reconocer más poder político a los municipios, siempre que ello venga acompañado de una financiación suficiente (63).

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (art. 9) articuló ampliamente las materias susceptibles de intervención local, explicitando las potestades o actividades que se derivan de las competencias locales en materias autonómicas del art. 148 CE, y de los arts. 25.2 y 36.1 de la antigua LBRL, tanto para municipios (64) como para provin-

---

tencias (participación en la gestión de la atención primaria de la salud *ex art. 33.3 i.*, o protección de la salubridad pública, *ex art. 33.3 h.*) quedan atribuidas imperativamente a las Comunidades Autónomas conforme al apartado 1.º de la Disposición Transitoria Primera LRSAL y a la Disposición Transitoria Tercera LRSAL, respectivamente. Esta última competencia —la protección de la salubridad— se atribuye a las Comunidades Autónomas en lo relativo a la inspección y control sanitario de mataderos, y de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios. Así mismo, el transporte colectivo de viajeros *ex art. 33.3 m.*, se reduce al transporte colectivo urbano *ex art. 25.2 g. LRSAL*. La prestación de servicios sociales, competencia enumerada en el antiguo art. 25.2 LBRL, añade una nueva atribución: el impulso de políticas para avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (art. 33.3 k. de la Ley 8/2010); atribución que el art. 27.3 c. LRSAL regula como competencia delegable.

(62) En tal sentido, la circular expresa que el art. 25.2 enumera una serie de materias en las que el legislador sectorial, estatal o autonómico, en todo caso ha de determinar las competencias propias municipales. También determina que continuarán desempeñando las competencias delegadas y distintas de las delegadas y las propias siempre que vinieran siendo ejercidas por el municipio a la entrada en vigor de la LRSAL.

(63) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Estudio introductorio y «Vademecum» sobre la reforma local (LRSAL). Anexo documental*, Federació de municipis de Catalunya, Barcelona, 2014, p. 46. Como ha señalado EMBID IRUJO, «Si los municipios van a perder algunas competencias (las distintas de las propias) es porque van a asumirlas las Comunidades Autónomas. El ahorro que se producirá en las cuentas locales, entonces, se trasladará en forma de gasto, de una u otra manera, en mayor o menor medida (pero no muy distinta de la actual, al menos si se pretende mantener la cantidad y calidad de los servicios actualmente prestados por la Entidades Locales) a las Comunidades Autónomas», EMBID IRUJO, A., «Informe general sobre el Gobierno Local en 2013», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 5, 2014, p. 25.

(64) La ley andaluza desarrolla muchas competencias locales. En este texto, se mencionan sólo algunas de ellas, como exponentes de la regulación de las potestades que se adicionan a las competencias locales. Así, por ejemplo, la competencia municipal sobre ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística que se regulaba en el apartado d. del antiguo art. 25.2 LBRL, se regula en el art. 9.1 de la ley andaluza, enumerando las siguientes potestades: a. Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general. b. Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural. c. Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable. d. Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad. e. Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva. f. Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística. g.

cias(65), estableciendo para éstas la obligación de asistencia, cuando lo soliciten los entes municipales, o cuando dicha ayuda sea concertada; entendiendo, así, que municipios y provincias integran una sola comunidad política (art. 3.1)(66). Todo ello sin perjuicio de la habilitación competencial a los municipios para ejercer cualesquiera actividades y servicios públicos no atribuidos a otros niveles de gobierno, (art. 8), o de la atribución a la Comunidad Autónoma de la delegación de competencias propias de los municipios(67): un modelo abierto y detallado de competencias locales que contrasta con la no menos detallada regulación de la LRSAL(68).

---

Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado. h. Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas. En relación con la competencia sobre vivienda, el art. 148 CE la enumera como materia atribuida de modo exclusivo a las Comunidades Autónomas. El antiguo art. 25.2 LBRL añadía las competencias locales atribuibles a dicha materia: programación y gestión de viviendas (antiguo art. 25.2 d. LBRL). Finalmente, la ley andaluza no sólo adiciona una nueva competencia municipal en materia de vivienda que se une a las ya reguladas de programación y gestión: la «planificación»; a continuación, desarrolla las actividades que se derivan de las competencias susceptibles de intervención local (artículo 9.2): a. Promoción y gestión de la vivienda. b. Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico. c. Adjudicación de las viviendas protegidas. d. Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.

