



LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI: UNA AUTONOMÍA MUNICIPAL PROPIA Y DIFERENTE ES POSIBLE



Facultad de Derecho

TESIS DOCTORAL

**LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI:
UNA AUTONOMÍA MUNICIPAL PROPIA Y DIFERENTE
ES POSIBLE**

Autora: Aizbea Atela Uriarte

Directores: Dra. D.^a Vega María Arnáez Arce
Cat. D. Rafael Jiménez Asensio

DIRECTORES

DOCTORANDO

U.M. Arnáez Arce




Deusto – Bilbao, 15 de Julio de 2020

Ama, aita eta amamari,
eurak diralako honen eta danaren sustraia.

Ane eta Josebari,
eurena izan dalako denporea.

.- ÍNDICE	p. 7
.- ABREVIATURAS	p. 17
.- INTRODUCCIÓN.....	p. 23

PARTE PRIMERA

LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO HASTA LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	p. 29

CAPÍTULO I

LA AUTONOMÍA LOCAL DESDE LA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL HASTA LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	p. 33

I.- LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL	p. 33

I.1.- LA AMBIGUA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL Y SUS MOTIVOS	p. 33

I.2.- LA AUTONOMÍA COMO CONCEPTO PLURAL, POLIÉDRICO Y DINÁMICO.....	p. 37

I.3.- LA REIVINDICACIÓN DE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL	p. 42

I.4.- LA AUTONOMÍA LOCAL EN TRES ÁMBITOS	p. 45

II.- LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL	p. 50

II.1.- RAÍCES DOCTRINALES HISTÓRICAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL	p. 50

II.2.- ORIGEN DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL.....	p. 56

II.3.- POSTULADOS DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL IMPORTADOS AL DERECHO ESPAÑOL	p. 58

II.4.- INSUFICIENCIAS DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE SUPERACIÓN	p. 62

III.- LA LEY 7/ 85, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. POSICIÓN ORDINAMENTAL Y UN PRIMER ACERCAMIENTO AL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA LOCAL QUE CONFIGURA	p. 69
III.1.- LA POSICIÓN ORDINAMENTAL DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.....	p. 74
III.2.- UN PRIMER ACERCAMIENTO AL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL....	p. 80
A) LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL	p. 80
B) LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	p. 83
C) LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL	p. 86
IV.- LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO POSTERIOR A LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.....	p. 89
IV.1.- EN EL ÁMBITO SUPRAESTATAL	p. 89
A) LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL	p. 90
B) EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	p. 97
IV.2.- EN EL ÁMBITO ESTATAL	p. 99
A) LAS PRIMERAS LEYES COETÁNEAS A LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.....	p. 100
a) El Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen local	p. 100
b) La Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales ...	p. 103
c) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General ..	p. 106
B) EL PACTO LOCAL Y LAS SIGUIENTES MODIFICACIONES DE LA LEY DE BASES HASTA LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 108
a) El pacto local.....	p. 108
b) Las siguientes modificaciones de la Ley de Bases del Régimen Local hasta la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	p. 112

IV.3.- EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO	p. 119
A) DEL CARÁCTER SECUNDARIO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS LEYES AUTONÓMICAS DE RÉGIMEN LOCAL AL PROCESO DE INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL	p. 119
B) PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN QUE GENERA EL PROCESO DE INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL	p. 126

CAPÍTULO II

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 135
I.- ORÍGENES	p. 137
II.- TENSIONES DERIVADAS DE SU APROBACIÓN	p. 143
III.- REACCIONES QUE PROVOCA SU APROBACIÓN	p. 150
III.1.- UNA APROXIMACIÓN A LA NORMATIVA AUTONÓMICA	p. 150
III.2.- A MODO DE SÍNTESIS	p. 155
IV.- EL CONTENIDO SUBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 159
IV.1.- RÉGIMEN DE CREACIÓN Y FUSIÓN DE MUNICIPIOS.....	p. 163
IV.2.- ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO Y OTRAS ENTIDADES LOCALES ASOCIATIVAS	p. 166
IV.3.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES	p. 173
IV.4.- LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN MUNICIPAL.....	p. 178
V.- EL CONTENIDO OBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 183
V.1.- LAS COMPETENCIAS PROPIAS	p. 186
V.2.- LAS COMPETENCIAS DELEGADAS.....	p. 194

V.3.- LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DELEGADAS	p. 199
A) LAS CONDICIONES MATERIALES O SUSTANTIVAS	p. 202
B) LAS CONDICIONES FORMALES O PROCEDIMENTALES	p. 204
VI.- EL CONTENIDO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 206
VI.1.- EL AUMENTO DE CONTROLES ADMINISTRATIVOS A LOS MUNICIPIOS	p. 206
VI.2.- LA VULNERABILIDAD DEL PRINCIPIO DEMOCRATICO	p. 213
VI.3.- LA SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL	p. 217

PARTE SEGUNDA

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: DE LA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL A LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 223

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA DESDE LA CONSTITUCIÓN HASTA LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 225
I.- LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1ª DE LA CONSTITUCIÓN	p. 226
II.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO	p. 232
III.- OTRAS NORMAS QUE COMPLEMENTAN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EUSKADI	p. 235
III.1.- LA LEY DEL CONCIERTO ECONÓMICO	p. 236
III.2.- LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS Y DEMÁS LEYES “DELIMITADORAS DE COMPETENCIAS”	p. 241
III.3.- LA LEY DE ARMONIZACIÓN, COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN FISCAL	p. 249
III.4.- LAS NORMAS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS	p. 253

IV.- EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA HASTA LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 257
IV.1.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA LITERALIDAD DEL ESTATUTO Y EN LA LEY DEL CONCIERTO ECONÓMICO	p. 260
IV.2.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS.....	p. 262
IV.3.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LAS NORMAS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS	p. 266
A) LAS DEMARCACIONES MUNICIPALES	p. 266
B) LAS DEMARCACIONES SUPRAMUNICIPALES	p. 268
C) LAS HACIENDAS LOCALES	p. 269
IV.4.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL	p. 270
A) LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA DICCIÓN ORIGINARIA DE LA LEY DE BASES Y LA LEY DE HACIENDAS LOCALES	p. 270
B) LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA CON LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 274

CAPÍTULO II

LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.....	p. 285
I.- LOS PRIMEROS ANTECEDENTES DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 286
II.- LOS ANTECEDENTES MÁS INMEDIATOS A LA LEY	p. 291
II.1.- TRAMITACIÓN EN SEDE GUBERNATIVA.....	p. 291
II.2.- TRAMITACIÓN EN SEDE PARLAMENTARIA.....	p. 297
III.- FUNDAMENTO JURÍDICO, CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.....	p. 301
III.1.- FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 302

III.2.- CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 305

IV.- PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 310

CAPÍTULO III

EL CONTENIDO SUBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.....	p. 317

I.- LOS DIFERENTES ENTES LOCALES	p. 318

I.1.-LOS MUNICIPIOS.....	p. 320

I.2.- LOS CONCEJOS Y CUALESQUIERA OTRAS ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO	p. 325

I.3.- LAS MANCOMUNIDADES	p. 329

I.4.- LAS CUADRILLAS DE ARABA/ÁLAVA	p. 334

I.5.-OTRAS ENTIDADES QUE AGRUPAN VARIAS ENTIDADES LOCALES	p. 335

II.- LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL EN LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 337

II.1.- LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN MUNICIPAL	p. 338

II.2.- LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL Y LA POSICIÓN DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO LOCAL EN EUSKADI	p. 347

III.- ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONSORCIOS LOCALES.....	p. 353

III.1.- LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL CONSORCIO EN EL DERECHO ESPAÑOL	p. 354

A) EL CONSORCIO ANTES DE LA LEY DE RACIONALIZACION Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 355

a) El consorcio en la legislación de régimen local estatal	p. 355

b) El consorcio en la legislación básica estatal de carácter general.....	p. 357

B) EL CONSORCIO TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	p. 361
a) El consorcio en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	p. 361
b) El consorcio en la legislación básica estatal tras la Ley de Racionalización de la Administración Local	p. 367
III.2.- LOS CONSORCIOS EN LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 371
A) EL CONSORCIO EN EL TÍTULO I DE LA LEY	p. 374
B) EL CONSORCIO EN EL TÍTULO II DE LA LEY	p. 375
C) EL CONSORCIO EN EL TÍTULO VIII DE LA LEY	p. 376

CAPÍTULO IV

EL CONTENIDO OBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 383
I.- EL MUNICIPIO COMO NIVEL CENTRAL DEL GOBIERNO LOCAL. LA ATRIBUCIÓN AL MISMO DE COMPETENCIAS PROPIAS	p. 383
II.- CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS	p. 387
III.- LAS COMPETENCIAS PROPIAS	p. 390
III.1.- RÉGIMEN DE ATRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS	p. 396
III.2.- RÉGIMEN DE GARANTÍAS DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS	p. 400
IV.- LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS Y DELEGADAS	p. 404
IV.1.- LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS	p. 405
IV.2.- LAS COMPETENCIAS DELEGADAS	p. 408
A) RÉGIMEN COMÚN DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	p. 409
B) RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LA DELEGACIÓN REALIZADA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI	p. 412

V.- LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS, TRANSFERIDAS O DELEGADAS	p. 415
V.1.- TÍTULO DE ATRIBUCIÓN.....	p. 416
V.2.- AUSENCIA DE GARANTÍA DE FINANCIACIÓN	p. 418
V.3.- CONDICIONES Y PROCEDIMIENTO PARA SU EJERCICIO	p. 419
A) EJERCICIO DE NUEVAS COMPETENCIAS	p. 421
B) EJERCICIO DE COMPETENCIAS QUE SE VIENEN EJERCIENDO ANTES DE LA LILE	p. 423

CAPÍTULO V

EL CONTENIDO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADA POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.....	p. 427
I.- EL CONSEJO VASCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES	p. 433
I.1.- SU NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES.....	p. 434
I.2.- <i>LOCUS</i> DE LA PARTICIPACIÓN Y SUS EFECTOS	p. 438
II.- LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI	p. 440
II.1.- SU NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES	p. 440
II.2.- <i>LOCUS</i> DE LA PARTICIPACIÓN Y SUS EFECTOS.....	p. 445
A) LA COMISIÓN COMO ÓRGANO DE ALERTA TEMPRANA.....	p. 445
B) LA COMISIÓN COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN	p. 450
III.- ÓRGANOS TERRITORIALES DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO	p. 455
IV.- RELEVANCIA INSTITUCIONAL DE EUDEL.....	p. 456
V.- LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL EN LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONSEJO VASCO DE FINANZAS Y EN EL ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA.....	p. 458

V.1.- EL MODELO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DE EUSKADI BASADO EN EL CONCIERTO ECONÓMICO	p. 459
A) EN EL ÁMBITO DEL DISEÑO GENERAL DE LAS HACIENDAS LOCALES Y EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO	p. 461
B) EN EL ÁMBITO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE	p. 466
C) EN EL ÁMBITO DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL DERIVADA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS	p. 472
a) La dificultad para delimitar quién es competente para regular la participación de los Municipios en la recaudación por tributos concertados	p. 474
b) El riesgo compartido	p. 478
c) Los fondos forales de financiación municipal	p. 481
V.2.- LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL EN LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI	p. 486
A) DISPOSICIONES GENERALES SOBRE FINANCIACIÓN MUNICIPAL	p. 486
a) Principios Generales de actuación de las Haciendas locales	p. 490
b) La financiación incondicionada	p. 491
c) Establecimiento de la titularidad de la tutela financiera de los Municipios vascos	p. 493
B) FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y DEMÁS ENTIDADES LOCALES.	p. 498
a) La participación municipal en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas .p.	502
b) La participación municipal en el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi	p. 506
.- CONCLUSIONES	p. 511
.- BIBLIOGRAFÍA.....	p. 533
.- NORMATIVA	p. 557
.- JURISPRUDENCIA	p. 573
.- OTRAS FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	p. 579

ABREVIATURAS

Art: Artículo.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CAE: Comunidad Autónoma de Euskadi.

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco.

CE: Constitución Española.

CEAL: Carta Europea de la Autonomía Local.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CGLE: Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

COA: Comisión Arbitral.

COJUA; Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

CVFP: Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

CVPPL: Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales.

EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco.

EELL: Entidades locales.

EUDEL: Euskal Udalen Elkarte/Asociación Vasca de Municipios.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

FGA: Fondo General de Ajuste.

FOFEL: Fondo Foral de Financiación de Entidades Locales de Araba/Álava.

FOFIM: Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa.

FJ: Fundamento jurídico.

FFJJ: Fundamentos jurídicos.

IAE: Impuesto sobre actividades económicas.

IBI: Impuesto sobre bienes inmuebles.

IVTM: Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

LHL: Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

LILE: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

LO: Ley orgánica.

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

LRBRL: Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LR SAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

LRSP: Ley 15/2015, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

LTH: Ley de Territorios Históricos.

NNFF: Normas forales.

OCTE: Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

PICAS: Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

REALA: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

REAL: Revista de Estudios de la Administración Local.

ROF: Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de 1986.

ROM: Reglamento Orgánico municipal.

RSCL: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado mediante Decreto, de 17 de junio de 1955.

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TRRL: Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

TRLHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

TS: Tribunal Supremo.

TTHH: Territorios Históricos.

OCTE: Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

PLME: Proyecto de Ley Municipal de Euskadi.

UAM: Universidad Autónoma de Madrid.

INTRODUCCIÓN

OBJETO DE LA TESIS E IMPORTANCIA DEL TEMA

La autonomía local, entendida como un ámbito político de decisión es consustancial a los Municipios democráticos como Entidades locales básicas dotadas de legitimidad democrática directa, pero esta dimensión ha sido ignorada hasta tiempos recientes habida cuenta de la inercia heredada de un Estado fuertemente centralizado y la prioridad en consolidar el Estado autonómico establecido por la Constitución Española de 1978.

La importancia del estudio de la autonomía municipal radica en poder contribuir a dar respuesta a las cada vez mayores cotas de autonomía y poder de decisión que reivindican los gobiernos locales, necesitados de implementar políticas públicas propias que puedan hacer frente a los retos que la ciudadanía plantea para resolver los cada vez más complejos problemas sociales.

Para ello, es imprescindible que los Municipios sean considerados como verdaderos niveles territoriales de gobierno, reconocerles expresamente competencias y que éstas cuenten con suficiente financiación garantizada por un ordenamiento jurídico que proporcione certeza y seguridad.

En el singular marco jurídico de la CAPV, recientemente la autonomía local ha sido objeto de específica regulación en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, ley que ha visto la luz después de casi cuarenta años desde que se aprobara el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Esta tesis se centra en estudiar la autonomía local que configura esta ley, pero para su comprensión se hace imprescindible, con carácter previo, ubicar su aprobación en un contexto determinado.

Ello nos lleva a analizar, en primer lugar, la evolución normativa que la autonomía local ha sufrido en el ámbito estatal, en términos generales y desde una perspectiva constitucional y, en segundo lugar, a abordar la creación del singular marco normativo de Euskadi, lo que conlleva a exponer la complejidad del entramado interinstitucional vasco hasta llegar a la reciente ley vasca como primera ley que da cobertura institucional expresa al Municipio en Euskadi.

En este orden de cosas, la hipótesis principal que se trabaja es la de determinar en qué medida el legislador vasco configura una autonomía local vasca propia y diferenciada de la configurada por la legislación básica estatal.

La aproximación al estudio de la ley nos ha llevado, no obstante, a adicionar a la anterior hipótesis otras de carácter secundario, pero no menos importantes, aunque no sean el objeto principal de esta tesis.

En este sentido, la aprobación de la ley vasca en una contextualización jurídica insegura, imprecisa y cuestionada enfrenta al lector de este trabajo de investigación a la realidad de afrontar una necesaria y profunda reflexión sobre la relación de los distintos niveles territoriales de gobierno, la necesidad de proyectar las relaciones intraordinamentales en base a una nueva hermenéutica principiológica que tiene relación directa con las expresas reglas contenidas en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, lo cual permitirá garantizar la centralidad del Municipio como nivel territorial imprescindible de gobierno.

La importancia del tema es indiscutible. El riesgo de ignorar institucionalmente el nivel local de gobierno trae consigo la incapacidad de reacción cercana y rápida de la administración más cercana al ciudadano, sobre todo para afrontar situaciones de emergencia como la que, a la fecha en que se están escribiendo estas líneas de introducción, estamos sufriendo en pleno desarrollo de desescalada del confinamiento impuesto a la población como primera consecuencia para afrontar la pandemia de la COVID-19.

MÉTODOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

La complejidad del derecho municipal es enorme. En primer lugar, porque constituye un sistema jurídico integrado por fuentes autónomas y heterónomas del derecho y la sistemática que disciplina ambos planos de procedencia del derecho debiera darse, en gran medida, en base al Principio de Competencia, lo cual ha resultado imposible habida cuenta de que durante cuarenta años de democracia, los Municipios, que son parte de la organización territorial de Estado, no tienen competencias municipales propiamente atribuidas de forma expresa por la ley.

Este hecho, además, choca frontalmente con la realidad, pues los Municipios ejercen competencias, otra cosa es con qué grado de seguridad jurídica, de libertad de decisión y de las condiciones para su financiación.

Más aún, a esta circunstancia se une la complejidad del entramado institucional vasco en el que los Órganos forales de los Territorios Históricos son también creadores de derecho y fuertemente vinculados a la historia del municipalismo vasco, lo cual proporciona, aún si cabe, mayor dosis de dificultad añadida al estudio de una ley municipal vasca, ley autonómica que se inserta en el peculiar modelo institucional de la CAPV.

Todas las dificultades que se derivan de lo expuesto no permiten pensar que sólo un método científico pueda permitir la formación de una trayectoria lineal que dé respuesta clara a las hipótesis planteadas. Por este motivo se han combinado dos procedimientos: uno de índole racionalista, lo que requiere que el método permita y asegure establecer axiomas, postulados, definiciones y deducciones sobre el objeto científico, y el otro de índole más empírica, lo que requiere que la experimentación guíe y modifique los axiomas, postulados, definiciones y declaraciones. Además, a esto se ha sumado como

complementaria la idea de conocimiento aproximado y corregible, buscando así una explicación de la realidad.

Por lo tanto, el objetivo ha sido el uso de más de una forma de razonamiento metodológico capaz de dar cuenta de las conclusiones y valoraciones adoptadas aquí, ampliando la gama de análisis y sugerencias para dar respuesta a las preguntas.

Cuando ha sido necesario, se ha utilizado una cadena de razonamiento deductivo en orden descendente, del análisis general al particular, llegando así a una conclusión, que está destinada a explicar el contenido de las premisas y que permite la investigación de nuevos eventos jurídicos de los axiomas y principios ya establecidos.

El razonamiento inductivo que del estudio de casos particulares conduce a una generalización de ciertos fenómenos también se ha utilizado como método científico de análisis, tal y como se deriva de la observación de casos de la realidad jurisprudencial concreta que llegan al establecimiento de datos genéricos, que en esta tesis acaban por demostrar por ejemplo la clara pervivencia de la teoría institucional de la autonomía local.

Las fuentes de información empleadas en este trabajo de investigación han sido mayormente el estudio de la doctrina científica cualificada, la lectura de tratados y manuales de derecho administrativo, constitucional, autonómico y local, artículos en revistas especializadas, científicas y profesionales, tanto en formato papel como electrónico, la investigación jurisprudencial, así como la lectura de resoluciones de órganos administrativos colegiados.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

Tras la lectura y el análisis del material bibliográfico se ha procedido a la redacción del presente trabajo de investigación, estructurando su contenido en dos partes, además de esta introducción y el apartado de conclusiones.