(65) El art. 11.1 de la ley andaluza determina las potestades correspondientes a la asistencia técnica, económica y material de las provincias: a. Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico. b. Asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales. c. Asistencia material de prestación de servicios municipales. Los arts. 12 y 13 explicitan las actividades que concretan la asistencia técnica y económica de la provincia al municipio. En lo relativo a la asistencia técnica, es preciso destacar algunas de las funciones reguladas en el art. 12: elaboración y disciplina del planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión urbanística (apartado a). Elaboración de pliegos de condiciones y demás documentación integrante de la contratación pública, así como la colaboración en la organización y la gestión de los procedimientos de contratación (apartado b.). Formación y selección del personal, así como la elaboración de instrumentos para la gestión de personal, planes de carrera profesional, y la evaluación del desempeño de los mismos (apartado g.). Integración de la igualdad de género en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales (apartado i.). Cualquier otra que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos (apartado j.). Así mismo, el art. 15 de la ley andaluza añade las materias para las que atribuye competencias a las provincias: carreteras provinciales (apartado 1), archivos de interés provincial (apartado 2), y museos e instituciones culturales de interés provincial (apartado 3).

(66) En definitiva, que los municipios y las provincias integran un único nivel de Gobierno, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, GALÁN, GALÁN, A., «Legislador autonómico y desarrollo estatutario en materia local», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 29, junio, 2012, p. 28.

(67) El art. 17.1 señala que «a iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, podrán ser transferidas a los municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante ley, que, en todo caso, determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional. Mediante decreto de transferencia del Consejo de Gobierno, previa negociación con los municipios afectados, se concretará el traspaso de bienes, recursos y medios para el ejercicio de las competencias transferidas».

(68) Así, por ejemplo, en materia de medio ambiente la LRSAL omite las competencias locales en materia de medio ambiente natural. También restringe las competencias locales en materia de vivienda libre.



Pues, al igual que en otras leyes sectoriales, la ley andaluza contiene potestades en competencias locales suprimidas por la LRSAL, competencias que la reforma local atribuye imperativamente a las Comunidades Autónomas, o competencias que ahora se califican de delegables por las administraciones (estatal o pública) que cuenten con presupuesto suficiente (69).

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 ha regulado una serie de criterios que sirvan de guía, con carácter transitorio, hasta que se proceda al diseño del marco competencial de las entidades locales vascas, que se completará con la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi. En relación con las competencias que los municipios venían ejerciendo como propias a la entrada en vigor de la LRSAL, la circular ha establecido que dichos entes locales seguirán ejerciendo tales competencias en la medida en que son atribuidas por la legislación sectorial en vigor y existe financiación para ellas, con independencia de que se refieran o no a materias que figuran en el listado del art. 25.2 LRSAL. Tal exigencia de continuidad se fundamenta en la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> LRSAL, que establece lo siguiente: «Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte

---

(69) En lo relativo al medio ambiente, competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma (art. 149.1.23.<sup>a</sup>), el art. 148.1.9.<sup>a</sup> CE alude a su «gestión» por la Comunidad Autónoma, mientras que el antiguo art. 25.2 f. LBRL señalaba únicamente la función de «protección». El apartado 12 del artículo 9 de la ley andaluza alude a las funciones de promoción, defensa y protección del medio ambiente, para, a continuación, desarrollar las actividades que se derivan de estas funciones. Así por ejemplo, la gestión del procedimiento de calificación ambiental, vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento (apartado a.); programación ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía (apartado b.); o la declaración y delimitación de suelo contaminado en los casos en que dicho suelo íntegramente comprendido dentro de su término municipal (apartado c.). La LRSAL reconoce el medio ambiente urbano como competencia propia. Sin embargo, considera el medio ambiente natural como competencia delegada, susceptible de financiación suficiente por la administración (estatal o autonómica) delegante, ex art. 27.3 b. LRSAL. En relación con las funciones en materia de promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial autonómico, el art. 9.16 de la ley andaluza menciona la competencia de «promoción» para, a continuación, incluir las siguientes atribuciones: a. Promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés. b. Participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía; c. Diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia. La LRSAL determina la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local como competencia propia municipal ex art. 25.2 h. LRSAL. Sin embargo, la promoción y el turismo de Andalucía se califica como competencia delegable, ex art. 27.3 j. LRSAL. El control sanitario oficial de la distribución de alimentos (art. 9.13 g.) y el control sanitario de industrias, transporte, actividades y servicios (art. 9.3 i.) se atribuyen imperativamente a las Comunidades Autónomas (Disposición Transitoria 3.<sup>a</sup> LRSAL).

de conformidad con lo establecido en los artículos (...) 25, apartado 2; (...) de esta Ley, no disponga otra cosa, los municipios (...) conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley».