En la parte primera de la tesis, titulada *La autonomía local en el Estado autonómico hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, se realiza un análisis sobre en qué medida el Principio de Autonomía municipal, recogido y garantizado por la CE de 1978, ampara un verdadero contenido político, además de administrativo. Para ello, se divide a su vez en dos Capítulos.

En su Capítulo I, se aborda, en primer término, el estudio de la literalidad de la Constitución y su interpretación doctrinal y jurisprudencial hasta llegar a la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local.

En segundo término, se estudia la configuración de la autonomía local en su desarrollo legislativo supraestatal, estatal y autonómico, posterior a la aprobación de la Ley 7/85, de

2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y sus siguientes modificaciones hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

A continuación, en el Capítulo II de la primera parte de la tesis se examina la autonomía local configurada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en orden a concluir con su contenido político o meramente administrativo.

La parte segunda de la tesis se titula: *La autonomía local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: de la literalidad constitucional a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi* y se divide en cuatro Capítulos.

Habiéndose expuesto en la primera parte de la tesis el sistema de fuentes del derecho local y la evolución del contenido normativo de la autonomía local a nivel estatal y con carácter general, desde la entrada en vigor de la CE hasta nuestros días, en esta segunda parte se estudia también esa evolución, pero dentro del singular marco autonómico vasco.

Para ello, en su Capítulo I se abordan, en primer lugar, las peculiaridades institucionales de Euskadi dentro de las que se encuadra el nivel local.

Esta circunstancia deriva, en segundo lugar, en determinar la singularidad del sistema de fuentes del derecho local en la CAPV donde se ubica la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

El Capítulo II contiene una presentación de la ley a analizar, de su *iter* normativo y de su naturaleza y características en orden a ubicarla en el sistema de fuentes del derecho autonómico y local vasco.

En los Capítulos III, IV y V se aborda el análisis, respetivamente, del contenido subjetivo, objetivo e institucional que la ley que es objeto de investigación proporciona a la autonomía local vasca identificando sus fortalezas y debilidades para concluir en un escenario propio y específico en la CAPV.

Por último, este estudio de investigación se cierra con un apartado de conclusiones donde se resumen los aspectos más relevantes del mismo y se realizan algunas sugerencias de *lege ferenda* para mejorar algunas de las más relevantes pretensiones de la ley estudiada y contribuir al fortalecimiento del municipalismo vasco y finalmente, se adiciona el pertinente apartado dedicado a la bibliografía utilizada.

PARTE PRIMERA

LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO HASTA LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Constitución Española de 1978¹ (CE, en adelante), establece el Estado autonómico y abre un nuevo tiempo de autonomía política para instancias territoriales diferenciadas del Estado central, concretamente, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

El texto constitucional opera una distribución territorial del poder público entre el Estado y las entonces emergentes Comunidades Autónomas, lo que prontamente la jurisprudencia constitucional ha denominado distribución vertical del poder público², porque, expresamente, distribuye competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante), *ex arts.* 148 y 149 CE. Pero, además, reconoce y garantiza la autonomía local, aunque no define su contenido.

Esta distribución vertical del poder público se canaliza a través del Título VIII de la CE titulado: “De la Organización Territorial del Estado”. Este Título se divide en tres Capítulos. El primero de ellos recoge, en los arts. 137-139, los “Principios Generales” de la organización territorial del Estado, el Capítulo II que, también, consta de tres arts., 140, 141 y 142, se titula: “De la Administración Local” y el tercer y más extenso de los Capítulos del Título VIII de la CE se titula: “De las Comunidades Autónomas”, abarcando los arts. del 143 al 158.

El reconocimiento constitucional expreso de la autonomía para las CCAA y para Municipios, provincias e islas conlleva que, desde 1978, el sistema de fuentes del orden local esté presidido y dirigido por la propia Constitución y junto a ella, en mayor o menor medida, los Estatutos de Autonomía, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, así como el llamado *bloque de la constitucionalidad*³, dentro

¹ Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado* (BOE, en adelante) núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

² Así lo hace el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) en su Sentencia 4/81, de 2 de febrero, FJ 3º. BOE, núm. 47, de 24 de febrero. Web.: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/4> y más específicamente, en su Sentencia 32/81, de 28 de julio, también en su FJ 3º que, literalmente, dispone: “(...) la Constitución prefigura, (...), una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y Municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito (...)”. BOE, núm. 193 (Suplemento), de 13 de agosto de 1981, p. 29. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/32> (Últimas consultas 18/07/2016).

³ Sirva de concreción del término, la aportación de GÓMEZ FERNÁNDEZ cuando, en resumen, señala que: “(...) El concepto de «bloque de la constitucionalidad», inspirado en el francés «bloc de constitutionnalité», es adoptado por la doctrina española a principios de los años 80, pasando, poco

del cual, aunque hoy matizadamente, tal y como lo reconoce un importante sector de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, tienen cabida tanto la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL, en adelante) como la Carta Europea de la Autonomía Local⁴.

En el análisis del derecho local postconstitucional, se comparte la idea que expone FANLO LORAS de que el Principio de Autonomía local, reconocido por el texto constitucional de 1978, constituye la clave interpretativa del régimen local actual y, por este motivo, se entiende de tanta importancia delimitar su contenido y alcance⁵.

Sin embargo, esta tarea de delimitación del alcance y contenido de la autonomía local reconocida en la CE está siendo una labor de interpretación enormemente complicada

tiempo después a la jurisprudencia constitucional. Desde entonces, y en 25 años de uso por el Tribunal Constitucional y la doctrina, la deriva de este concepto ha sido notable. La aproximación más simple al término, y también la más extendida, lo asocia a la idea de un conjunto de normas cuya función consiste en atribuir o modificar la atribución de las competencias de las Comunidades Autónomas, labor que la Constitución no realiza de forma directa, sino a través de algunas disposiciones de rango inferior. No obstante, esta aproximación ha sido superada en la práctica y ha de reconocerse que hoy el bloque se acerca más a un concepto procesal, asociado a la función que desempeñan las normas integrantes del bloque como parámetro de la constitucionalidad del resto de disposiciones del ordenamiento jurídico (...). En GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., “Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después”. *Estudios de Deusto*, Volum. 54/1, Bilbao, enero-junio 2006, p. 61.

⁴ Incluyen la LRBRL dentro del *bloque de la constitucionalidad* PAREJO ALFONSO, L., “Una visión sobre el gobierno local”. *Anuario de Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, p. 60, SOSA WAGNER F., “Los principios del Régimen Local”, en AAVV *Tratado de Derecho Municipal I*, 2ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.). Ed. Thomson Civitas, Madrid, 2003, p. 159-160. SALVADOR CRESPO, M. T., “La Ley reguladora de las bases del régimen local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local”, Fundación Democracia y Gobierno local, INAP, 2007, pp. 85-119. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1154/aut_pro_10_cap2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Última consulta 16/07/2018), así como RODRÍGUEZ ÁLVAREZ que considera, tanto a la LRBRL, como a la Carta Europea de la Autonomía Local, integrantes del bloque de la constitucionalidad en RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. M., *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Ed. Hermanos Bayer, Barcelona, 1996, p. 161. También, lo hacen, por ejemplo, la STC 27/87, de 27 de febrero, en su FJ 5 y la STC 109/1998, de 21 de mayo, en sus FFJJ 5 y 12. Webs: STC 27/1987, de 27 de febrero. BOE, núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1987-7418.pdf> y STC 109/1998, de 21 de mayo. BOE, núm. 146, de 19 de junio de 1998. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1998/109> (Últimas consultas 02/06/2015). Sin embargo, cuestionan esta inclusión ESTEVE PARDO, FONT i LLOVET y VELASCO CABALLERO en los términos que se irán exponiendo en la presente tesis.

⁵ FANLO LORAS, A., “Autonomía Local y Régimen Local vasco”, en AGIRREAZKUENAGA, I., BALZA AGUILERA, J., CASTELLS ARTECHE, J. M., FANLO LORAS, A., IBARRA ROBLES, J. L., LAMBARRI GOMEZ, C., LASAGABASTER HERRARTE, I., LOPERENA ROTA, D. y MONREAL ZIA, G. *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, 1994, pp. 103 y 105.

porque, entre otros motivos, en el orden jurídico-político se hereda la inercia de un régimen local preconstitucional carente de autonomía política.

En esta primera parte de la tesis se analiza en qué medida el Principio de Autonomía municipal, recogido y garantizado por la CE de 1978, ampara un verdadero contenido político, además de administrativo. Para ello, en su Capítulo I, se aborda, en primer término, el estudio de la literalidad de la Constitución y su interpretación doctrinal y jurisprudencial hasta llegar a la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local.

En segundo término, se aborda la configuración de la autonomía local en su desarrollo legislativo supraestatal, estatal y autonómico, posterior a la aprobación de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y sus siguientes modificaciones hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

A continuación, en el Capítulo II de esta primera parte de la tesis se examina la autonomía local configurada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

CAPÍTULO I

LA AUTONOMÍA LOCAL DESDE LA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL HASTA LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Cuando se aprueba la CE el derecho local en vigor es el derecho local preconstitucional dictado al albur del anterior régimen de dictadura franquista. Esto supone una enorme dificultad para comprender el alcance de su literalidad en el reconocimiento de la autonomía local hasta la aprobación de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La CE abre un nuevo tiempo de democracia y libertad, también para las Entidades locales, pero un tiempo, asimismo, lleno de incertidumbres por la inercia de la tradición centralizadora del régimen anterior y la escasa dedicación que la literalidad de la CE otorga a los Municipios. Este hecho llena de complejidad la delimitación del alcance y contenido del Principio de Autonomía local predicable de las Entidades locales en España.

Este Capítulo pretende contribuir a esta tarea comenzando por el estudio de la literalidad constitucional, en los términos que se exponen a continuación.

I.- LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL

En el presente Capítulo de la tesis, en primer lugar, se aborda secuencialmente y atendiendo a un criterio cronológico, el estudio de la literalidad constitucional y las distintas teorías interpretativas utilizadas para la delimitación del alcance y contenido de la autonomía local. Posteriormente, se analiza cómo se ha ido configurando normativamente su contenido, tanto en el ámbito supraestatal como estatal, principalmente, a través de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y también, autonómico, hasta llegar a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

I.1.- LA AMBIGUA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL Y SUS MOTIVOS

La regulación de la autonomía local se ubica en el Título VIII de la CE intitulado: “De la Organización Territorial del Estado”. Dentro del mismo, el Capítulo I regula los “Principios Generales” en sus arts. 137, 138 y 139.

El art. 137 es el primer precepto que la Constitución dedica a los Municipios y, expresamente, dispone lo siguiente:

“(…) El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses (…)

Siguiendo a PAREJO ALFONSO, puede afirmarse que este artículo establece las instancias territoriales que integran la estructura orgánica del Estado, por una parte, y, por otro lado, proclama la autonomía de cada una de dichas instancias, determinando que esta autonomía lo es para la gestión de sus respectivos intereses. En otras palabras, el art. 137 de la CE “(...) lleva a cabo el diseño constitucional de la estructura básica y de los principios esenciales del ordenamiento estatal en una amplia concepción (...)”⁶.

Según SÁNCHEZ GONZÁLEZ, este art. 137 CE es “(...) la plasmación de un modelo de construcción del Estado desde la perspectiva multinivel, que entiende que las tareas públicas se habrán de resolver a través del juego de diversas entidades territoriales (...)”⁷.

Los posteriores preceptos constitucionales que siguen al art. 137 y que regulan la autonomía local están ubicados en el Capítulo II del Título VIII, pero ya bajo el título: “De la Administración Local” y, por lo tanto, no ya como “Principios Generales de la Organización Territorial del Estado”. Estos artículos son el 140, 141 y 142. En lo que aquí interesa, se transcriben los artículos 140 y 142 CE que regulan la autonomía municipal y la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

El art.140 de la CE, literalmente, dispone lo siguiente:

“(...) La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por los Alcalde y Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto (...)”.

Por su parte, el artículo 142 de la CE reza así:

“(...) Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuya a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos

⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y Autonomías Locales*. (Dir.) COSCULLUELA MONTANER, L. Instituto de Estudios de Administración Local. Colección Estudios, Madrid, 1981, p. 115.

⁷ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., “La autonomía en el constitucionalismo español: El sistema de protección constitucional de la autonomía local”. *Tesis doctoral. Universidad de La Coruña*, 2012, p. 388.

Web: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/10095/SanchezGonzalez_JuanFrancisco_TD_2012.pdf?sequence=5&isAllowed=y (Última consulta 17/07/2018).

propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (...).”.

Como puede advertirse, la CE no define el alcance y contenido de la autonomía local que, expresamente, reconoce en su art. 137; únicamente el Capítulo II del mismo Título VIII y ya bajo el epígrafe “De la Administración Local” ofrece algunas pautas organizativas básicas para los Municipios en el artículo 140 y cierra su regulación a este respecto, en el artículo 142 con la garantía de la suficiencia financiera. Es decir, desde un prisma comparativo y una primera visión cuantitativa la Constitución sólo dedica tres artículos a los Municipios frente a los dieciséis que dedica a las CCAA.

Además, en contraposición a las CCAA para las que establece, con bastante precisión, el contenido objetivo, material o sustancial de su autonomía ex arts. 148 y 149, se constata que el texto constitucional no establece el ámbito material de la autonomía local y, más concretamente, la municipal.

La Constitución no recoge un listado de competencias locales, como hace en el caso de las CCAA y, por lo tanto, difiere tal determinación al legislador ordinario que, debido a la distribución vertical del poder público que prefigura, recaerá razonablemente y en más de una ocasión, en el legislador autonómico.

De la literalidad del artículo 137 de la Constitución se desprende que los Municipios y provincias gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero sin determinar en modo alguno cuáles sean esos intereses.

La incógnita que suscita la dicción del artículo versa, por ende, sobre el contenido que pueda darse a la “gestión” y a los “respectivos intereses”. Es decir, la incógnita se da en relación a qué funciones o facultades puede ejercer el Municipio y sobre qué materias puede hacerlo.

Esta concreción normativa del qué y del cómo de la autonomía local ha de realizarse, por lo tanto, por el legislador ordinario.

Ahora bien, aunque esta concreción no aparece en la Carta Magna, lo importante de la dicción del art. 137 de la CE transcrito, es, en mi opinión, la constatación de que el Principio de Autonomía se erige como “Principio General” de la organización territorial del Estado y, por lo tanto, informador del orden constitucional, caracterización que no cabe predicar del resto de preceptos anteriormente transcritos, es decir, de los arts. 140 y 142 de la CE.

Como Principio General del Derecho inspira la formación e interpretación del ordenamiento jurídico porque, según el art. 4 del Código Civil, se aplicará en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico, de manera que el legislador ordinario está vinculado a este principio en su labor de concreción de las funciones y facultades de “gestión” y “los respectivos intereses” municipales.

La sobriedad en la literalidad que la Constitución dedica a los Municipios y a la autonomía local se debe a que, tal y como manifiesta JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) los constituyentes se centraron básicamente en la cuestión regional, pues la atención hacia las CCAA monopolizó el discurso político, la tarea del legislador constitucional, el quehacer de la doctrina, así como, en cierta medida, la labor de la jurisprudencia constitucional (...)”⁸.

Al respecto, FANLO LORAS añade, al ya mencionado motivo de parquedad del texto constitucional, también una cuestión de inercia en la técnica legislativa arraigada en la historia constitucional española pues, salvo la Constitución de Cádiz de 1912, que recoge el tratamiento pormenorizado del régimen local, todas las demás Constituciones han dedicado a la Administración local nada más que dos o tres artículos⁹.

SÁNCHEZ GOYANES, por su parte, señala que el que las Entidades locales “(...) aparezcan huérfanas de cualquier reserva competencial en la CE (...)” se debió fundamentalmente a tres circunstancias concurrentes: “(...) el gran desconocimiento de la clase política representada en las Cortes Constituyentes hacia la Administración local y su problemática; el surgimiento de las reivindicaciones nacionalistas, que obligó a volcar toda la atención en la redistribución territorial del poder mirando hacia ellas para satisfacerlas razonablemente; y quizás sobre todo, por la ausencia de líderes locales en aquel Parlamento, Alcaldes de Municipios de gran población, que habrían podido hacer oír su voz demandando la posición que legítimamente les corresponde en el nuevo sistema (...)”¹⁰.

Lo cierto es que, sean cuales fueran las verdaderas causas, la conclusión a la que se llega es que el hecho de que la regulación constitucional de esta cuestión sea tan sucinta crea incertidumbre, sobre todo porque, respetando estrictamente lo previsto en la Constitución, es posible atribuir a las Entidades locales unas u otras competencias, regular de diferente forma el sistema de sus relaciones con otras Administraciones, someterlas a distintas modalidades de control, modificar sus estructuras o su organización interna, así como dotarlas de medios materiales y personales de distinto modo y en distinta manera.

⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Reforma de Gobierno Local: ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los Municipios en España)”, *Anuario del Gobierno Local* 1999-2000, pp. 137-138.

⁹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990, pp. 251-253.

¹⁰ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio español*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Publicaciones Abella, Madrid, 2000, p. 28.

Por este motivo, no resulta indiferente discernir quién tiene atribuida la competencia para regular el régimen local y cuál es el ámbito relacional característico de las corporaciones locales.

Y ello, toda vez que “(...) el cuánto y el cómo de la autonomía local (...)”, en palabras de SÁNCHEZ MORÓN, “(...) condicionan el grado de participación de los entes locales en la distribución territorial del poder (...)”¹¹.

Si a esta afirmación, que se comparte, se une, tal y como señalan FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN, la convicción de que “(...) democracia y autonomía son dos de los pilares fundamentales del sistema de gobiernos locales (...)”¹², es preciso reivindicar la importancia que implica configurar el contenido del Principio de Autonomía municipal.

I.2.- LA AUTONOMÍA COMO CONCEPTO PLURAL, POLIÉDRICO y DINÁMICO

El título atribuido a este apartado adelanta el propósito de analizar el concepto de autonomía, tanto desde el punto de vista subjetivo, predicable respecto de una pluralidad de sujetos, como desde el punto de vista material, en tanto encierra facetas que trascienden de su significado etimológico. Se explica, en este sentido, en qué medida el concepto de autonomía utilizado por la literalidad constitucional es plural, porque se atribuye a distintas entidades, y es poliédrico y dinámico, porque para su compleja conceptualización deben tenerse en cuenta distintas realidades, muchas veces emergentes, a las que ha de dar respuesta.

El término autonomía se utiliza con diversas acepciones por el constituyente¹³. Se reconoce a las CCAA, a las Entidades locales, pero también, por ejemplo, respecto de las Universidades *ex art. 27.10 CE*, y este hecho, unido a la ambigua dicción del texto, propicia el fácil predicamento del mero carácter administrativo de la autonomía local frente al carácter político de la autonomía de las CCAA, que son titulares de la potestad legislativa de la que carecen los entes locales.

¹¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en VVAA., (Dir.) MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Segunda Edición. Civitas, Madrid, 2003, p. 194.

¹² FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local* 2015/2016. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 11.