En relación con las competencias propias que no se ejercían por los municipios en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL la circular entiende que las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma de Euskadi o, en su caso, los Territorios Históricos cuando les corresponda, podrán atribuir a los municipios nuevas competencias como propias a través de la legislación sectorial correspondiente en materias en las que dichas instituciones sean competentes, con independencia de que la materia sobre la que versa la competencia se incluya o no en el listado del artículo 25.2 LRSAL, debiendo, en este caso, seguir el procedimiento previsto en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRSAL.

En lo relativo a las competencias delegadas, el art. 27 LRSAL faculta a la Comunidad Autónoma de Euskadi para delegar competencias de su titularidad que recaigan sobre cualquier tipo de ámbito material (el listado no es cerrado y tiene naturaleza indicativa). La circular también determina que si bien la LRSAL no lo explicita, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la facultad de delegar competencias en los municipios corresponde, también, a los órganos forales de los Territorios Históricos. Sin embargo, tal decisión debe ser adoptada por la institución que resulte competente por razón de la materia; la cual, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), podría optar, también, con el fin de reforzar la autonomía municipal, por no hacer uso del mecanismo de la delegación y atribuir esas competencias a los municipios como propias.

En relación con las competencias distintas de las propias y de las delegadas, tal y como se deriva del tenor textual del artículo 7.4 «in fine» LRSAL, este procedimiento se empleará únicamente para las nuevas competencias que los municipios deseen ejercer con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Por ello, no será de aplicación el procedimiento previsto para la ejecución de dichas competencias, en el supuesto de que una determinada competencia ya se viniera ejerciendo por los municipios en virtud del actualmente derogado art. 28 LBRL. Los municipios podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades que llevaban a cabo con anterioridad a la aprobación de la LRSAL, siempre que cuenten con financiación a tal efecto y no amplíen su perímetro, incurriendo en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público. Tendrán la consideración de distintas de las propias o atribuidas por delegación aquellas competencias que no ha-

yan sido expresamente atribuidas al municipio por la correspondiente normativa sectorial, por lo que, en estos casos, el municipio que desee ejercerlas habrá de atenerse al procedimiento establecido en el art. 7.4 LRSAL.

La circular fundamenta este modo de implementación de las diferentes competencias por los entes locales vascos en que la normativa básica de régimen local no puede desconocer o menoscabar las competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma de Euskadi en las materias relacionadas con los diferentes sectores de actuación pública; competencias que emanan directamente de la LO 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. En consecuencia, la LRSAL no puede impedir que, en las materias sectoriales de su titularidad, la Comunidad Autónoma Vasca atribuya competencias a los municipios situados en su ámbito territorial; interpretación que en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi viene refrendada por la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo del TRLHL, cuando establece que «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 de Régimen Local».

#### **IV. Ley básica y autonomía local: una reforma constitucional**

La normativa autonómica de blindaje de las competencias locales atribuidas por la legislación autonómica anterior a la LRSAL se funda en la concepción de la LRSAL como ley básica y, por tanto, marco de regulación de los criterios homogéneos mínimos de articulación de las competencias locales en materias de titularidad estatal y autonómica. Sin embargo, en materia de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), el Tribunal Constitucional establece que la ley básica asegura un umbral mínimo entendido como capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés, que en todo caso debe limitarse en función de los intereses supralocales.

##### **IV.1. La reforma constitucional de la ley básica**

Verdaderamente, es deseable que la regulación estatal de lo básico constituya el marco para un modelo más abierto de libre administración autonómica de competencias de intervención local.

La doctrina mayoritaria considera que las materias asumidas por las Comunidades Autónomas son de atribución estatutaria, no de legislación ordinaria, por lo que las atribuibles al Estado no deben ser entendidas como una suerte de «competencia de las competencias» llamadas a deslindar los ámbitos de intervención normativa sectorial de modo irrestricto. Sin embargo, todas estas consideraciones no pueden llevar a soslayar que «la determinación expresa del carácter básico o supletorio del derecho estatal manifiesta una delimitación competencial que no es efecto sino objeto propio y exigible de la normación del Estado» (70). El Tribunal Constitucional ha reiterado que la atribución competencial estatal en relación con el contenido básico de una materia no puede aprovecharse para cercenar las competencias autonómicas compartidas o vaciarlas de contenido, desde una perspectiva constitucional (71).

El problema estriba en que la Constitución no determina que el contenido de la ley básica tenga que ser necesariamente principal, formado por «reglas imperfectas» de dificultosa aplicación inmediata (72); ni tampoco concreta de modo detallado el margen de intervención autonómico. La determinación del margen de intervención de las Comunidades Autónomas en materia local corresponde al legislador básico, siempre y cuando garantice un contenido mínimo. La pretensión de blindar las competencias locales en el ámbito autonómico, con base en una concepción de la ley básica como marco para la articulación autonómica de las competencias locales, no puede ignorar que esta asimilación de las competencias locales y sus potestades autonómicas al desarrollo de lo básico se vincula de modo permanente al margen de intervención permitido por la ley estatal básica, en virtud del título competencial que la Constitución atribuye a los órganos estatales para determinar el contenido básico de la autonomía local (artículo 149.1.18 CE) (73).

De todo lo anterior se colige una necesaria reforma constitucional que reconozca, de modo expreso, la función que la ley básica está llamada a

---

(70) JIMENEZ, J. DUQUE, J.C. (2011) «Legislación básica». En: ARAGÓN REYES, M., y AGUADO, C. (eds.) *Temas básicos de derecho constitucional. Organización general y territorial del Estado*. Thomson Reuters, Cizur Menor, España, pp. 424-429.

(71) SSTC 95/2014; 37/2014; 80/1998; 69/1988. La doctrina ha criticado la ley por entender que las bases estatales contenidas en la LRSAL no tienen como función garantizar la autonomía local sino, antes al contrario, limitarla. De tal manera, que la LRSAL parece mutar la función que al legislador estatal de lo básico le corresponde respecto de la autonomía local, FONT i LLOVET, F., GALÁN GALÁN, A., «La reordenación de las competencias municipales: una mutación constitucional», en FONT i LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (Dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 20 y 21.

(72) JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico» Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, n.º 27, 1989, p. 51.

(73) SSTC 95/2014; 143/2013; 103/2013; 31/2010.

desempeñar, y cuál sea la regulación de los principios que aseguren una homogeneidad mínima de tratamiento de una materia (74).

## IV.2. La reforma constitucional de la autonomía local como derecho

El Dictamen del Consejo de Estado n.º 338/2014, de 22 de mayo, ha aclarado que la vinculación de los servicios mínimos de la mayor parte de los municipios de menos de 20000 habitantes a exigencias de costes efectivos estatales (arts. 26.2 y 116 *ter* LRSAL) vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada porque la reduce a límites prácticamente inapreciables. No así, lo relativo a las otras modalidades de competencias, (arts. 7.4, 25.2, 57.3), aunque algunas hayan sido suprimidas, y otras queden pendientes de la necesaria financiación para su implementación. Sin embargo, la condicionalidad de la mayor parte de las competencias a contingencias presupuestarias y financieras puede ser determinante, a futuro, de una reducción de la autonomía local incompatible, siquiera, con el mínimo garantizado por la Constitución. Y tales contingencias no pueden resolverse por el Tribunal Constitucional, vinculado como está a la interpretación de la autonomía local conforme a lo establecido en el texto constitucional.

Es preciso un reconocimiento constitucional de un derecho a la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), que determine, con precisión, qué materias son susceptibles de intervención local, permitiendo así a las Comunidades Autónomas articular las competencias locales y sus niveles de atribución en materias autonómicas. En la medida en que el bloque de constitucionalidad está formado por normas que condicionan la validez de otras normas, sólo en tanto delimitan las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas (75), la deseada cláusula general de competencia municipal no puede buscarse en la ley básica, sino en la Constitución. Ello significaría que «en vez de operar como una genérica norma de atribución cuyo contenido indeterminado habría que desentrañar caso por caso dentro del marco establecido por el legislador sectorial, funcionaría jurídicamente como una verdadera presunción constitucional acerca de la validez de la actuación local, incumbiendo al legislador la carga de la prueba» (76).

---

(74) SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Una propuesta de cambio federal», en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J (Ed.), *La reforma federal. España y sus 7 espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, p. 41.

(75) REQUEJO PAGÉS, J.L., «El valor de la Carta Europea de la Autonomía local en el ordenamiento español», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.), *Autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 27 y 28.

(76) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., «Autonomía local y Constitución, dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *REDC*, n.º 70, 2004, p.180.