¹³ Se orillan en el presente trabajo las acepciones de la voz autonomía que la CE utiliza como término conceptualmente próximo de independencia para referirse a la posición de ciertos órganos constitucionales como los miembros del poder judicial *ex art. 117.1 CE*, del Tribunal de Cuentas *ex art. 136.3 CE* y del Tribunal Constitucional *ex art. 159.5*, así como la referencia a la autonomía presupuestaria de las Cámaras legislativas en el *art. 71.1 CE*.

El propio TC recoge esta distinción expresamente en el FJ 3º de la STC 4/81, de 2 de febrero y, más concretamente, en el FJ 3º de la STC 32/81, de 28 de julio¹⁴.

Por su parte, PAREJO ALFONSO señala que “(...) la distinción entre autonomía local y regional marca el tránsito desde la mera descentralización administrativa a la descentralización propiamente política, sin perjuicio de que el autogobierno local también comporte un margen de libertad de opción política, pero de menor entidad, toda vez que constreñido a los límites prefijados por la ley (...)”¹⁵.

Además, según él “(...) la autoadministración local porta en sí misma la capacidad para la libre decisión sobre los términos del ejercicio de las competencias administrativas propias, de manera que las Entidades locales deben poder desarrollar sus funciones en una situación de independencia de criterio, es decir, bajo su propia responsabilidad (...)”¹⁶.

Es decir, a pesar de que la Constitución abre el camino hacia una nueva configuración de la autonomía local, hay circunstancias que indician el distinto alcance de la autonomía municipal respecto de la regional o de la autonómica.

En este sentido, dejando como anecdótico el dato meramente formal de la utilización de las minúsculas para referirse a Municipios y provincias, mientras que se utiliza la mayúscula para CCAA, detalle advertido por NÚÑEZ RIVERO y GARCÍA ARANDA¹⁷, es significativo, en lo que nos ocupa, el hecho de que sólo la autonomía de regiones y nacionalidades se menciona, específicamente, en el Título Preliminar de la Constitución. Ambas cuestiones revelan el mayor contenido o alcance de la autonomía de nacionalidades y regiones respecto de la autonomía local.

Esta circunstancia es puesta de manifiesto prontamente por la jurisprudencia constitucional desde la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC, en adelante)

¹⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero, en su FJ 3º. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981. Web.: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/4> y, más específicamente, en la STC 32/1981, de 28 de julio, también en su FJ 3º BOE, núm. 193 (Suplemento), de 13 de agosto de 1981, p. 29. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/32> (Última consulta 18/07/2016), que, literalmente, dispone lo siguiente:

“(...) La Constitución prefigura, (...), una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son, fundamentalmente, el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y Municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito (...)”.

¹⁵ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional*, *op. cit.*, pp. 129-130 y FANLO LORAS, A. *Fundamentos Constitucionales*..., *op. cit.*, p. 243.

¹⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional*, *loc. cit.*

¹⁷ NÚÑEZ RIVERO, C. y GARCÍA ARANDA, S., “La autonomía de los entes Locales”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 408-409.

4/1981, de 2 de febrero, en la que reconoce la superioridad de la autonomía de las CCAA respecto de “la administrativa” que corresponde a las Entidades locales¹⁸.

El TC parte de la contraposición de la autonomía local con la autonómica para buscar y explicar el contenido de la primera. Probablemente, esto se deba a la evidente diferencia de su tratamiento dentro del Título VIII de la CE.

Sin embargo, esta diferente acepción otorgada a la autonomía municipal en relación a la predicada respecto a la de las CCAA, no satisface a SÁNCHEZ GOYANES quien opina que “(...) las Corporaciones Locales son Estado del mismo modo que lo son las Comunidades Autónomas (...) y, tanto aquéllas como éstas, gozan de la misma autonomía proclamada para todas en el art. 137 CE (...)”¹⁹.

¹⁸ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FJ 3. *BOE*, núm. 47 (suplemento), de 24 de febrero de 1981, p. 11. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018).

¹⁹ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa ...*, op. cit., 41-43. Literalmente, este autor señala que: “(...) Afirmar rutinaria y críticamente que las Corporaciones Locales son meras entidades administrativas frente a las Comunidades Autónomas, y que así diferenciadas las quiso la Constitución no puede calificarse hoy como signo de especial diligencia intelectual por diversas razones, entre las que podemos señalar las siguientes:

- a) Cualquier investigación histórica permite comprobar que el sustrato de las Corporaciones Locales es tanto o más político que el de las Comunidades Autónomas. Desde la Alta Edad Media, los Municipios se consolidan como elementos capitales de una política regia que llega a plasmarse en su incorporación a las Cortes del Reino para contrarrestar el poder de la Nobleza y del Clero, uniéndose a la propia Corona.
- b) Los pactos que suscriben las respectivas comunidades locales con la corona para poblar o repoblar los territorios, bajo el nombre de Cartas Pueblas, Fueros, Privilegios, etc., son documentos de carácter nítidamente político.
- c) En estas Constituciones embrionarias, se incluyen condiciones de vida que vienen a ensanchar el ámbito de desenvolvimiento personal de los pobladores, las libertades forales, principios comunes a todos los Fueros, en los que hunden sus raíces hoy Comunidades Autónomas como la vasca y la navarra, pero también Ordenanzas históricas de numerosos Municipios.
- d) (...).
- e) (...).
- f) A mayor abundamiento, ¿a quién deben la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas su existencia sino a la iniciativa de las Corporaciones locales de su territorio (arts. 143.2 y 151CE)? Téngase en cuenta que, salvo, Cataluña, el País Vasco y Galicia, exoneradas del trámite por haber plebiscitado afirmativamente en el pasado Estatutos de Autonomía (DT2ª CE), todas las demás se constituyeron por la iniciativa de sus respectivas Diputaciones Provinciales y la de los dos tercios o tres cuartas partes (según la vía elegida, del art. 143 o del 151 CE) de los Municipios de cada una de las Provincias afectadas representando una mayoría del censo electoral (...). Pues bien, las que asumen la iniciativa que dar vida a unas nuevas Entidades resultan ser de una naturaleza inferior a la de éstas (éstas son políticas y aquellas puramente administrativas (...)).”

A pesar de que etimológicamente autonomía signifique capacidad de autonormarse en la manera que, diligentemente, ponen de manifiesto GARCÍA ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁰ y a pesar de tildar de administrativa la autonomía municipal, básicamente porque su capacidad normativa no alcanza la potestad legislativa, se percibe que el carácter representativo y democrático que la CE otorga a los Municipios conlleva que esa capacidad de autonormación encierra, en sí misma, un hecho más complejo: el autogobierno, dentro del que ocupa una posición destacada la capacidad de autonormarse.

Es en este sentido en el que se pronuncia FANLO LORAS cuando señala que, “(...) desde el punto de vista jurídico, existe unanimidad al señalar qué es autonomía, entendida como capacidad de autogobierno. Las discrepancias se producen tan pronto como se entra a concretar el contenido de este Principio. Así estamos ante un concepto de gran riqueza semántica capaz de portar muy diversos significados:

- autonomía, como exigencia de representatividad de las autoridades locales.
- autonomía, como garantía de una esfera o ámbito de asuntos propios y exclusivos distintos y diferenciados de las otras Administraciones Públicas.
- autonomía, como ausencia de intervenciones e injerencias estatales y regionales.
- autonomía como capacidad de libre decisión en el ejercicio de las propias competencias.
- autonomía como reconocimiento de potestad reglamentaria, como capacidad para dotarse de un ordenamiento jurídico propio.
- autonomía como garantía de unos recursos financieros suficientes (...)”²¹.

Concluye, además, que “(...) todos estos significados atribuidos a la voz “autonomía” referida a los entes locales, como aspectos parciales de un macroconcepto, responden a otros tantos problemas que conforman dicha realidad poliédrica (...)”²².

Por lo tanto, la autonomía local debe ser entendida como la capacidad política y jurídica de autoadministración y, para abarcar lo que es el significado de autonomía en su integridad, habrá que atender a todos aquellos aspectos que la configuran: potestad reglamentaria, potestad de autoorganización, principio de representatividad

²⁰ GARCÍA de ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, Tercera Ed. Civitas, Madrid, 1980. pp. 250-251.

²¹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, op. cit., p. 246.

²² FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, loc. cit.

democrática, competencias, suficiencia económica, interés propio, principio de descentralización, etc.

Por otra parte, el término autonomía es un concepto jurídico indeterminado²³ y, como tal, ha de concretarse en cada momento atendiendo a la resolución de los conflictos sociales que surjan. Es en este sentido en el que adquiere carácter dinámico.

Se comparte, además, la opinión de SÁNCHEZ GONZÁLEZ cuando afirma que “(...) la tradicional tesis, según la cual, no hay autonomía política sin potestad legislativa resulta difícilmente sostenible en los ordenamientos jurídicos actuales que han abandonado una comprensión jerarquizada y formal y han optado por otra de carácter estatutario y competencial, más ajustada a las demandas de una sociedad en la que existe una multiplicidad de entes que interactúan a todos los niveles, en el que se reconocen diversos centros normativos, democráticamente legitimados, que interaccionan entre sí y que se relacionan en términos de aplicabilidad normativa, primacía, supletoriedad y subsidiariedad (...)”²⁴.

Es en el sentido expuesto, en el que se concluye en la presente tesis que el concepto de autonomía utilizado por la literalidad constitucional es plural, en la medida en que se predica de distintas entidades, y es poliédrico y evolutivo o dinámico, porque para su compleja conceptualización debe atenderse a distintos contenidos que den respuesta a los retos sociales que se van presentando.

²³ Así lo califican FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, op. cit., p. 246 y, también, FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”. *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, Madrid, 2008, p. 119. Hay abundante bibliografía en torno a la naturaleza y alcance de los conceptos jurídicos indeterminados en el derecho administrativo. El posicionamiento que ha venido siendo mayoritario defiende la tesis según la cual la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados por una norma no significa, por sí sola, la atribución de la facultad de elegir discrecionalmente entre varias soluciones posibles aquella que en cada caso se considera conveniente u oportuna; esta tesis, por el contrario, mantiene que la interpretación y aplicación de todo concepto jurídico, cualquiera que sea el grado de indeterminación, no admite, si la norma no dispone otra cosa, más que una sola solución correcta y que, por tanto, la corrección de la decisión que se tome puede ser controlada judicialmente sin que tal control implique una mera sustitución de criterios, sino el resultado de la búsqueda de la solución justa. GARCÍA de ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 9.ª Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 451 y ss. También GARCÍA de ENTERRÍA, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp.159 y ss. y especialmente p. 187.

²⁴ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., “Estudio sobre el alcance de la autonomía local en el constitucionalismo español”, *AFDUC*, núm. 17, 2013, p. 432.

1.3.- LA REIVINDICACIÓN DE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La ubicación primigenia que se reservó a la Administración local en el texto del Anteproyecto de Constitución era la de su título V, bajo la denominación: “De la Administración”.

Esta inclusión es duramente criticada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, quien denuncia “(...) la imposibilidad de reconducir a una caracterización homogénea el dato formal de lo administrativo en la Administración del Estado y de las Corporaciones locales. La fundamentación de una y otra es radicalmente distinta (...)”, según este autor, pues “(...) la directa participación ciudadana en la integración y constitución, en la existencia misma de las Corporaciones Locales, constituye dato determinante y esencialmente diferenciador de la Administración del Estado (...)”²⁵.

Es decir, desde antes de la aprobación de la CE se percibió una inquietud en proporcionar a las Entidades locales un lugar en la conformación territorial del Estado que dio sus frutos y, posteriormente, se trasladó a la redacción del Título VIII de la CE bajo el Título: “De la Organización Territorial del Estado”. Las Entidades locales, por tanto, ya no son sólo “Administración”, son también “Estado” en una amplia concepción.

Así lo reconoce SÁNCHEZ MORÓN, cuando afirma que “(...) a diferencia de lo que es normal respecto de otros ámbitos o sectores materiales de la acción pública, el régimen local presupone la existencia y constituye la regulación de un tercer nivel institucional y de participación en el poder público, constituido por las Corporaciones que son también representativas -con representación igualmente política- de las respectivas comunidades o colectividades locales (...)”²⁶.

Sin embargo, JIMÉNEZ ASENSIO constata que “(...) el espacio local es considerado como un área marginal en la estructura del estado autonómico, pues se ha enfatizado mucho el carácter del nivel local de gobierno como Administración local y se ha

²⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de Constitución”. *Revista de Estudios de la vida Local, REVL*, núm. 197, 1978, p. 15. Web: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path\[\]=8063&path\[\]=8112](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path[]=8063&path[]=8112) (Última consulta 28/11/2016). Sin embargo, según FANLO LORAS, “(...) la contraposición gestión burocrática-gestión representativa debiera hoy matizarse. En el ámbito local también se da la diferenciación entra la estructura organizativa, política, representativa, integrada por los miembros electos, y la administrativa, integrada por el aparato funcionarial. La proximidad del órgano político de gobierno no debe hacernos olvidar esta distinción (...). En sentido inverso, la representatividad de la organización de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, podrá ser de segundo o tercer grado en los niveles organizativos políticos, pero no puede negarse, en absoluto, (...)”. En FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990, p. 267.

²⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., “La distribución de competencias entre ...”, *op. cit.*, p. 193.

obviado recurrentemente su dimensión político-constitucional, que conecta directamente con el reconocimiento constitucional del Principio de Autonomía local (...)”²⁷.

Por su parte, en relación a la perspectiva de reivindicación constitucional de la autonomía local se pronuncia BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT cuando expone que “(...) quizá, paradójicamente, en la idea de consagración del Principio de Autonomía local como un *totum*, en una visión absolutista, con carácter excluyente, para significar la posición constitucional de los entes locales, en menosprecio de otros principios y valores que informan el régimen local, se encuentre la debilidad del propio principio jurídico para servir de referente obligado en la solución de los conflictos institucionales que suscitan los poderes locales (...)”²⁸.

Además, afirma que “(...) los gobiernos locales son constituidos y garantizados por la Constitución, por lo que la ley es un instrumento subalterno en la configuración de su estatuto. El Principio de Autonomía local sí es objeto directo de concretización por el legislador ordinario y por el legislador comunitario, actuando como un límite en la tutela del estatuto institucional de los entes locales, pero ni se encuentra subordinado a la ley, porque el legislador se ve compelido por la propia Constitución a su desarrollo, ni es un concepto maleable, porque la ley sólo confiere poderes de configuración (...)”²⁹.

Más aún, en claro reclamo de la perspectiva constitucional de la autonomía local se pronuncia GARCÍA FERNÁNDEZ, quien contrapone la posición jurídica de las CCAA con la de las Entidades locales y, en esa labor, expone que “(...) el principio autonómico se nos aparece como un presupuesto dogmático incuestionable, pero la regulación constitucional de las Comunidades Autónomas se desliza de inmediato a través de otras vías institucionales: el derecho transitorio de su creación *ex art* 143, 144, 146, 151 y disposiciones transitorias primera a sexta; su organización institucional *ex artículos* 147.2 y 152.1; su sistema de fuentes *ex artículos* 146, 147 y 152; sus competencias *ex artículos* 148 y 149; y los principios de autonomía financiera *ex artículos* 156 y 157; todos estos preceptos constitucionales contienen remisiones normativas muy amplias para su aplicación, remisiones que han de trabajar a partir de un concepto relativamente determinado de autonomía, pero a nadie se le ocurriría pensar que el problema dogmático central del sistema autonómico es la configuración del Principio de Autonomía porque éste (aun siendo necesaria su configuración

²⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Reforma de Gobierno Local...”, *loc. cit.*

²⁸ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “Comunicación” en GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1998, p. 85.

²⁹ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “Comunicación”, *loc. cit.*

doctrinal y jurisprudencial como guía necesaria para el legislador de todas las clases) es el presupuesto del que se parte”(…)”³⁰.

Señala, asimismo, que “(…) sin embargo, en el ámbito local ocurre, curiosamente, lo contrario, la literatura científica durante años sigue centrándose, en gran medida, en la noción de autonomía y como este principio, al igual que todo principio constitucional, requiere cierta concreción positiva, so pena de caer en la especulación irreal, al final los cultivadores de esa delicada flor han de rodearla de otras plantas menos delicadas: las competencias, los controles y hasta los procedimientos.

La consecuencia es que la posición central que ocupa el Principio de Autonomía, en detrimento de otros principios, comporta una visión meramente administrativa del régimen local. Desde la noción de Entidad local que ha configurado la Constitución, hay que señalar que el Principio de Autonomía local tiene naturaleza claramente subordinada al Principio Democrático que sustenta la organización local. Sin la representatividad democrática de los ayuntamientos, la autonomía local no sería más que descentralización o desconcentración, pero no autogobierno autónomo. Si bien es cierto que la descentralización es compatible, tanto con la democracia como con la autarquía, la autarquía sin embargo, es incompatible con el principio de autogobierno (…)”³¹.

Sin embargo, FANLO LORAS discrepa abiertamente en valorar las Entidades locales desde una perspectiva únicamente constitucional porque, según él, esta perspectiva “(…) tiene una visión simplista que parece descubrir todas las claves interpretativas del concepto de autonomía local como elemento de renovación del régimen local en la perspectiva política o constitucional superadora de su tradicional encuadre administrativo (…)”³².

De lo hasta aquí expuesto, se constata que en la autonomía local predicable de las Entidades locales a partir del texto constitucional confluyen, simultáneamente, la heredada y tradicional perspectiva administrativa y la nueva perspectiva político-democrática de los Municipios.

En mi opinión, la dimensión administrativa del Municipio parece mirar hacia la exclusiva aplicación de los Principios Procedimentales del derecho administrativo a la Administración local, mientras que la dimensión política parece mirar hacia la

³⁰ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho constitucional y Entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, *Parlamento y Constitución*. Anuario, núm. 6, 2002, pp. 224-227. Web: <https://dialnet.unirioja.es/revista/1630/A/2002> (Última consulta 26/01/2017).

³¹ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y Entidades locales...”, *loc. cit.*

³² FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, *op. cit.*, p. 259.

aplicación de Principios Políticos de índole institucional a los gobiernos locales, entre los que están el de Autonomía y Democracia.

Los límites en que se ejerce esa autonomía dependerán de la concepción más o menos política o meramente administrativa, que se le atribuya. En el adecuado equilibrio entre la dimensión administrativa y la dimensión política de las Entidades locales deberá encontrarse, en cada momento, el contenido del que habrá que dotar al Principio de Autonomía local configurado por la CE; una autonomía local que debe dar eficaz satisfacción a las necesidades de una ciudadanía, que reivindica una Administración cercana, pero que exige, también, una cartera de servicios de calidad que, ineludiblemente, sólo puede ofrecerse a través de la capacidad de implementar políticas públicas propias diferenciadas del resto de niveles de gobierno.

I.4.- LA AUTONOMÍA LOCAL EN TRES ÁMBITOS

Lo analizado hasta aquí evidencia las dificultades de obtener una comprensión unánime del concepto de autonomía local en la doctrina más cualificada.

Ante las debilidades conceptuales y la pluralidad de significados³³ atribuibles al término “autonomía”, se ha hecho necesario realizar un esbozo concreto del contenido de la autonomía garantizada literalmente en la CE.

A este respecto, VELASCO CABALLERO refleja una perspectiva del contenido de la autonomía local de carácter dual que atiende, en primer lugar, a una garantía subjetiva, mínima y directa que proporciona el texto constitucional a Municipios, provincias e islas y en segundo lugar, a una dimensión *principal* de la autonomía local que es imprescindible para una comprensión sistemática de todo el derecho local para este autor³⁴.