Es deseable que la Constitución reconozca el derecho a la autonomía local que incluya las materias, exclusivas o compartidas que, en todo caso, sean susceptibles de intervención local; y determine la libre articulación estatal y autonómica de tales competencias y sus niveles de implementación, conforme al reparto de materias establecida por el bloque de constitucionalidad. Ello derivaría en una obligación de financiación previa por parte de los poderes públicos estatales, autonómicos, y locales. De tal forma, que el Estado sería competente para articular las competencias locales en materias estatales exclusivas y sus niveles administrativos de implementación. Y las Comunidades Autónomas lo serían para determinar las competencias locales —en los Estatutos de Autonomía o en las leyes sectoriales autonómicas— en materias de titularidad autonómica —propias o compartidas—.

Trabajo recibido el 12 de mayo de 2015

Aceptado por el Consejo de Redacción el 26 de junio de 2015

**LABURPENA:** Urgentziazko autonomia-araudiak gotortu egin ditu autonomiari buruzko gaietako toki-eskumenak; hain zuzen ere, Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko Legeak murrizten dituenak edo finantziazioari eta benetako kostuei buruz Estatuak jarritako eskakizunetara lotzen dituenak. Honetan funtsatzen da: oinarrizko legea ez dator bat toki-eskumenekin, baizik eta titulartasun autonomikoaren arloetan aipatu eskumenak libreki baliatzeko gutxieneko homogeneotasun esparruarekin. Honako honetan ere oinarritzen da: toki-autonomiari esker, toki-erakundeek beren intereseko gaietan esku-hartzeko eskubidea dute, eta toki-interesen eta tokikoaz gaindiko interesen arteko loturaren arabera mailakatzen da haien partaidetza (Espainiako Konstituzioa, 137. artikulua). Berme horiek objektiboki lortzeko, beharrezkoa da Konstituzioa erreformatzea, oinarrizko araua funtsezko edukiarekin edo eduki nagusiarekin bat etortzeko, eta, hartara, gutxieneko homogeneotasuna bermatzeko. Konstituzioa erreformatu beharra dago, halaber, toki-autonomiarako eskubidea ezartzeko eta tokiko esku-hartzea zer arlotara irits daitekeen zehazteko; horrela, autonomia-erkidegoek toki-eskumenak antolatu ahal izango dituzte, eta titulartasun autonomikoaren arloetan eskumen horiek zer administrazio-mailari izendatu erabaki ahal izango dute.

**GAKO HITZAK:** Toki-autonomia. Autonomia Estatutua. Oinarrizko legea. Berme instituzionala.

**RESUMEN:** La normativa autonómica de urgencia ha blindado las competencias locales en materias autonómicas que la LRSAL reduce, o vincula a exigencias estatales de financiación y de costes efectivos. Se fundamenta en que la ley básica no se identifica con las competencias locales, sino con el marco de homogeneidad mínima para el libre ejercicio de tales competencias en materias de titularidad autonómica; se basa también en la autonomía local como derecho de intervención de los entes locales en los asuntos que sean de su interés graduándose la intensidad de su participación en función de la relación existente entre intereses locales y supralocales (art. 137 CE). Para lograr tales garantías, de modo objetivo, es precisa una reforma constitucional que identifique la norma básica con un contenido esencial o principal, garante de una homogeneidad mínima. También es necesaria una reforma constitucional que establezca un derecho a la autonomía local y determine las materias susceptibles de intervención local; de tal manera que las Comunidades Autónomas puedan articular las competencias locales y decidir los niveles administrativos de atribución de las mismas en materias de titularidad autonómica.

**PALABRAS CLAVE:** Autonomía local. Estatuto de Autonomía. Ley básica. Garantía institucional.

**ABSTRACT:** The regional emergency rule has shielded local expertise in regional matters that LRSAL reduced, or linked to state funding requirements and actual costs. It is based on the Basic Law does not identify with local expertise, but with minimum homogeneity framework for the free exercise of such powers in matters of regional ownership. It is also based on local autonomy as a right

of intervention of local authorities in matters which are of interest graduating the intensity of their participation in terms of the relationship between local and supra-local interests (art. 137 EC). To achieve these guarantees, objectively, is a constitutional amendment necessary to identify the basic rule with a key or principal, guaranteeing a minimum content homogeneity. It is also required a constitutional amendment to establish a right to local autonomy and to identify areas susceptible local intervention; so that the regions can articulate local expertise and administrative levels decide the allocation of the same in matters of regional ownership.

**KEYWORDS:** Local autonomy. Statute of Autonomy. Basic law. Institutional guarantee.