Sin embargo, la doctrina tradicionalmente ha aceptado que el reconocimiento de la garantía constitucional de la autonomía local despliega sus efectos en tres direcciones³⁵:

³³ No sólo la diferenciación entre autonomía de las CCAA y autonomía local ha sido objeto de estudio en la doctrina, también en torno a la autonomía universitaria hay abundante bibliografía. En este sentido, MATÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Autonomía y autogobierno de la universidad y otros temas*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980, pp. 19-65 y GARCÍA de ENTERRÍA, E., “La autonomía de la universidad”. *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 117, septiembre-diciembre 1998, pp. 7-22.

³⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema de fuentes*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 44-45.

³⁵ RIVERO YSERN, J. L. *Manual de Derecho Local*, 6ª ed. Civitas, Madrid, 2010, pp. 53-70, FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 256-257. También utilizan pacíficamente esta distinción PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, *loc. cit.*, y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., “La autonomía en el constitucionalismo español...”, *loc. cit.*

En primer lugar, el contenido subjetivo u organizativo de la autonomía local, esto es, la existencia de Entidades locales territoriales que son titulares específicos de la garantía constitucional, y que abarca, únicamente, a Municipios, provincias e islas, *ex art. 140 y 141 de la CE*.

Esta garantía es, sin embargo, de carácter objetivo, en el sentido de que no ampara la existencia de un Municipio concreto, sino de la institución municipal³⁶.

El carácter representativo es esencial a la idea de autonomía, así como la integración de las Entidades locales mediante principios democráticos, aunque ello no impide que aflore la base o sustrato social, la comunidad vecinal, tal y como reconoce la propia CE aludiendo al concejo abierto, *ex art. 140 in fine*.

El contenido subjetivo implica, también, que los titulares de esta autonomía tienen la consideración de poderes públicos, como consecuencia lógica de la opción constitucional a favor de un modelo de distribución vertical del poder, y por lo tanto, se encuentran investidos de potestades públicas, potestades que no son ilimitadas, sino limitadas, en relación a sus competencias y a su territorialidad³⁷.

En segundo lugar, el contenido objetivo de la autonomía local, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de “sus respectivos intereses”. En este sentido, tal y como señala FANLO LORAS, el “(...) el Principio de Autonomía local resulta ser un título de reserva de competencias. En ello radica la importancia de las técnicas de determinación de las competencias locales (...)”³⁸.

Por lo tanto, el ámbito objetivo de la autonomía local se traduce en la esfera competencial de las Entidades locales.

En tercer y último lugar, el contenido institucional de la autonomía local que se refiere a la posición de los entes locales en el desempeño de sus tareas, es decir, la autonomía como ejercicio, bajo la propia responsabilidad, del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador. Con ello se alude a un cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las Entidades locales frente a injerencias de instancias superiores. A esta idea se apunta, también, cuando se

³⁶ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 265, 275 y 279. También, PAREJO ALFONSO, en similar sentido, señala que la garantía constitucional que protege a Municipios y provincias es de carácter institucional y no individual, por lo que no es esgrimible como obstáculo o impedimento para la modificación o supresión de un concreto Municipio o provincia. PAREJO ALFONSO L., “La autonomía local en la Constitución”. *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 1ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Ed. Civitas, 1988, p. 37.

³⁷ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, *op. cit.*, p. 275.

³⁸ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, *op. cit.*, p. 283.

entiende por autonomía la ausencia de controles de oportunidad de organizaciones ajenas³⁹.

A este respecto, PAREJO ALFONSO señala que “(...) el proceso de acomodación provisional de la legislación de régimen local a los principios constitucionales en materia de controles ha supuesto el dismantelamiento, prácticamente total, de los poderes de intervención ejercidos hasta ese momento por la Administración del Estado, quedando limitadas de hecho las relaciones entre esta Administración y las Entidades locales al conflicto judicializado (...)”⁴⁰.

La existencia de un ámbito de libertad es la nota que diferencia la posición de los entes sujetos a una relación de jerarquía de aquellos que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Sin embargo, autonomía no implica un poder absoluto, sino sujeto a límites.

En este sentido, el TC en el FJ 3 de la STC 4/81, de 2 de febrero, señala lo siguiente:

“(...) En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución (...)”⁴¹.

Asimismo, el TC afirma en la sentencia arriba mencionada que el Principio de Autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad por parte del Estado sobre el ejercicio de las competencias locales, pero no es compatible con controles genéricos o indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales. Los controles de oportunidad, por el contrario,

³⁹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales...*, op. cit., pp. 308-309.

⁴⁰ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución”. *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 2ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Ed. Civitas, 2003, p. 126. Se tratan, con posterioridad, las consecuencias que provoca la irrupción de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la intensificación de controles sobre las Entidades locales españolas.

⁴¹ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FJ 3. *BOE*, núm. 47 (suplemento), de 24 de febrero de 1981, p. 11. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018).

no se ajustan al Principio de Autonomía local, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia CE⁴².

En relación a esta tercera dimensión institucional de la autonomía local, FANLO LORAS señala que “(...) si el legislador constituyente, en la regulación de las CCAA, no olvidó tratar el tema tan importante como el de los controles de la actividad regional en el art. 153 de la CE, no hizo otro tanto respecto de las Administraciones locales, a diferencia de lo hecho por otras constituciones europeas. Sólo la alusión, vaga y poco expresiva, en sí misma considerada, recogida en el art. 148.1.2, relativa a las “funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales”. Esta referencia indirecta es suficiente, no obstante, para entender comprendidas en ella distintas técnicas de intervención, para designar, con carácter general, los distintos poderes de control que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales, puesto que aquella sintética alusión proyecta desde y hacia un modelo histórico en el que, con mayor o menor intensidad, por unos u otros procedimientos, *la tutela administrativa*, el control ha constituido un elemento indisociable de la autonomía local (...)”⁴³.

Por lo tanto, de lo hasta aquí abordado, se deduce que las técnicas de intervención de otras instancias territoriales están legitimadas constitucionalmente, pero a nadie escapa que la mayor o menor intensidad en su utilización y su mayor o menor justificación constitucional configurará un distinto contenido de la autonomía local.

Por su parte, es importante concluir que estas tres dimensiones de la autonomía local que se han esbozado han de ser transversales. En mi opinión, no puede identificarse la autonomía local sin la integración de las tres perspectivas.

Es decir, una vez identificados los titulares específicos de la autonomía en la CE, el contenido efectivo de la misma se asienta en la cantidad de funciones públicas atribuidas y desempeñadas por los entes locales, debiendo tener en cuenta la manera en que las ejercen, esto es, su mayor o menor ámbito de libertad de decisión o, en otras palabras, el grado de control o injerencia que el Estado u otras Entidades territoriales ejercen sobre ellos.

En consecuencia, y, en resumen, puede constatar que los tres ejes centrales alrededor de los cuales se construye el contenido de la autonomía local son: la organización propia y distinta, el ámbito competencial de tareas públicas y la libre capacidad de decisión. En definitiva: organización, competencias y control.

⁴² También, junto al FJ 3, se pronuncian en este sentido los FFJJ 15 y 16 de la misma STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, para avalar controles de legalidad sobre el ámbito de la autonomía económico-financiera de las Entidades locales.

⁴³ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales.....*, op. cit., p. 314.

No obstante, a mi entender, también debiera aludirse a un cuarto aspecto con fundamento constitucional incuestionable, como es el Principio de Suficiencia financiera *ex art.* 142 de la CE.

Desde la STC 4/81, el TC, en su JF 15 a), señala lo siguiente:

“(…) la Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero que no hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el art. 142 de la Constitución al decir que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

En consecuencia, dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de los ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes (...)”⁴⁴.

De esta interpretación realizada por el Alto Tribunal cabe deducir que la CE no garantiza el principio de Autonomía financiera a las Entidades locales, sino sólo su suficiencia, de manera que la efectividad de aquella dependerá, además de los derivados de la participación de los tributos del Estado o las respectivas CCAA, *ex art.* 142 de la CE, de otros ingresos derivados de la propia imposición y gestión municipales.

Por su parte, tanto la potestad tributaria como la potestad presupuestaria local son susceptibles de controles de legalidad de otras instancias territoriales, de manera que

⁴⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FJ 3. *BOE*, núm. 47 (suplemento), de 24 de febrero de 1981, pp. 14-15. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018). Posteriormente, el Alto Tribunal se pronuncia señalando que la garantía constitucional de suficiencia de medios es muy limitada, como lo determinan las STC 32/81, de 28 de julio de 1981. *BOE*, núm. 193, de 13 de agosto. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/1981/08/13/pdfs/T00027-00031.pdf>, la STC 27/1987, de 27 de febrero. *BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1987-7418.pdf> (Últimas consulta 16/07/2016), así como la STC 109/1998, porque no exige que los recursos hayan de ser en su totalidad propios, bastando con que sean genéricamente suficientes. Sin embargo, el estándar de autonomía local en el gasto es mucho más elevado, pues la propia jurisprudencia afirma que el poder presupuestario es parte esencial de la autonomía local e implica, por lo tanto, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión y, por lo tanto, la capacidad de decisión sobre el destino de los fondos públicos. VELASCO CABALLERO F., *Derecho local. Sistema.....*, *op. cit.*, pp. 47-49.

la única forma que puedan tener los Municipios para implementar políticas públicas propias dependerá de la capacidad que desarrollen para obtener una financiación incondicionada, más aún cuando las transferencias por participación en los impuestos del Estado y de las CCAA son mayormente condicionadas.

II.- LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Debido a la dosis de indeterminación que contienen los arts. 137 a 142 de la CE acerca de la autonomía local, la doctrina ha buscado su alcance y significado a través de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local que más adelante tendrá, también, reflejo en la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, FANLO LORAS señala que “(...) como quiera que el contenido concreto de la autonomía ha sido objeto de discusión permanente, no debe sorprender que ayunos de una elaboración dogmática propia, se haya echado mano, tal vez con demasiadas prisas, de teorías elaboradas allende nuestras fronteras, para ayudar en la tarea interpretativa de esta exigencia constitucional. Este es el caso de la recepción en nuestro país de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local elaborada en el derecho alemán, técnica que tiene por objeto asegurar una imagen reconocible, en términos históricos, de determinadas instituciones constitucionales (...)”⁴⁵.

Esta teoría ha tenido gran influencia en la interpretación de nuestro derecho, incluso en la actualidad, aunque también, desde un principio, ha sido cuestionada por un sector doctrinal importante, tal y como se expone⁴⁶.

Se analizan a continuación las raíces históricas de la autonomía local, los orígenes de la teoría de la garantía institucional, así como sus debilidades y se profundiza sobre en qué medida pueda ser hoy útil para garantizar la autonomía local.

II.1.-RAÍCES DOCTRINALES HISTÓRICAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Sin ánimo de ahondar en las distintas teorías interpretativas, bien doctrinales, bien jurisprudenciales, que se esfuerzan en explicar, garantizar y proteger la autonomía local en términos más o menos restrictivos, se sabe que como concepto jurídico indeterminado es imposible reconducir su interpretación a definiciones rotundas ni

⁴⁵ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales.....*, op. cit., pp. 251-252.

⁴⁶ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local.....*, op. cit., p. 43, FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible ...”, ...loc. cit., FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales.....*, op. cit., pp. 255, GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y entidades Locales...”, op. cit., p. 206. Web: <https://dialnet.unirioja.es/revista/1630/A/2002> (Última consulta 26/01/2017).

categorizaciones absolutas, tal y como señala FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ MIRANDA⁴⁷.

Sin embargo, sí se hace necesario un esfuerzo interpretativo, aunque sea reiterativo en la doctrina española, que permita dotar a tal importante principio de una efectividad real, pues es evidente la reivindicación persistente de mayores cotas de autonomía por parte de los Municipios, de manera que ya no es suficiente defender la mera existencia de una institución sino de preservar cuál debe ser su papel en el Estado compuesto consagrado en 1978.

El profesor GARCÍA de ENTERRÍA analiza los fundamentos ideológicos que están en la base del nacimiento de la moderna Administración municipal y que materializa la Revolución Francesa, plasmando unas estructuras que, en líneas generales, han llegado prácticamente invariables hasta nuestros días⁴⁸.

Señala, tras el estudio de las memorias de TURGOT, que la nueva concepción de libertad personal que supuso la Revolución Francesa aplicada al gobierno de los asuntos e intereses derivados del hecho de la convivencia en común en las distintas partes del territorio da lugar al principio de autogobierno ciudadano expresado como que la administración política del territorio debe ser realizada por los que viven en el lugar y es este hecho el que establece “(...) el principio básico de la autonomía local en el sentido de autogobierno por los que “viven o están sobre el lugar”, en el sentido social o político del moderno municipalismo (...)”⁴⁹.

En este sentido, FANLO LORAS, señala que “(...) en el nuevo orden que instaura la Revolución no tenía sentido la organización territorial basada en privilegios particulares de las provincias (...), villas y comunidades de habitantes (...). Siendo todos los ciudadanos iguales, la organización territorial debe ser homogénea, coherente, racional generalizarse (...). Se generaliza a todo el territorio la organización en municipalidades con el objeto de proceder a una mejor administración interior del país que respondiera a criterios uniformes, de coherencia e integración sociales, consecuencia del concepto de Estado unitario, expresión de la nación francesa indivisible. La organización en Municipios no es un privilegio susceptible de concesión o venta por el Rey, sino consecuencia del nuevo estatuto de ciudadanos, miembros de un Estado que reconoce la libertad y el origen de todo poder en el individuo. (...). En particular lo que va a caracterizar profundamente al Municipio

⁴⁷ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible ...”, ...*op. cit.*, p. 119.

⁴⁸ GARCÍA de ENTERRÍA., “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”. *Revista de Estudios de la vida local*, núm. 117, mayo-junio 1961, p. 322.

⁴⁹ GARCÍA de ENTERRÍA, E., “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 33, 1960, p. 88.

surgido de la Constituyente es el principio de autogobierno ciudadano, el derecho a elegir los representantes municipales (...)”⁵⁰.

Por lo tanto, “(...) en la obra de la Constituyente cabe situar el inicio del municipalismo moderno (...)”⁵¹, y su gran aportación fue la de generalizar el Municipio a todo el territorio nacional y, sobre todo, el derecho a elegir a los representantes municipales.

Partiendo de este origen y con la pretensión de sintetizar las raíces doctrinales históricas de la autonomía local se debe referenciar a K.STERN⁵² que señala que la idea de autonomía local, tiene cuatro raíces doctrinales históricas que son la teoría del *pouvoir* municipal, la teoría de la descentralización, la teoría de la asociación germánica y la teoría del *local government*.

Se exponen, sucintamente, a continuación, estas cuatro teorías que explican el nacimiento de la autonomía local.

1.- La teoría francesa del *pouvoir* municipal.

En relación a esta teoría, GARCÍA de ENTERRÍA señala que “(...) la idea esencial del sistema municipal francés es la que se expresa en el principio del *pouvoir municipal*. Esta idea viene de la fisiocracia y, concretamente, de Turgot, cuya *Mémoire sur les Municipalités* del año 1775, puede considerarse como el acta de nacimiento del municipalismo nuevo. De aquí pasa a la Asamblea Constituyente, que formula solemnemente el principio en su Decreto de 14 de diciembre de 1789 y tras la importante reforma napoleónica va a encontrar su expresión definitiva en la gran corriente del liberalismo doctrinario de la Restauración (...)”⁵³.

Esta teoría parte de la idea de libertad municipal como integrante de las libertades públicas, pero ello no podía admitirse con carácter categórico, pues incurría en contradicción con uno de los postulados de la Revolución Francesa que era la Soberanía Nacional por lo que la Teoría se reconstruyó y trasladó la idea de la existencia de un *pouvoir* municipal, pero el temor a romper con la unidad y soberanía del Estado conllevó a formular la teoría de que si existe un verdadero poder municipal

⁵⁰ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales*....., *op. cit.*, pp. 75-77.

⁵¹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales*....., *op. cit.*, p. 73.

⁵² STERN K., *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987 (que corresponde a la traducción parcial del Tomo I de la versión alemana *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*), p. 693 y ss. PAREJO ALFONSO, L., ha hecho suya esta síntesis de las raíces doctrinales históricas de la idea de autonomía propuesta por STERN, en “La autonomía local en ...”, *op. cit.*, pp. 34-35. También, SOSA WAGNER da por buenas estas cuatro raíces doctrinales. SOSA WAGNER, F., “Los principios del nuevo régimen local”. *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 1ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Ed. Civitas, 1988, p. 105.

⁵³ GARCÍA de ENTERRÍA., “Los fundamentos ideológicos.....”, *op. cit.*, p. 324.

lo es únicamente porque existen unos “asuntos comunes” que nacen de la convivencia en las ciudades y pueblos, propios del Municipio, que no trascienden al interés general. El interés general está en manos únicamente del Estado y las municipalidades se encargan de asuntos domésticos, privados o naturales del Municipio como son la administración del patrimonio común y la policía municipal⁵⁴.

Tal y como señala GARCÍA de ENTERRÍA “(...) toda la concepción parte de la idea asociativa o asociacionista del Municipio (...) y (...) el carácter privado del Municipio y apolítico era, precisamente, una exigencia para poder reconocerle autonomía pues, así como el dogma de la voluntad general excluía *a radice* la posibilidad de genuinas autonomías políticas (...) así también la idea básica de la separación entre Estado y sociedad no sólo permitía, sino que enérgicamente postulaba una autonomía de carácter privado y social. La caracterización del Municipio como ente privado, no es así un capricho de la doctrina del *pouvoir* municipal, o una peculiaridad puramente pintoresca de la misma, sino precisamente su propio soporte y fundamento (...)”⁵⁵.

2.- La teoría francesa de la descentralización.

Tal y como señala PAREJO ALFONSO, “(...) la doctrina de la descentralización es elaborada para la corrección de los excesos centralizadores de la construcción política napoleónica. Su formulación acabada se debe, a finales del siglo XIX, al gran jurista M. HAURIOU y opera más bien en el plano de la organización administrativa (...)”⁵⁶.

Según esta doctrina clásica, tal y como especifica FANLO LORAS, “(...) la descentralización como principio de organización de la estructura administrativa del Estado significa el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de corporaciones territoriales secundarias, con personalidad jurídica distinta del Estado, que administran ellas mismas, mediante órganos integrados por elección, sus propios asuntos y que están sujetas en el ejercicio de estas funciones a control (tutela) de la Administración del Estado (...)”⁵⁷.

Asimismo, el mismo autor concluye en que esta teoría “(...) constituye más una teoría negativa de la autonomía local, en cuanto preocupada obsesivamente en reducir la amplitud de poderes de control en manos de la Administración del Estado, que una teoría positiva (...)”⁵⁸.

⁵⁴ GARCÍA de ENTERRÍA., “Los fundamentos ideológicos.....”, *op. cit.*, p. 325-327.

⁵⁵ GARCÍA de ENTERRÍA., “Los fundamentos ideológicos.....”, *loc. cit.*

⁵⁶ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en ...”, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁷ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales.....*, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁸ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales.....*, *op. cit.*, p. 111.

3.- La doctrina germánica de la asociación comunal, o corporación de derecho público.

Esta teoría aplicada a las colectividades municipales, tal y como señala FANLO LORAS “(...) permitió técnicamente la institucionalización del gobierno y administración de determinados asuntos comunes a los miembros de una colectividad mediante la participación de los propios interesados. Configura centros de imputación jurídica diferenciados de la colectividad estatal, y distintos, también, de las personas que individualmente la integran. No debe olvidarse que el siglo XIX conoce un gigantesco esfuerzo de consolidación del Estado, como totalidad y como unidad de dirección, al que presta su apoyo valiosísimo la idea de personalidad jurídica. Ese proceso se hace a costa de la sociedad civil y de la negación de toda Corporación que se interponga entre el Estado y la ciudadanía. Ello explica que la Administración local no sea sino un apéndice del aparato del Estado que carece de identidad propia, un eslabón de una cadena férreamente jerarquizada. Pero a medida que aquel proceso se consolide, irán desapareciendo los temores de desintegración del Estado, y no habrá inconveniente en reconocer personalidad jurídica junto a la noción de asuntos locales integrantes del concepto Corporación Pública que constituirán los instrumentos técnicos que permitan construir la autonomía administrativa que se predica de las Corporaciones Territoriales. Con el tiempo, la descentralización del Estado, el reforzamiento del Estado y el camino más corto para democratizarlo (...)”⁵⁹.

Según PAREJO ALFONSO, esta doctrina es utilizada “(...) a principios del siglo XIX como técnica para la articulación de abajo hacia arriba de la representación del pueblo y, por ende, como forma de participación de la sociedad en el poder político; de remedio, mediante el autogobierno, para el ejercicio burocrático del poder (...)”⁶⁰.

4.- La teoría del *local government* inglés o del *local self government*.

Siguiendo al profesor antes citado, cabe señalar que esta teoría fue incorporada al pensamiento continental en la segunda mitad del siglo XIX por la obra del insigne jurista alemán R. VON GNEIST⁶¹.

Además señala que “(...) gracias a esta recepción del modelo anglosajón, el gobierno local pierde toda connotación del sistema contrapuesto al Estado, consistiendo en una instancia intermedia entre éste y la sociedad para el autogobierno responsable de la misma en tareas estatales y dentro de los límites de las Leyes asimismo estatales (...)”⁶².

⁵⁹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales*....., *loc. cit.*

⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *loc. cit.*

⁶¹ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *loc. cit.*

⁶² PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *loc. cit.*

Respecto a las teorías referenciadas, PAREJO ALFONSO señala que “(...) la diversidad de elementos históricamente concurrentes en la decantación del perfil de la autonomía local explica (...) la complejidad y ambigüedad del concepto y la confusión que rodea su significado (...)”⁶³.

No obstante, pone de relieve dos “(...) ideas que vertebran y animan la autonomía local o autoadministración, permitiendo (...) una imagen más nítida de la misma (...)”⁶⁴.

Por una parte, “(...) la autoadministración municipal es, antes que nada, un mecanismo para el interesamiento y la movilización del correspondiente círculo de personas en torno a y a favor de sus propios asuntos (...)”⁶⁵.

Y por otra, “(...) histórica y sustancialmente la autoadministración municipal no agota su virtualidad en el ámbito propio de lo administrativo, inscribiéndose más bien en el de la conexión entre la sociedad y el Estado (...)”⁶⁶.

Como puede apreciarse, cada una de las teorías mencionadas se caracterizan por representar una visión sesgada de lo que es autonomía. Unas atienden a los intereses propios, entendiéndolos como naturales o no, otras a la naturaleza jurídica del Municipio, otras a su participación en el modelo organizativo derivado de la norma constitucional, pero todas ellas resultan insuficientes para construir un Principio de Autonomía local que las aglutine y explique su contenido.

Además, son fruto de un tiempo y una problemática a la que dar respuesta, reflejo de los grandes equilibrios de la Teoría del Estado, hoy, a mi entender, insuficientes para dar sentido a una autonomía municipal en un momento en el que los Estados europeos se desenvuelven en un escenario de cesión de parte de su soberanía a instancias supramunicipales como la Unión Europea que se desarrolla en el contexto de un Estado de gobiernos multinivel⁶⁷ en los que la Subsidiariedad es un Principio elemental en su desarrollo y en el que, por lo tanto, la mirada se torna hacia las administraciones más cercanas a la ciudadanía y por ende, a los gobiernos locales.

⁶³ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *loc. cit.*

⁶⁴ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁵ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *loc. cit.*

⁶⁶ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en”, *loc. cit.*

⁶⁷ Remítase para un acercamiento al concepto de gobierno multinivel nacido en el entorno de la legislación de la Unión Europea al artículo de CASTEL GAYÁN en el que analiza la evolución del Estado autonómico a un Estado de gobiernos multinivel y sus actuales retos, en CASTEL GAYÁN, S., “El Estado Autonómico y el Gobierno multinivel”. *Jornadas sobre el Estado autonómico visto por la primera generación de la democracia*. Fundación Manuel Giménez Abad. Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2010, p. 1-29.

II.2.- ORIGEN DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL

La teoría de la garantía institucional proviene del derecho alemán y, tal y como señala PAREJO ALFONSO, “(...) en la doctrina alemana existe coincidencia en cuanto al reconocimiento de SCHMITT como verdadero iniciador de la doctrina de las garantías institucionales (...)”⁶⁸.

Al respecto, FERNÁNDEZ MIRANDA-FERNÁNDEZ MIRANDA, explica que “(...) el origen histórico dogmático de esta teoría está vinculado a la labor de interpretación constitucional en relación a la protección de los derechos y libertades públicas, así como de determinadas estructuras organizativas previstas en la Constitución, ante el peligro de vaciamiento de su contenido constitucional por la actuación del legislador ordinario, dada la inexistencia en el texto constitucional de Weimar (1919) de técnicas de protección de esas libertades o instituciones (...)”⁶⁹.

Es decir, la finalidad de la garantía institucional en aquellos tiempos respondía a la necesidad de otorgar una específica protección constitucional, frente al legislador ordinario, a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser, como resultado de su evolución histórica, esenciales e identificativas de la misma.

Según PAREJO ALFONSO, “(...) la conclusión así alcanzada acaba de perfilarse técnicamente en las siguientes consideraciones:

- a) Una garantía institucional presupone la existencia de una institución, entendida ésta como complejo normativo de carácter jurídico-público debidamente formado y organizado y, por tanto, delimitable y diferenciable.
- b) La existencia de un sujeto titular de la institución (...) facilita el reconocimiento y la determinación de esta última, pero no constituye requisito necesario de la garantía institucional.
- c) El reconocimiento constitucional de derechos subjetivos (derechos fundamentales y libertades públicas), bien sea a favor del titular de una institución o simplemente del ciudadano individual, no pertenece a la esencia de la garantía institucional, pero tampoco es incompatible con ella. Ambas cosas pueden ir unidas, pero -en la concepción de Schmitt- el reconocimiento de los derechos subjetivos está siempre subordinado y en relación servicial con las garantías institucionales.
- d) Desde otro punto de vista, la garantía institucional comporta una eficacia protectora superior a la que resulta de la simple condición de norma constitucional. Ese grado

⁶⁸ PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y Autonomías*....., *op. cit.*, pp. 17-27.

⁶⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible ...”, ...*op. cit.*, p. 124.

superior de eficacia estriba en la identificación de la Constitución con la garantía de modo que toda lesión de ésta es, sin más un ataque a la Constitución misma (...)”⁷⁰.

En este sentido, siguiendo al autor antes mencionado cabe señalar que “(...) la doctrina de la garantía institucional es el fruto de un proceso de interpretación constitucional cuyos momentos decisivos son la identificación en la norma fundamental, de específicas estructuras que se repiten en la misma, la determinación en ésta – a través de su análisis sistemático- de sus rasgos y notas comunes y la inducción de la correspondiente categoría que, en su aplicación, reopera sobre las concretas determinaciones constitucionales clarificando su contenido y alcance. No es por tanto, parte del Derecho constituido, sino un producto de la aplicación del Derecho (...)”⁷¹.

Afirma, asimismo, que el objeto garantizado es la institución, y “(...) la regla general viene dada por la finalidad misma de la garantía institucional. La preservación de una institución frente a su deformación y, desde luego, a su desaparición (...)”⁷², por lo tanto, “(...) la garantía institucional protege y asegura su objeto no frente a cualquier modificación, sino únicamente contra medidas que impliquen su desaparición, anulación o destrucción o una transformación o anulación del mismo de efectos (...)”⁷³.

Es decir, esta teoría sólo protege el núcleo o contenido esencial de la institución que se pretende preservar.

En la doctrina alemana, tal y como señala PAREJO ALFONSO, se identifica el contenido esencial protegido con la “imagen característica” de la institución, pero, esto, que “(...) en el plano teórico puede ser válido, dice poco cuando se trata de hacerla operativa en el proceso de aplicación del Derecho (...)”. A este respecto, añade que la imagen característica de la institución es la concepción generalizada. “(...) Ahora bien, la concepción social dominante expresiva de lo típico institucional no es fruto de un proceso exclusivamente espontáneo o natural. Esta concepción, en la medida en que las instituciones garantizadas constitucionalmente suponen creaciones de carácter jurídico, aparece también condicionada fuertemente por las correspondientes normaciones jurídicas (...)” y, por lo tanto, “(...) la imagen institucional obtenida de la fusión de estas dos cuestiones no es definitiva sino histórica y sujeta, por ende, a cambios inducidos por la evolución en el tiempo (...)”⁷⁴.

⁷⁰ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, op. cit., pp. 23-24.

⁷¹ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, op. cit., pp. 31-32.

⁷² PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, op. cit., p. 38.

⁷³ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, op. cit., pp. 39-40.

⁷⁴ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, op. cit., pp. 44-46.

Asimismo, señala que “(...) el núcleo esencial de la institución es absolutamente indisponible para el legislador ordinario. Los límites de ese núcleo podrán variar en el tiempo, pero marcan en cada momento (...) el umbral infranqueable de la ley (...)”⁷⁵.

II.3.- POSTULADOS DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL IMPORTADOS AL DERECHO ESPAÑOL

En España, la entonces novedosa literalidad constitucional y el movimiento de renovación jurídico-dogmática originado por ella provocaron el auge de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local como instrumento de interpretación del Principio de Autonomía local recogido en el texto constitucional. Esta ha sido por excelencia la teoría que la doctrina y la jurisprudencia españolas han empleado para explicar el contenido de la autonomía local a partir de los artículos 137, 140, 141 y 142 de la CE.

Sobre la paternidad en la importación de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local a España, FANLO LORAS señala que “(...) en nuestro país la utilidad de dicha construcción no pasó desapercibida a un espíritu atento como el del profesor PÉREZ SERRANO, que bien tempranamente (no se olvide que su tratado de Derecho político, aunque publicado por evidentes razones políticas en 1976, recoge el contenido de las lecciones por él impartidas en los años 30) da una breve síntesis de la teoría de C. SCHMITT y de su aplicación a la autonomía local, recogida en el art. 9 de la Constitución Republicana de 1931. La corta vida de este texto normativo, así como la desaparición del sistema constitucional durante el régimen del general Franco, contribuyeron muy poco a la difusión de la aportación del profesor Pérez Serrano (...)”⁷⁶.

Efectivamente, PÉREZ SERRANO y PAREJO ALFONSO han de mentarse como pioneros, tanto en analizar exhaustivamente el origen de esta doctrina de la garantía institucional de la autonomía local, en su clásica y originaria formulación, como en importarla a la doctrina española en un intento de garantizar su preservación⁷⁷.

⁷⁵ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional ...*, op. cit., p. 50.

⁷⁶ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales...*, op. cit., pp. 251-253.

⁷⁷ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible ...”, op. cit., p. 124 y FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales...*, loc. cit. No comparte, sin embargo, esta opinión JARAMILLO FERNÁNDEZ, M., “Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española”. *Revista digital Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, núm. 2, pp. 10-11, enero a marzo de 2016. Web. <http://revista.cemci.org/numero-29/tribuna-2-comprendiendo-la-garantia-institucional-de-la-autonomia-local-desde-carl-schmitt-hasta-la-reforma-del-art-135-de-la-constitucion-espanola> (Última consulta 20/15/2016). Este autor pone en duda la atribución a estos autores de la importación de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local al ordenamiento jurídico español atribuyéndosela directamente a los redactores de la propia CE.

Además, es necesario destacar aquí que, en el terreno de las garantías institucionales, junto a la doctrina científica, se acaba desvelando la importante posición de la jurisdicción constitucional y su función clave en tanto intérprete máximo de la CE. En este sentido, el TC ha aceptado y aplicado la teoría de la garantía institucional tempranamente, a partir de su STC 32/81, de 28 de julio y posteriormente, en las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, 32/1983, de 28 de abril, 42/1983, de 20 de mayo de 1983 y 27/1987, de 27 de febrero hasta nuestros días⁷⁸.

La doctrina asentada en tales pronunciamientos puede sintetizarse en los siguientes cuatro postulados:

En primer lugar, en los arts. 137, 140, 141 y 142 de la CE se establece una garantía institucional de la autonomía local. Es decir, las Entidades locales previstas en la CE son titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada.

El Alto Tribunal señala a tal efecto, en el FJ 3º de la STC 32/1981, de 28 de julio, lo siguiente:

“(…) El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador (…)”⁷⁹.

En segundo lugar, la garantía institucional es un instrumento de protección de los entes locales como elementos institucionales básicos del propio ordenamiento constitucional y, como tal, merecedores de una protección especial en su núcleo esencial frente al legislador ordinario. Según el TC:

⁷⁸ STC 32/1981, de 28 de julio de 1981. *BOE*, núm. 193, de 13 de agosto. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-18425.pdf> (Última consulta 16/07/2016). STC 84/1982, de 23 de diciembre, *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1983. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-1584.pdf> (Última consulta 16/07/2016). STC 27/1987, de 27 de febrero. *BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1987-7418.pdf> (Última consulta 16/07/2016); luego reiteradas en SSTC 170/1989, 19 de octubre. *BOE*, núm. 267 de 7 de noviembre de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1989-26202.pdf> (Última consulta 16/07/2016) y STC 214/1989, de 21 de diciembre. *BOE* núm. 10, de 11 de enero de 1990. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 16/07/2016). Más recientemente STC 31/2010, *BOE* núm. 172, de 16 de julio. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2010-11409.pdf> (Última consulta 16/07/2016), hasta incluso las más recientes dictadas en resolución de recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL: STC 41/2016, de 3 de marzo, STC 111/2016, de 9 de junio, STC 168/2016, de 6 de octubre y STC 180/2016, de 20 de octubre.

⁷⁹ FJ 3 de la STC 32/1981, de 28 de julio de 1981. *BOE* núm. 193, de 13 de agosto de 1981, p. 28. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/1981/08/13/pdfs/T00027-00031.pdf> (Última consulta 16/07/2016).

“(…) Las instituciones garantizadas son elementos arquitectónicos indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que ocurre con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario, al cual no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza (...)”⁸⁰.

En tercer lugar, el contenido de la garantía no cubre toda la institución, sino sólo protege su núcleo esencial, por lo tanto, todo lo que sea tangencial y no sustantivo de la institución queda fuera de la protección que esta teoría pueda proporcionar. Es decir, la garantía institucional es compatible con un cierto margen de libertad de configuración a favor del legislador ordinario. Sólo el núcleo o reducto de la autonomía local es indisponible para el poder legislativo. En este sentido el TC señala que:

“(…) La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace (...)”⁸¹.

Es decir, el ámbito de protección cubre, estrictamente, “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar”. Tal imagen, que es así abierta a la evolución, se identifica con el “reducto indisponible o núcleo esencial” de la institución que la CE garantiza y este núcleo opera como límite, en cuanto “reducto indisponible por el legislador”.

En cuarto lugar, tal y como señala PAREJO ALFONSO, (...) dada la dificultad de determinar *a priori* el contenido o núcleo esencial, lo único que podrá afirmarse, con carácter general, es que la infracción del límite infranqueable para el poder constituido

⁸⁰ FJ 3 de la STC 32/81, de 28 de julio de 1981. *BOE...*, *loc. cit.*

⁸¹ FJ 3 de la STC 32/81, de 28 de julio de 1981. *BOE...*, *loc. cit.*

a la hora de la regulación de una institución se produce en todo caso “cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (...)”⁸².

En este sentido se pronuncia, igualmente, de forma expresa la STC 109/1998, en su FJ 2, cuando señala lo siguiente:

“(...) La garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, "sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar", de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía "cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre" (STC [32/1981](#), fundamento jurídico 3º) (...)”⁸³.

Por su parte, en el FJ 4 de la STC 32/1981, el TC afirma lo siguiente:

“(...) precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (...)”⁸⁴.

De los pronunciamientos transcritos del Alto Tribunal se deduce, por una parte, que la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en

⁸² PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía Local en”, *op. cit.*, p. 46.

⁸³ FJ 2 de la STC 109/1998, de 21 de mayo. Pleno. Sentencia 109/1998, de 21 de mayo. Cuestiones de Inconstitucionalidad 1.576/1992, 2.567/1992, 1.404/1993, 2.607/1993, 2.752/1993 y 399/1995 (acumuladas). En relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, y de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña. *BOE*, núm. 146 (suplemento), de 19 de junio, pp. 45-46. Web. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1998/109> (Última consulta 02/06/2015).

⁸⁴ FJ 4 de la STC 32/81, de 28 de julio de 1981. *BOE* núm. 193, de 13 de agosto de 1981, p. 29. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/1981/08/13/pdfs/T00027-00031.pdf> (Última consulta 16/07/2016).

términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar⁸⁵.

Por otra parte, el TC llega a delimitar la diferencia entre interés y competencia, señalando que corresponde a la ley especificar y graduar las competencias provinciales, teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial (sobre una cuestión provincial se pronunciaba) y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza⁸⁶.

Tal y como señala PAREJO ALFONSO, “(...) más allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas en el nivel infraconstitucional, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional con el límite que representa, pues con la garantía institucional ha de aceptarse la configuración legal de la autonomía local (...). No impide al legislador la ampliación, más allá del contenido directamente garantizado por la norma fundacional, en ejercicio de una legítima opción política (...)”⁸⁷.

II.4.- INSUFICIENCIAS DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE SUPERACIÓN

La doctrina pronto pone de relieve las insuficiencias e insatisfacciones de la teoría de la garantía institucional pues no ha resuelto cuestiones como la de dar contenido sustancial o competencial concreto a los Municipios, solo construye el Principio de Autonomía en negativo, como técnica de protección frente al legislador ordinario.

En este sentido, FANLO LORAS señala que “(...) si la elaboración de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local tiene una finalidad protectora de lo que constituye su núcleo esencial frente a la actuación del legislador, su aplicación en nuestro país, en un momento de intensos cambios legislativos en el ámbito local, puede resultar distorsionadora, al carecer hasta ahora de una perspectiva histórica suficientemente amplia y de una doctrina consolidada acerca del contenido de dicho principio organizativo (...)”⁸⁸.

También, ESTEVE PARDO advierte que lo que garantiza la teoría “(...) debiera de ser una institución consolidada, definida y aceptada, en cambio en España a la Constitución no precede una institución de autonomía local precisa que resulte

⁸⁵ FJ 3 de la STC 32/81, de 28 de julio de 1981. *BOE* núm. 193, de 13 de agosto de 1981, p. 29. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/1981/08/13/pdfs/T00027-00031.pdf> (Última consulta 16/07/2016).

⁸⁶ FJ 4 de la STC 32/81, de 28 de julio de 1981. *BOE* núm. 193, de 13 de agosto de 1981, pp. 29-30. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/1981/08/13/pdfs/T00027-00031.pdf> (Última consulta 16/07/2016).

⁸⁷ PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía Local en”, *loc. cit.*

⁸⁸ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales.....*, *op. cit.*, pp. 255.

simplemente recibida por la CE (...). Señala que “(...) la existencia de una autonomía local mínimamente vigorosa con anterioridad a nuestra constitución no parece que sea una apreciación unánime y tampoco un valor de mucho peso en nuestra cultura y mentalidad jurídica (...)”. Opina, asimismo, que “(...) poca consistencia se le ha de suponer a la institución cuando no basta con su mera alusión en el texto constitucional y se hace necesaria una ley que fije sus rasgos básicos (...)”⁸⁹.

Más recientemente, GARCÍA FERNÁNDEZ advierte que lo que ha ocurrido con la teoría de la garantía institucional es que “(...) a partir de una elaboración brillante, pero excesivamente apegada a un ordenamiento extranjero, ha discurrido por la doctrina y por la jurisprudencia constitucional, sin que casi nadie se atreviera a señalar sus insuficiencias máxime cuando viene a conectar con la función que, respecto a la autonomía local, desempeña la ley (...)”, (transcurría entonces el año 2002). Este hecho, según él, “(...) ha llevado a una concepción total y cerradamente radical de las Entidades locales como entes administrativos ajenos a lo político (...)”. Además, denuncia, asimismo, “(...) el hiperdogmatismo de las construcciones teóricas y del TC sobre el Principio de Autonomía, y reivindica la verdadera dimensión constitucional de las Entidades locales, afirmando que el derecho local no se agota en el derecho administrativo (...)”⁹⁰.

La doctrina más reciente, entre quienes podemos señalar a FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, concluye, por su parte, que “(...) la teoría de la garantía institucional se ha quedado desfasada, siendo necesaria su revisión por varias razones fundamentales:

- porque se trata de una concepción defensiva que se caracteriza por velar, simplemente, por la no vulneración de la institución.
- se muestra insuficiente para delimitar el “contenido esencial” que protege.
- por los problemas conceptuales derivados de su implantación en nuestro sistema, si bien los mismos deben considerarse superados por el propio paso del tiempo.
- por su propia contradicción en el seno de una Constitución normativa, lo cual debería exigir- cuanto menos- una reflexión sobre el papel que le corresponde desempeñar.

⁸⁹ ESTEVE PARDO, J., “Garantía Institucional y/o función constitucional de las Bases del régimen Local”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 11, núm. 31. enero-abril 1991, pp. 127, 130 y 131.

⁹⁰ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 206. Web: <https://dialnet.unirioja.es/revista/1630/A/2002> (Última consulta 26/01/2017).

- Por la desviación de su función hasta convertirse en un mecanismo de distribución de competencias (...)”⁹¹.

También, VELASCO CABALLERO llega a sostener que “(...) en nuestro derecho constitucional se puede afirmar que la *garantía institucional* nunca ha sido, ni siquiera al principio, una categoría verdaderamente explicativa del nuevo régimen constitucional-local. De ahí que aunque la STC 32/1981⁹² (Diputaciones catalanas), se hablara ya, expresamente, de garantía institucional (FJ 3), también se aludía a otras categorías hermenéuticas, como lo son el *principio de autonomía* (FJ 3) y *derecho de la comunidad* (FFJJ 4 y 5). O sea, la autonomía local en la Constitución como *institución*, como *principio* y como *derecho*. En suma, la categoría conceptual de garantía institucional, por sus propias limitaciones estructurales, no permite explicar el nivel y el modo de protección constitucional que, de hecho, resulta de la jurisprudencia constitucional y judicial sobre autonomía local (...)”⁹³.

Concretamente, una de las críticas de las que ha sido objeto la teoría que analizamos, tal y como señala el autor antes mencionado, es el reproche en relación a que “(...) fuera de supuestos extremos, en los que por aplicación de una ley no puede reconocerse la imagen social de la institución el juicio constitucional de *recognoscibilidad institucional* resulta inadecuado en relación con normas de alcance limitado que ordenan la organización o el funcionamiento sectorial de las Entidades locales (...)”⁹⁴.

Además, afirma que “(...) estrechamente relacionado con lo anterior se encuentra una objeción tradicional a la técnica de la *garantía institucional*. La *institución* de la autonomía local no sólo resulta un canon de difícil aplicación en relación con normas sectoriales concretas. También, resulta ineficaz cuando una norma concreta no afecta de forma relevante a la autonomía municipal, pero su efecto levemente restrictivo se suma a otras muchas afrentas leves, sucesivas o simultáneas, de otras leyes. De esta manera, ninguna norma concreta haría *irreconocible* la institución, pero la suma de muchas normas legales, no inconstitucionales, sí produciría, por sedimentación, el efecto final de irrecognoscibilidad de la institución (...)”⁹⁵.

Más aún, en este caso, señala que se descarta la reacción jurisdiccional contra la norma última que, por acumulación a otras anteriores, rebosara el límite de respeto a la

⁹¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible”, *op. cit.*, pp. 177-148.

⁹² STC 32/1981, de 28 de julio de 1981. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/32> (Última consulta 20/01/2017).

⁹³ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*....., *op. cit.*, pp. 43-44.

⁹⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*....., *op. cit.*, p. 44.

⁹⁵ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*....., *loc. cit.*

autonomía local, porque “(...) es esencial al control constitucional de la ley su concreción sobre enunciados normativos concretos. Como muestra el artículo 39.1 LOPJ, el Tribunal Constitucional sólo puede ampliar su juicio de constitucionalidad a preceptos conexos de la misma ley y, sólo, en la medida en que esos otros preceptos conexos sean intrínsecamente reprochables: no se permite, por tanto, un juicio de constitucionalidad por sedimentación, imputando a las normas específicamente impugnadas defectos acumulados (imputables a otras normas) (...)”⁹⁶.

Por lo tanto, esta circunstancia, es decir, la suma de leyes que, en su individualidad, aparentemente, son inocuas para la autonomía local, pero todas ellas por acumulación resultan lesivas a la autonomía local, unida a la situación de indefensión jurisdiccional de las Entidades locales es una situación que la teoría de la garantía institucional no resuelve.

Ante las insatisfacciones que genera la técnica interpretativa que se analiza, la doctrina ha impulsado otras perspectivas para afianzar y garantizar la autonomía local con carácter positivo, tal y como, a continuación, se exponen.

En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR prontamente reivindica el carácter tendencial del Principio de Autonomía como *directiva constitucional*. Esto es, “(...) como *principio de acción continua* sobre toda la labor legislativa: la autonomía pues, como un proceso constante a reflejarse en cada norma distributiva de competencias y no como ámbito competencial definido de una vez por todas (...)”⁹⁷.

También ESTEVE PARDO⁹⁸ y ORTEGA ÁLVAREZ⁹⁹, determinan que la autonomía que garantiza la Constitución es no sólo un límite al legislador, que es lo que propiamente marca el concepto de garantía institucional, sino que representa un *mandato positivo* dirigido a todos los poderes públicos, y entre ellos, al legislador. Este mandato positivo se refiere, sobre todo, a la asignación de competencias a los entes locales a fin de que la autonomía municipal cobre sentido.

En la misma línea de abandono de la teoría de la garantía institucional explicando la configuración constitucional de la autonomía local, se pronuncia también AJA FERNÁNDEZ, quien propone la consideración a la autonomía local como un principio

⁹⁶ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*....., *loc. cit.*

⁹⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, Madrid, 1982, pp. 201-202. Web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249970> (Última visita 29/06/2017).

⁹⁸ ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional.....”, *op. cit.*, p. 146.

⁹⁹ ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, Madrid, 2000, pp. 33-54.

constitucional orientador del ordenamiento y desarrollado por el legislador en una diversidad de reglas concretas¹⁰⁰.

Este autor, concretamente señala que “(...) quizá convendría avanzar más distinguiendo entre valores, principios y reglas. Mientras los principios constitucionales básicos (en general los del Título Preliminar de la Constitución) disponen de reglas de desarrollo en la misma norma suprema, los inferiores como la autonomía local deben ser desarrollados principalmente por el legislador. No de manera total, porque también presentan alguna regla de desarrollo o un principio de menor alcance, en el propio texto constitucional, como por ejemplo lo dispuesto para la elección de alcaldes y concejales en el propio 140 CE. Esta consideración de la autonomía municipal como prescripción jurídica general y abstracta, que orienta la configuración de un sector del ordenamiento, y normalmente es desarrollado por el legislador en una multiplicidad de reglas concretas, no impide que continúe operando como parámetro para el TC en el enjuiciamiento de esas reglas; si la interpretación del principio no es adecuada-como sucede con la garantía institucional- su eficacia como parámetro resulta escasa, poco satisfactoria, y deja un espacio excesivo al legislador (...)”¹⁰¹.

Es esta función positiva del legislador la que ha dado pie, según GARCÍA MORILLO, a la propuesta de sustituir la categoría *garantía institucional* por la de *garantía constitucional*¹⁰².

En este sentido, el citado autor se expresa afirmando que “(...) es preciso destacar que la forma en que la Constitución reconoce la autonomía local trasciende de la mera garantía institucional. En efecto, la garantía institucional en estado puro no va mucho más allá de la mera mención del ente u órgano cuya existencia quiere el constituyente proteger frente a la posible actividad legislativa, fijando, por ende, un límite a la libertad de opción del legislador (...). La Constitución no se limita a mencionar la figura, para así garantizarla: la rodea, además, de muchas características que ocupan un elevado plano en la escala axiológica constitucional. (...)”¹⁰³.

Además, señala que “(...) no parece aventurado afirmar que la autonomía local es algo más que una mera garantía institucional o, dicho de otra forma, no parece atrevido asegurar que el concepto de garantía institucional es insuficiente para describir la regulación constitucional de la autonomía. Una regulación del tenor que la

¹⁰⁰ AJA FERNÁNDEZ, E. “Configuración constitucional de la autonomía local”. *Informe sobre el Gobierno Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals: INAP, 1992, pp. 61-62.

¹⁰¹ AJA FERNÁNDEZ, E. “Configuración constitucional de la ...”, *loc. cit.*

¹⁰² GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1998, p. 34.

¹⁰³ GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional...*, *loc. cit.*

Constitución realiza de la autonomía local es más bien propia de una garantía constitucional (...)”¹⁰⁴.

Asimismo, indica que la garantía constitucional es “(...) una predisposición o criterio interpretativo, cuyo efecto sería la interpretación del contenido de la autonomía local, no en términos protectores que inspiran la noción de contenido esencial de los derechos fundamentales, esencialmente protectores, sino en razón de parámetros configurados de instituciones y cuya consecuencia es la exigencia de un contenido indisponible para el despliegue de las funciones que la institución tiene constitucionalmente asignadas (...)”¹⁰⁵.

Más aún, apunta que “(...) la garantía constitucional (...) demanda que, para que la institución cumpla la función que constitucionalmente tiene asignada, y se desplieguen los efectos que se correspondan con una institución a la que se cataloga como división territorial del Estado, a la que se reconoce repetidamente autonomía, y a la que se configura, también constitucionalmente, en sus elementos básicos y de conformidad con el principio democrático, se asignen a esa institución las funciones que mínimamente son exigibles para ese menester. No que se le reconozcan las funciones esenciales, aquellas que aseguren su supervivencia: que se le otorguen las mínimas precisas para cumplir con su función constitucional (...)”¹⁰⁶.

Por todo lo expuesto, hoy se defiende que lo que garantiza la Constitución es un *mínimo de competencias* a los Municipios, es decir, el punto de partida no es la existencia previa de un nivel elevado de autonomía, sino mínimo, de ahí que la atribución de competencias a entes supramunicipales deberá ir debidamente justificada.

Lo cierto es que los primeros pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, emitidas con ocasión de la interpretación de los art. 137, 140 y 142 de la CE, se producen estando vigente todavía la Ley de Régimen Local de 1955, y desde ese momento, la doctrina experimenta una evolución reivindicativa del contenido, también político y no sólo administrativo, del Principio de Autonomía local.

Esta dimensión de la autonomía local como principio constitucional lleva a VELASCO CABALLERO a afirmar que “(...) se puede comprender y explicar el derecho local español como un conjunto normativo donde las distintas normas se relacionan, no sólo a través de los criterios de jerarquía y competencia, sino también por el *mandato de optimización* de la autonomía local (...)”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional...*, op. cit., pp. 35-36.

¹⁰⁵ GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional...*, op. cit., p. 37.

¹⁰⁶ GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional...*, op. cit., pp. 39-40.

¹⁰⁷ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., p. 45.

Asimismo, a esta línea argumental se acerca PAREJO ALFONSO cuando, al abordar la naturaleza de la potestad normativa local, señala que “(...) incluso la interpretación constitucional más restrictiva posible, aunque postula la reserva de Ley como límite a la competencia normativa local, justifica y al propio tiempo demanda una modulación específica de su alcance cuando de la delimitación de esferas competenciales -por razón de la distribución territorial del poder- de los legisladores formales de las instancias territoriales superiores y de la corporación representativa local se trata. El fundamento no es otro que el de la práctica equiparación funcional de unos y otra (...). De esta suerte, la reserva de Ley ha de ser objeto, en el supuesto indicado, de una aplicación absolutamente estricta, dejando expedito el mayor campo de actuación posible a la norma local (...). Con ello no se postula ni una excepción de la primacía de la Ley formal, ni menos aún del juego de ésta en todo caso en la definición del marco y, por tanto, del espacio propio de la norma local. Se pretende únicamente la afirmación de la legitimidad de la operación de esta última en su campo propio y sin necesidad de una concreta habilitación por Ley formal, pero dentro siempre del marco de la legalidad forma vigente en cada momento (...)”¹⁰⁸.

Posteriormente, ha sido la jurisprudencia constitucional la que sostiene esta flexibilización en STC 233/1999 y STC 132/2001, sobre el alcance de la reserva de ley en materia sancionadora en el ámbito local¹⁰⁹.

Esta tendencia interpretativa en principios básicos, tales como la Reserva de ley y la Jerarquía normativa y la Primacía de la ley en el ámbito local, demuestra, a mi juicio, que la hermenéutica constitucional requiere ya de nuevos conceptos adecuados a la realidad que se pretende explicar y esa evolución interpretativa, en lo que nos ocupa, se refleja en la exigencia de autonomía como directiva y Principio Constitucional.

Esta posición no es, sin embargo, pacífica en la doctrina. Por ejemplo, PARADA VÁZQUEZ arremete duramente contra esta interpretación constitucional del Principio de Autonomía desde los Principios de Subsidiariedad y Proximidad, que implican una clara indiferencia al Principio formal de Jerarquía normativa, absolutamente imprescindible, para él, en una organización pública. Reivindica este autor la defensa de los Principios de Legalidad y de Jerarquía normativa para encuadrar el Principio de Autonomía, sin violar la unidad y soberanía nacional¹¹⁰.

¹⁰⁸ PAREJO ALFONSO L., *La potestad normativa local*. Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 84-85

¹⁰⁹ STC 223/1999, de 16 de diciembre. BOE, núm. 17, de 20 de enero de 2000, pp. 41-121. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/20/pdfs/T00041-00121.pdf> (Última consulta 17/04/2017) y STC 132/2001, de 8 de junio. BOE, núm. 158, de 3 de julio de 2001, pp. 126-134. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/07/03/pdfs/T00126-00134.pdf> (Última consulta 17/04/2017) con corrección de errores BOE, núm. 26 de julio de 2001.

¹¹⁰ PARADA VÁZQUEZ, J. R., “La segunda descentralización. Del Estado Autonómico al municipal”. *Revista de Administración Pública*, núm. 172 (enero-abril). Madrid, 2007, pp. 35-42.

No obstante, a mi juicio, esta última opinión conduce a la consideración del Municipio como mera administración desprovista, total y absolutamente, de su contenido político. En ella se obvia la vertiente de gobierno local democráticamente constituido por los ciudadanos que subyace en toda Entidad municipal tras la CE.

Esta concepción de lo que es el Municipio es la que conlleva, erróneamente, a la reivindicación única de la aplicación de Principios jurídicos formales, tales como, el de Jerarquía normativa para explicar relaciones interinstitucionales que sirven en un Estado totalmente centralizado, pero no en el Estado autonómico que constituye la CE de 1978.

La legitimidad otorgada por el Principio Democrático inherente al proceso electoral universal, libre, directo y secreto que conlleva la elección de los gobiernos locales junto al Principio Constitucional de Autonomía local exigen, en mi opinión, la consideración del Municipio como sujeto y parte en la distribución vertical del poder público, en la organización territorial del Estado, su consideración, en definitiva, como institución o gobierno, más allá de su consideración de administración prestadora de servicios.

III.- LA LEY 7/85, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. POSICIÓN ORDINAMENTAL Y UN PRIMER ACERCAMIENTO AL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA LOCAL QUE CONFIGURA

A pesar de que es contenido intrínseco de la autonomía local el derivado de la potestad reglamentaria local, cuyo ejercicio configura también su alcance, se abordan, a continuación, lo que MORELL OCAÑA identifica como “fuentes heterónomas del derecho local”¹¹¹, que condicionan e incluso hoy puede decirse que determinan mayormente, la configuración del alcance y contenido del Principio de Autonomía local que nos ocupa.

Este Capítulo se centra prioritariamente en la leyes de aplicación general¹¹², aunque la importancia de la potestad normativa local en la configuración del derecho local es

¹¹¹ MORELL OCAÑA, L., “Las fuentes del derecho local, problemas generales, competencias del Estado y las Comunidades Autónomas”. *REAL*, 1987 núm. 235-236, p. 494. Web: [https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=viewFile&path\[\]=8513&path\[\]=8562](https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=viewFile&path[]=8513&path[]=8562) (Última visita 29/06/2017). Distingue este autor entre fuentes autónomas y heterónomas del derecho local y dispone: “Las primeras descansan sobre los poderes de creación del derecho reconocidos por la Constitución y la legalidad ordinaria a los órganos de la colectividad (Reglamento Orgánico, Ordenanzas municipales). Las segundas, sobre los poderes normativos otorgados a los órganos del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma”.

¹¹² Se aborda también la incertidumbre que genera la posición en el sistema de fuentes del derecho local el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Concretamente, al respecto VELASCO CABALLERO considera que, a raíz de la regulación autonómica del régimen local, no tiene eficacia directa en

elemental y por este motivo cuando VELASCO CABALLERO constata la posición de *primariedad* de la ley en el derecho local lo reconoce “(...) hasta el límite en que esta *primariedad* sea compatible con el poder normativo propio de las Entidades locales constitucionalizadas que garantiza el art. 137 CE (...)”¹¹³.

El mismo autor identifica, acertadamente, “(...) tres elementos diferentes aunque complementarios (...)”¹¹⁴, que son la síntesis de la legislación local actual:

En primer lugar, “(...) está la inercia propia del derecho local anterior a la Constitución (...)”. Según el profesor mencionado, “(...) de él se hereda la distinción entre la *ley de régimen local* que ordena con detalle la organización y funcionamiento de las Entidades locales y las *leyes sectoriales* (tráfico, urbanismo, espectáculos...), que con motivo de la ordenación de una materia concreta establecen pautas de funcionamiento sectorial para las Entidades locales (...)”¹¹⁵.

En segundo término, se encuentra “(...) la nueva distribución constitucional del poder entre Estado y las Comunidades Autónomas, que impide que la ley estatal ocupe la posición que le correspondía en el Estado preconstitucional (...)”¹¹⁶.

El vigente derecho local sólo es explicable a partir del sistema de distribución competencial establecido por la CE y los Estatutos de Autonomía. A partir de la CE se dispone de dos tipos de leyes de régimen local, la estatal básica y las autonómicas de desarrollo. Pero además, “(...) la regulación sectorial para las Entidades locales cae mayoritariamente en el ámbito competencial de las Comunidades autónomas, lo que determina una *presencia asimétrica de la ley parlamentaria*: en algunas Comunidades Autónomas el régimen local sectorial está sustancialmente contenido *en la ley*; en otras Comunidades hay predominio del *reglamento sectorial*; en otras, por fin, hay inactividad normativa y, por lo tanto, *aplicación supletoria del Derecho estatal* (...)”¹¹⁷.

En tercer y último lugar, según VELASCO CABALLERO “(...) está la *garantía constitucional de la autonomía local*, que va marcando límites a las leyes estatales y

VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., pp. 306-307. Por otra parte, se orilla el tratamiento de las leyes especiales del Estado para Barcelona y Madrid que son la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Municipio de Barcelona y la Ley 22/2006, de 4 de julio de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid.

¹¹³ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., p. 159.

¹¹⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., pp. 160.

¹¹⁵ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, loc. cit.

¹¹⁶ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, loc. cit.

¹¹⁷ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., p. 161.

autonómicas (...)”¹¹⁸. Y esto, “(...) impone a la ley una regulación autolimitada, abierta y flexible, compatible con modalidades o singularidades contenidas en ordenanzas fiscales (...)”¹¹⁹.

A esta identificación de elementos habría que unir, desde mi punto de vista y en lógica, el derecho europeo y la Carta Europea de la Autonomía Local que se abordarán en siguientes apartados de la presente tesis.

Por lo tanto, de todo lo expuesto cabe afirmar que, dada la parquedad del texto constitucional, la configuración del régimen local es, como también se ha desprendido de la jurisprudencia constitucional¹²⁰, “(...) una tarea de la ley (...)”¹²¹.

La relevancia del gobierno local en el sistema constitucional exige que sea la ley, ya sea estatal o autonómica, quien dé forma al régimen local como expresión directa del Principio Democrático. Esta tarea la emprende, en el orden legislativo y a nivel estatal, la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en adelante)¹²².

Tal y como señala PAREJO ALFONSO, para valorar la LRBRL “(...) preciso es tener en cuenta el contexto en el que se fraguó, caracterizado sobre todo por dos notas: la esencial indeterminación y la alta conflictividad del sistema de organización territorial del poder estatal (el texto legal comienza a elaborarse cuando se produce la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico; época ésta de emergencia y autoafirmación de las Comunidades Autónomas) y la lógica indefinición de la posición de las entidades de la Administración local en aquél sistema (que no puede, aún hoy, tenerse por despejada, como demuestra el último proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas), con -simultáneamente- exaltación política y recrecimiento de la exigencia social de la autonomía local (enfaticación de ésta en un marco jurídico inseguro, con las consecuencias -por ejemplo- del desmantelamiento de los controles administrativos o mecanismos de tutela; aumento de la presión social

¹¹⁸ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., p. 160. Recuérdese que para este autor el principio de autonomía contiene un decisivo carácter *principal* de optimización que vincula al legislador ordinario.

¹¹⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...op. cit.*, p. 161.

¹²⁰ En este sentido se pronuncia el TC, desde su STC 4/81, de 2 de febrero, en su FJ 5. *BOE*, núm. 47 (suplemento), de 24 de febrero de 1981, p. 12. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018).

¹²¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., pp. 159 y 160.

¹²² Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE*, núm. 80, de 3 de abril, de 1985, pp. 8945-8964. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf> (Última consulta 13/07/2016).

sobre los servicios locales, especialmente en el campo del urbanismo, en una situación de déficit crónico de la Hacienda local) (...)”¹²³.

Es en este escenario descrito, presidido por la ambigüedad sobre lo que significa el Principio de Autonomía Local y la posición de las Entidades locales en la organización territorial del Estado, en el que es aprobada la LRBRL tras años de intentos frustrados de realizar una nueva regulación que modernizara el viejo Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953, aprobados mediante Decreto de 24 de junio de 1955¹²⁴ y sus, aún más viejos, reglamentos, alguno de los cuales han tenido larga supervivencia, como el de Contratación de las Corporaciones Locales, que estuvo vigente hasta la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas ¹²⁵, sin perjuicio lógico de las especialidades para la contratación local vigentes, y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales¹²⁶, algunos de cuyos preceptos siguen vigentes.

Tal y como constata COSCULLUELA MONTANER, la LRBRL es “(...) una ley absolutamente necesaria tras la Constitución y la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía, y reivindicada por la nueva dogmática jurídica constitucional (...)”. Su Preámbulo dispone dictarse al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, es decir, sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”¹²⁷.

Con esta norma el legislador responde al encargo explícito, formulado por el TC, en el FJ 5, de la STC 4/81, que declara lo siguiente:

“(...) El ajuste de la legislación de régimen local a la Constitución se producirá cuando se promulgue la nueva ley, en cumplimiento del

¹²³ PAREJO ALFONSO L., “La autonomía local desde el punto de vista de su realización efectiva”. *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 1, octubre-diciembre, 2008, p. 4. Web: <https://revista.cemci.org/numero-1/tribuna/articulo1.pdf> (Última consulta 16/07/2016).

¹²⁴ Decreto, de 24 de junio, de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953. *BOE*, núm. 191, de 10 de julio de 1955.

¹²⁵ Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas, de 18 de mayo de 1995. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-11825> (Última consulta 09/02/2017).

¹²⁶ Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. *BOE*, núm. 196, de 15 de julio de 1955. Web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1955-10057> (Última consulta 09/02/2017).

¹²⁷ COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de Régimen Local*. IUSTEL, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2008, pp. 208-209.

mandato imperativo implícito contenido en los artículos 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución (...)”¹²⁸.

La CE no atribuye directamente al Estado la competencia sobre régimen local y, por lo tanto, esta materia podía ser asumida con exclusividad por las CCAA, que así lo hicieron en su mayoría, aunque lo fuera acompañada de la cláusula “sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la CE”.

De esta manera, los propios Estatutos de Autonomía limitan la competencia autonómica exclusiva sobre régimen local en función de lo que el Estado establezca como “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

En este sentido, se pronuncia FONT i LLOVET cuando afirma que “(...) la lógica de los vasos comunicantes hace que la forma en la que se produce la asunción estatutaria sobre régimen local por parte de los EEAA provoca que la virtualidad del título materia *régimen local*, inexistente en el art. 149.1 de la CE, se reconduzca por la jurisprudencia constitucional y por vía de su inclusión en *las bases del régimen jurídico que las Administraciones públicas* del número 18 del art. 149.1 de la CE y ello en virtud de las remisiones que los propios Estatutos de Autonomía efectúan (...)”¹²⁹.

A este respecto, tal y como señala el profesor VELASCO CABALLERO refiriéndose a la LRBRL, “(...) en esta ley el Estado interpretó de manera amplia su competencia sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) y llevó a cabo una regulación *extensa* e *intensa* de las Entidades locales. La ley estableció un ordenamiento institucional completo para la Administración local (...)”¹³⁰.

Efectivamente, se comparte la opinión de que es extensa porque es una regulación que afecta a todos los aspectos de la organización y funcionamiento de las Entidades locales, tanto de las previstas en la Constitución, esto es, Municipios, provincias e islas, como de “otras” posibles Entidades locales de creación voluntaria, bien por los propios Municipios, como las mancomunidades, o bien por las CCAA, como pueden ser las áreas metropolitanas o las Entidades locales menores.

Además, también la regulación contenida en la LRBRL es intensa porque no se limita a establecer simples principios, sino que, en muchos aspectos, encierra una regulación de detalle, como en la regulación de los órganos necesarios de los ayuntamientos, lo cual deja poco margen al desarrollo legislativo de las CCAA así como al ejercicio de

¹²⁸ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, op. cit., p. 169.

¹²⁹ FONT i LLOVET, T., “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”. *Anuario de Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, Barcelona, p. 35. Web: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/516/011-036%20Portadella%20y%20Font.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Última consulta 01/07/2020).

¹³⁰ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local.*, op. cit., p. 170.

la potestad normativa por parte de las Entidades locales, y esto se debe a que el Estado entiende desde un principio que la competencia de desarrollo en esta materia está referida sólo a la creación de otros órganos municipales complementarios distintos a los necesarios.

III.1.- LA POSICIÓN ORDINAMENTAL DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

La LRBRL es una ley ordinaria y por ello parecería innecesario delimitar su posición en el sistema de fuentes del derecho local, presidido por los Principios de Jerarquía normativa y Competencia en el Estado autonómico compuesto conformado por la CE. Sin embargo, el propio Preámbulo de la ley parece conferirle una cierta función constitucional y, expresamente, expone lo siguiente:

“(…) desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante, su condición de ley ordinaria (…)”.

A este respecto, PAREJO ALFONSO pone de manifiesto “(…) la relevancia constitucional y el carácter estructural de la LRBRL en cuanto que parte del modelo constitucional definido por la Constitución (...)”¹³¹, y afirma que la ley cumple una específica función en el ordenamiento estatal en su conjunto, lo cual “(…) transmite al texto legal una concreta “consistencia” frente a cualesquiera otras normas de lógica y objeto distintos; en definitiva postuladora de la pertenencia de la ley al bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local. Es ésta una idea aún controvertida y anticipadora, hasta cierto punto, de la teoría del “principio función” que parece irse

¹³¹ PAREJO ALFONSO, L., en “Una visión sobre”, *op. cit.*, pp. 59-60. Web: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/518/055-096%20Parejo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Última consulta 17/04/2018).

abriendo paso como nueva regla de ordenación de las relaciones entre normas, pero que el TC no desautorizó en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre¹³² (...)”¹³³.

Por su parte, VELASCO CABALLERO opina que la intensidad y extensión de la regulación contenida en la LRBRL proviene de la errónea asimilación que el TC ha ido realizando entre régimen local y autonomía local, es decir, en la identificación entre la garantía de la autonomía local y la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el consiguiente fenómeno de *constitucionalización* de la LRBRL, integrándolo en el *bloque de la constitucionalidad*¹³⁴.

En este sentido, el anteriormente citado autor arguye que el TC apoya la competencia del Estado *ex art.* 149.1.18 en la garantía constitucional de la autonomía local *ex art.* 137 de la CE¹³⁵ y señala asimismo que “(...) de esta manera, se va a leer todo el régimen local en términos de autonomía local. Se concluye que las normas básicas de régimen local pueden configurar, más o menos extensamente, la autonomía local. Pero no son en ningún caso indiferentes a esa autonomía. Se llega así a la práctica *confusión entre autonomía y régimen local*, lo que en principio venía diferenciado en los arts. 137, 140 y 141 CE, de un lado, y en el art. 149.1.18 CE (en relación con los distintos Estatutos de Autonomía), de otro lado (...)”¹³⁶.

¹³² STC 214/89, de 21 de diciembre, FJ 3. *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1990 (suplemento) p. 47. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 08/05/2018). Reconoce, expresamente, que:

“(...). Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1º del art. 2 de la L.R.B.R.L. resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias pues el propio Estado no dispone de todas ellas (...)”.

¹³³ PAREJO ALFONSO, L., en “Una visión sobre", *op. cit.*, pp. 59-60. Web: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/518/055-096%20Parejo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Última consulta 17/04/2018).

¹³⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*., *op. cit.*, pp. 171-174.

¹³⁵ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*., *op. cit.*, p. 170.

¹³⁶ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*., *op. cit.*, pp. 170-171. Así se pronuncian, entre otras, las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, *BOE*, núm. 71 (suplemento), de 24 de marzo de 1987, en su FJ 5, pp. 26-27. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1987-7418.pdf> y la STC 109/1998, de 21 de mayo. *BOE*, núm. 146 (Suplemento), de 19 de junio, de 1998, en sus FFJJ 5 y 12, pp. 47-48 y 52. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1998/109> (Últimas consultas 02/06/2015).

Siguiendo esta línea argumental, señala que “(...) a partir de la STC 214/1989¹³⁷, el TC se sirve de la LRBRL como instrumento o canon complementario de constitucionalidad, no sólo en conflictos de orden competencial con las Comunidades Autónomas (donde la LRBRL puede ser canon mediató de inconstitucionalidad de una ley autonómica), sino, incluso, como instrumento de definición constitucional de la autonomía local garantizada por la Constitución. A la hora de precisar el alcance de la autonomía local *ex art.* 137, el TC se ha servido, de forma clara y decidida, de la regulación contenida en la LRBRL ¹³⁸ . Se puede afirmar que el TC ha “constitucionalizado” la LRBRL. El resultado es (...) una notable *extensión de los cánones constitucionales*: Y, consecuentemente, una restricción del ámbito de regulación de las Comunidades Autónomas (...)”¹³⁹.

Sin embargo, esta argumentación se rompe a partir de la STC 159/2001, de 5 de julio, en la que finalmente el TC trasciende la afirmación de no estimar coextensos los artículos 137 y 149.1.18 y los jerarquiza concediendo más importancia al primero, al diferenciar los rasgos definitorios de la autonomía local de la regulación legal del funcionamiento y la actuación de la planta orgánica.

Separando ambos ámbitos, la sentencia mentada concluye lo siguiente:

“(...) Sólo aquellos extremos de la LRBRL que pueden ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de su núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan desde el punto de vista competencial en el artículo 149.1.18 tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (...)”¹⁴⁰.

Se constata, a mi entender, la distinción entre una garantía constitucional y una garantía legal o básica de la autonomía local, pudiendo ésta ser ampliada o reducida, en función

¹³⁷ STC 214/89, de 21 de diciembre. *BOE*, núm. 10, de 11 de enero, de 1990 (suplemento) pp. 29-60. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

¹³⁸ Entre otras, la STC 27/1987, de 27 de febrero. *BOE*, núm. 71 (suplemento), de 24 de marzo de 1987, p. 26, en su FJ 4 *in fine* dispone que la LRBRL debe tomarse en consideración como parámetro de legitimidad constitucional, de tal manera, que su infracción determinará la nulidad por vulneración del bloque de la constitucionalidad.

¹³⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local*., *op. cit.*, p. 171.

¹⁴⁰ STC 159/2001, de 5 de julio, en su FJ 4. *BOE*, núm. 178, de 26 de julio (suplemento), p. 79. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4455> (Última consulta 29/06/2007).

de la legítima opción política del legislador estatal básico, con el límite de respeto al mínimo constitucionalmente garantizado. Y es en este sentido, atendiendo a la garantía legal de la autonomía local, cómo el legislador estatal ordinario, junto a la jurisprudencia constitucional, va perfilando un determinado modelo de régimen local.

Para ZAFRA VÍCTOR, la STC 159/2001, de 5 de julio, “(...) representa un sensible punto de inflexión en la jurisprudencia inicial del TC, y la consecuencia no es otra que la innecesariedad de una buena parte del articulado de la LRBRL, fundamentalmente, en el tema crucial de las competencias, con remisión al legislador sectorial, estatal o autonómico, para que en última instancia fijara el alcance de las competencias municipales y provinciales. La paradoja de esta remisión se revela en toda su evidencia: el legislador, ante el que se levanta la garantía proporcionada por la ley dotada de función constitucional, no encuentra en ella referencia alguna, de tal forma que, de nuevo, hay que volver al artículo 137 de la CE (...)”¹⁴¹.

Incluso, la STC 240/2006, de 20 de julio, en su FJ 8 *in fine* niega, rotundamente, que la legislación básica de régimen local se integre dentro del *bloque de la constitucionalidad* y que constituya canon de validez respecto de otras leyes estatales¹⁴².

Literalmente, en esta sentencia el TC señala lo siguiente:

“(...) De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 109/1989, de 21 de mayo, FJ 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al Conflicto en defensa de la autonomía local. Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de «bloque de

¹⁴¹ ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo Político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. IUSTEL, Madrid, 2015, p. 39.

¹⁴² STC 240/2006, de 20 de julio en su FJ 8. BOE, núm. 197, de 18 de agosto de 2006 (suplemento), p. 88. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2006-14886.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

constitucionalidad» (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de «régimen local», entendido como «régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a «autonomía local» (art. 137 CE). Y ello «porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente «la singular y específica naturaleza y posición de [la Ley de las bases del régimen local] en el Ordenamiento jurídico» (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas, pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, «Sólo aquellos extremos de la LBRRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (FJ 4) (...)»¹⁴³.

A pesar de ello, la función constitucional de la LBRRL mencionada expresamente en el propio Preámbulo de la LBRRL, es defendida por PAREJO ALFONSO, quien no duda en reconocer que «(...) la LBRRL hubo de afrontar la dificultad de la articulación- en el marco constitucional y, además sólo en los aspectos básicos- de la pieza basal de la organización territorial del Estado. Con independencia (...) de las

¹⁴³ FJ 8 de la STC 240/2006, de 20 de julio. *BOE*, núm. 197..., *loc. cit.*

diferencias de opinión que pueda legítimamente haber en punto a lo que sea la autonomía local, no parece discutible su relevancia constitucional y su carácter estructural, en cuanto que parte del modelo territorial del Estado definido por la Constitución. Es ésta una decisiva característica de la LRBRL, normalmente desatendida: la de especificidad y relevancia de su objeto, consistente nada menos que en la determinación de uno de los poderes-ordenamientos del Estado *lato sensu* y de los términos de su juego en el seno de este último (...)”¹⁴⁴.

El mismo autor afirma que la doctrina del TC parece avalar la distinción entre dos contenidos de autonomía local¹⁴⁵:

“(...) De una parte, la autonomía local (...) cubierta por la garantía institucional que se determina con los siguientes elementos (calificados como “esenciales o “integrantes del núcleo primario del autogobierno” (...):

- 1) El derecho de la correspondiente comunidad a participar -a través de sus órganos propios- en el gobierno y administración de los asuntos que le atañen con la graduación de la intensidad de participación en función del grado de concernencia.
- 2) La dotación de los órganos representativos de la comunidad, al efecto, con las potestades precisas para actuación del autogobierno (...)

Únicamente la regulación de los referidos aspectos pertenece así al contenido mínimo protector de la garantía institucional, integrando consecuentemente el “bloque de la constitucionalidad” que opera como canon de validez de cualesquiera otras leyes, sean estatales, sean autonómicas.

De otra parte, la autonomía local “legal” (por constitutiva de un concepto jurídico susceptible de configuraciones diversas), referida ya a todos los entes locales sin distinción y comprensiva de todos cuantos aspectos desborden el precedente mínimo garantizado constitucionalmente.

Se trata de aspectos calificados como secundarios o no expresivos del núcleo esencial de garantía institucional que incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE (...)”¹⁴⁶.

Por lo tanto, siguiendo a este profesor, esta segunda regulación sobre autonomía local que legalmente puede configurarse se proyecta en elementos más secundarios que se ubican, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 de la Constitución y “(...) tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y

¹⁴⁴ PAREJO ALFONSO, L., “Una visión sobre,”, *op. cit.*, p. 59.

¹⁴⁵ PAREJO ALFONSO, L., “Las Bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Local*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, febrero 2015, p. 16.

¹⁴⁶ PAREJO ALFONSO, L., “Las Bases del régimen Local en la doctrina del Tribunal...”, *op. cit.*, pp. 16-17.

ordinamental, lo que significa que la legislación básica de régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad, ni constituye canon de validez de las leyes estatales, aunque sí de las autonómicas por la relación bases-desarrollo. La diferencia, estriba en que en este ámbito sólo juega la referida lógica “bases de régimen local-legislación autonómica de desarrollo”, mientras que en el que es “manifestación del contenido mínimo garantizado” opera también la vinculación del legislador básico estatal, puesto que destinatarios del artículo 137 de la CE son todos los poderes públicos y, más concretamente, todos los legisladores (...)”¹⁴⁷.

III.2.- UN PRIMER ACERCAMIENTO AL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Partiendo del carácter limitado del Principio de Autonomía local, FANLO LORAS señala que “(...) el estatuto jurídico de las Entidades locales viene (...) delimitado por el legislador. La ley, en primer lugar, regula los aspectos esenciales de su *organización*, sin perjuicio de que hoy tengan reconocida una amplia potestad de autoorganización, para completar el diseño mínimo y obligatorio trazado por el legislador para acomodar ésta a las necesidades y situaciones de cada Corporación (...)”¹⁴⁸.

Asimismo, afirma que “(...) la ley, en segundo lugar, determina la esfera de *competencias* que corresponde a los distintos niveles de las Administraciones territoriales en función de sus intereses respectivos (...) y finalmente, la ley regula los *instrumentos de relación* con otras entidades públicas y, en particular, el *sistema de controles* al que está sujeto el ejercicio de estas competencias (...)”¹⁴⁹.

Es decir, es el legislador ordinario a quien compete regular el ámbito subjetivo, objetivo e institucional de la autonomía local y esta labor, a nivel estatal *ex art.* 149.1.18 de la CE, la realiza, en primer término, la LRBRL.

Se esboza, a continuación, un primer acercamiento a los tres ámbitos de la autonomía local mencionados contenidos en la ley.

A) LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La LRBRL reconoce en su art. 1.1, tal y como se desprende, también del art. 137 de la CE, lo siguiente:

“(...) Municipios, provincias e islas son piezas básicas del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos,

¹⁴⁷ PAREJO ALFONSO, L., “Las Bases del régimen Local en la doctrina del Tribunal...”, *op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁴⁸ FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 310-311.

¹⁴⁹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales...*, *loc. cit.*

que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (...)”.

La LRBRL garantiza la autonomía constitucional ex art. 3.1, por su conexión con el texto constitucional, sólo a las Entidades locales territoriales de existencia necesaria reconocida en el texto constitucional, esto es, el Municipio, la provincia y las islas, no alcanzando este nivel de protección aquellas “otras Entidades locales” que puede crear el legislador ordinario, como son las comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, las áreas metropolitanas o las mancomunidades de Municipios, según el art. 3.2 de la LRBRL.

En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, opina que este art. 3 de la LRBRL enumera los entes que forman parte de la llamada planta local, reconociendo la existencia de diversos tipos de Entidades locales y diferenciando entre dos grandes categorías: los entes locales necesarios y los entes locales no necesarios o potestativos¹⁵⁰.

En la primera categoría, la de los entes locales necesarios, se encuentran el Municipio, la provincia y la isla. Estas tres entidades se califican de necesarias porque su existencia está garantizada constitucionalmente en virtud de su reconocimiento expreso en el texto constitucional, y se consideran territoriales porque así se deriva de su regulación en el Título VIII de la Constitución, que se titula: “De la Organización Territorial del Estado”, de la cual forman parte, así como del propio art. 3.1 de la LRBRL¹⁵¹.

En la segunda categoría, recogida en el art. 3.2 de la LRBRL, están los llamados entes locales no necesarios: las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio, las comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de Municipios. No gozan de la cobertura de la garantía constitucional de su autonomía local y su creación se encuentra, por lo tanto, a disposición del legislador autonómico¹⁵².

En su art. 4 la LRBRL atribuye la máxima capacidad jurídica, la plenitud en la escala de la personalidad jurídica, a los Municipios, provincias e islas, consideradas por el legislador como Entidades locales territoriales. Esta plena capacidad jurídica se hace derivar de su condición de Administraciones públicas de carácter territorial.

Es decir, la legislación básica de régimen local parte del reconocimiento de que Municipios, provincias e islas participan en la distribución vertical del poder y les corresponde la gestión de sus propios intereses, según el art. 1 de la LRBRL, y en este

¹⁵⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios del derecho administrativo general*. Tomo I, 2ª Ed., Iustel, Madrid 2009, pp. 527-528.

¹⁵¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios del derecho...*, loc. cit.

¹⁵² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios del derecho...*, loc. cit.

sentido, considera que la garantía de la autonomía municipal, como la local, es de carácter objetivo, no de un Municipio en concreto sino de los Municipios con carácter general.

Más aún, la LRBRL, al señalar en su art. 1 que los Municipios “son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”, parte, también, del carácter representativo de los entes locales basado en el Principio Democrático de integración expresamente reconocido en su art. 19 de la LRBRL, que dispone lo siguiente:

- “(…) 1. El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.
2. Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los Concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general (…)
- ”.

De la literalidad del precepto transcrito cabe concluir que la LRBRL reconoce la relevancia jurídica de la comunidad vecinal como sustrato social y cauce de participación, otorgando a estas entidades referenciadas la condición de poderes públicos y, por consiguiente, reconociéndoles una serie de potestades públicas.

El resto de personas jurídicas locales, englobadas en la inespecífica denominación de “otras Entidades locales” (Título IV, arts. 42 a 45 de la LRBRL), simplemente, gozan de la condición de entes locales. La determinación de su status jurídico, en particular la indicación de qué potestades y prerrogativas tendrán atribuidas, es competencia de las CCAA.

En su primera dicción originaria, el art. 3.2 LRBRL reconoce, también como entes locales, a otra serie de entidades, tal y como se dispone a continuación:

- “(…) 2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales:
- a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.
 - b) Las comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
 - c) Las Áreas metropolitanas.
 - d) Las Mancomunidades de Municipios (…)”.

Por lo tanto, la legislación básica estatal postconstitucional, desde su primera plasmación, se ve vinculada por la literalidad constitucional, legitima la autonomía de las Entidades locales reconocidas en el art. 137 de la CE, es decir Municipios, provincias e islas integradas en base al Principio Democrático y avala, también, como entes locales a “otras Entidades locales” diferenciadas de las anteriores, dejando a las CCAA la determinación de su régimen jurídico y su nivel de autonomía.

B) LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El Preámbulo de la LRBRL reconoce la importancia de las competencias locales y se desvincula de la concepción naturalista de los intereses municipales, concretamente, en los siguientes términos:

“(…) En punto al aspecto, absolutamente crucial, de las competencias, la base de partida no puede ser hoy otra que la de la radical obsolescencia (…) de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales.

En efecto, salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas materias en las que no exista un interés local en juego (…).”.

Por su parte, la literalidad del artículo 2.1 de la LRBRL dispone, en su originaria dicción, lo siguiente:

“(…) Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles 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, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (…).”.

En definitiva, la redacción de la LRBRL opta por no operar una distribución de competencias atribuyendo su titularidad a los Municipios y lo hace partiendo del reconocimiento explícito en su propio Preámbulo de que ello no es posible, manifestando, expresamente:

“(…) la imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local, desde la legislación estatal de régimen local (…).”.

Es decir, la distribución competencial operada por la CE, *ex arts. 148 y 149*, entre el Estado y las CCAA implica *ab initio* la imposibilidad material de que, desde la legislación básica estatal, se realice directamente una atribución “cabal y suficiente” de competencias a los Municipios, habida cuenta de que muchas de las materias sectoriales entran dentro las competencias autonómicas.

Según ESTEVE PARDO, en la dicción del artículo 2 de la LRBRL transcrito se evidencia que “(...) la descalificación apriorística de cualquier sistema de reparto preciso de las competencias en la legislación local y la defensa a ultranza de la tesis participativa (lo que implica la remisión a otras leyes sectoriales del Estado o las Comunidades Autónomas, en las que se dirá cuál es el papel que en cada caso corresponde a los Municipios) parecen orientadas de nuevo a justificar la importación en este punto de las soluciones del derecho alemán (...)”¹⁵³, y ello “(...) no deja de comportar una profunda contradicción con su coexistencia con la garantía institucional, porque al analizar la posición de la LRBRL en el sistema de fuentes de él no resulta en principio admisible un dualismo poco conciliable en el régimen local: garantía institucional en la Constitución por una parte, y la LRBRL por otra, como definidora de la autonomía local, institución garantizada (...)”¹⁵⁴.

El mismo autor invita a una interesante reflexión que merece ser puesta de manifiesto cuando señala que “(...) ninguna determinación constitucional encomienda expresamente a la ley la función de establecer el contenido y la garantía de la autonomía local. Es ésta una función que, siendo interesante, recordemos, si realmente ante una garantía institucional nos hallásemos- parece autoatribuirse la propia LRBRL, necesitada de una posición de supremacía en el conjunto del ordenamiento para que sus soluciones sean en verdad efectivas. Sobre este punto tal vez convenga insistir: es la peculiar concepción de la LRBRL en torno a la autonomía local la que, al concretarse en un mandato al legislador estatal o autonómico para que atribuyan a los entes locales las competencias que proceda, reclama una posición de preeminencia sobre éstos para su efectividad. La concepción bien pudiera haber sido otra que no requiriese realzar la ley a ese plano supraordenado, y por supuesto, tal concepción-con la arquitectura de apoyo que lleva aparejada-no viene impuesta por la Constitución (...)”¹⁵⁵.

Debido a lo expuesto, la LRBRL, en su art. 25, enumera, únicamente, una serie de materias en torno a las que los Municipios pueden actuar, entendiendo que afectan a los intereses municipales. Y ello, en los términos previstos por la legislación del Estado o de las CCAA, dependiendo de la Administración que ostente, en su caso, la titularidad de la competencia sobre dicha materia.

¹⁵³ ESTEVE PARDO, J., “Garantía Institucional y/o”, *op. cit.*, pp. 135.

¹⁵⁴ ESTEVE PARDO, J., “Garantía Institucional y/o”, *op. cit.*, pp. 138-139.

¹⁵⁵ ESTEVE PARDO, J., “Garantía Institucional y/o”, *op. cit.*, p. 145.

En su art 26, y en términos generales, la LRBRL mantiene como núcleo indisponible para los Municipios la prestación de determinados servicios obligatorios que, dependiendo de la magnitud poblacional del Municipio, deben de prestar en todo caso, de modo que, a mayor población, mayor número de servicios obligatorios a prestar.

Por su parte, el artículo 27 regula la posibilidad de que los Municipios ejerzan competencias delegadas y el artículo 28, en su originaria dicción, les posibilita realizar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones públicas, además del ejercicio de la iniciativa pública económica, *ex art. 86* de la propia LRBRL.

A mi juicio, es importante señalar, por una parte, la relevancia de la indistinción en la LRBRL entre competencia y servicio público, constatando la ausencia de una definición legal y poniendo de relieve la transcendencia de su delimitación, habida cuenta del distinto régimen jurídico que tienen una y otra.

Así lo pone de relieve ZAFRA VÍCTOR cuando constata el “(...) diferente régimen jurídico de una competencia (funciones sobre materias) y de un servicio obligatorio (derecho subjetivo de los vecinos a la exigencia de su prestación) (...)”¹⁵⁶.

Es decir, mientras que la titularidad de una competencia implica el ejercicio de funciones sobre una materia, el servicio público conlleva un derecho subjetivo de los vecinos a la exigencia de su prestación. Por lo tanto, la prestación de un servicio público es componente de la autonomía administrativa local, mientras que la titularidad de la competencia es más consustancial a la autonomía política de los Municipios.

Por otra parte, tal y como pone de relieve FANLO LORAS, también es relevante poner de manifiesto “(...) la incidencia de la distinción entre competencias propias y delegadas en las técnicas de control a las Entidades locales (...)”¹⁵⁷, mucho más intensas en las segundas, y la relevancia de la atribución de un tipo y otro de competencias en aras al fortalecimiento de la autonomía local.

Es decir, la autonomía municipal se refuerza y consolida con la atribución de competencias propias al Municipio, que son aquellas que se ejercen, libremente, bajo su propia responsabilidad, y no así con la atribución de competencias delegadas que están sometidas, en su ejercicio, al control y dirección del ente delegante.

¹⁵⁶ ZAFRA VÍCTOR, M., en “Doble inconstitucionalidad de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014., p. 53. Web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4643954> (Última consulta 25/06/2015).

¹⁵⁷ FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales...*, *op. cit.*, p. 325.

C) LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

En la labor de análisis de la dimensión institucional de la autonomía local, en mi opinión, ha de abordarse el nivel de injerencia en el ejercicio de competencias municipales propias por parte de otras instancias territoriales, en definitiva, la inexistencia de controles genéricos, ni de oportunidad sobre las Entidades locales.

En este sentido, es muy significativo el tratamiento que el Preámbulo de la LRBRL concede, en su apartado II *in fine*, a las relaciones interadministrativas, señalando lo siguiente:

“(…) salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo y compuesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario. En particular, ese juicio de radical obsolescencia merece predicarse de las técnicas formalizadas actuables por voluntad unilateral de una de las administraciones e incidentes normalmente en la validez o la eficacia de los actos emanados de otra, en este sentido subordinada a la anterior; técnicas que no son sino trasunto y consecuencia lógica de la construcción piramidal y jerárquica del poder administrativo, puesto que la tutela, a la que todas ellas se reconducen, no es sino una categoría que expresa una situación de fuerte dependencia casi jerárquica. El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos. Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder político administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia. Sucede sólo que ya no es legítima la realización de esos valores por las vías expuestas; antes bien, ha de ser el resultado del juego mismo de la vida institucional desde sus presupuestos de representatividad democrática y gestión autónoma de las propias competencias (con lo que todas las instancias administrativas son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público) como fruto del esfuerzo permanente de integración político social en el orden constituido. De este modo las técnicas de relación entre Administraciones ha de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso e carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial (…).”

Concretamente, en desarrollo de esta previsión, la LRBRL dedica a la regulación de las relaciones interadministrativas el Capítulo II del Título V y a la impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones de las Entidades locales el Capítulo III del mismo Título. En su articulado acoge la doctrina constitucional anterior, básicamente, la STC 4/1981, de 2 de febrero y, en términos generales, admite sobre los Entes locales controles de legalidad y no de oportunidad, salvo que tengan fundamento constitucional¹⁵⁸.

No obstante, a mi entender, interesa en este punto destacar la importancia del texto del Preámbulo transcrito, aunque extenso, también esencial, en la medida en que de él se extraen tres ideas elementales que confluyen en la configuración de la autonomía municipal y que son las siguientes:

La primera consiste en que expresa con claridad los dos aspectos que convergen en el régimen local; la dimensión de estructura representativa y la función de organización prestadora de servicios públicos, ya identificados por MORELL OCAÑA, quien señala que no deben ser confundidos, pese a estar íntimamente entrelazados¹⁵⁹.

Por una parte, el Preámbulo muestra el carácter de organizaciones representativas y de participación en las tareas públicas (cauces inmediatos de participación). En este aspecto, el Municipio es un elemento insustituible como instrumento de democracia al ser el cauce natural y más próximo a las colectividades sociales¹⁶⁰.

Por otra parte, junto a esta dimensión, debe tenerse en cuenta que el Preámbulo, también refleja su carácter de Administración pública, prestadora de servicios públicos¹⁶¹.

¹⁵⁸ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FFJJ 14, 15 y 16. BOE, núm. 47 (suplemento), de 24 de febrero de 1981, pp. 14-15. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018). Recuérdese que, en este sentido, el TC afirma que el Principio de Autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad por parte del Estado sobre el ejercicio de las competencias locales, pero no es compatible con controles genéricos o indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales. Los controles de oportunidad, por el contrario, no se ajustan al Principio de Autonomía local, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia CE.

¹⁵⁹ MORELL OCAÑA, L., *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, pp. 84 y 86.

¹⁶⁰ MORELL OCAÑA, L., *Estructuras locales...*, *op. cit.*, p. 82.

¹⁶¹ Es en relación a este segundo aspecto, donde la falta de adecuación de las estructuras locales es más alarmante, según MORELL OCAÑA, dada la incapacidad constitutiva de muchos Municipios para prestar siquiera los servicios mínimos, y la solución pasa, según él, por el asociacionismo flexible para que se adecue el ámbito de prestación de cada servicio público con la del área territorial más apropiada a la naturaleza del mismo. MORELL OCAÑA, L., *Estructuras locales...*, *op. cit.*, p. 102.

La segunda idea consiste en destacar la diferenciación que el legislador de la LRBRL opera entre Principio Constitucional de Autonomía y Principio Administrativo de Descentralización, erigiendo en prioritario y preferente el primero.

Por último, el Preámbulo pone de relieve la incidencia de la distinción entre competencias propias y delegadas en las técnicas de control. El margen de discrecionalidad que han de tener las Entidades locales autónomas requiere de la atribución de competencias propias que se ejercen bajo su propia responsabilidad, ajenas a controles administrativos de otras instancias territoriales.

No proporcionan este nivel de libertad, sin embargo, las competencias delegadas reguladas en el art. 27 de la LRBRL, que no conllevan la atribución de la titularidad competencial, sino su mero ejercicio y comprenden, además, intensas técnicas de control y dirección residenciadas en el ente delegante.

Estas cuestiones, a mi juicio, llevan a la evidente conclusión de que cuando se referencia al Municipio como prestador de servicios, se alude a su dimensión sólo administrativa, mientras que cuando se le menciona como sujeto titular de competencias se alude a su dimensión más política o institucional.

Por su parte, el Título IX de la LRBRL, bajo la denominación de “Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de Administración local”, regula la Comisión Nacional de Administración Local, o las respectivas subcomisiones que tienen funciones, solamente, en el plano de las relaciones interadministrativas de colaboración. No se prevé, por tanto, ningún órgano de carácter político que garantice la participación del nivel local de gobierno en políticas supramunicipales.

Únicamente, en el art. 120 *bis*, la LRBRL dispone lo siguiente:

“(…) El Estado impulsará la colaboración con las Comunidades Autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (…).”.

Este precepto, que remite al, hoy derogado art. 5 de la Ley 30/92, de 28 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, tal y como denuncia ZAFRA VÍCTOR, “(…) dice que la asociación más representativa de los gobiernos locales *podrá acudir como invitada*, a instancia del Estado y de las Comunidades Autónomas, a la convocatoria de una

conferencia sectorial. La paradoja (ironía) de esta previsión legislativa es que la representación local está llamada a participar como invitada en una conferencia dedicada a la autonomía local (...)”¹⁶².

De lo expuesto cabe concluir que la LRBRL no ampara, realmente, una visión institucional del Municipio, en cuanto a tercer nivel territorial de gobierno se refiere. Solamente, dedica a la dimensión institucional de la autonomía local la regulación de las relaciones interadministrativas y el control de legalidad de los actos y acuerdos locales al regular el régimen de impugnación de los mismos.

IV.- LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO POSTERIOR A LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

La CE no delimita el contenido de la autonomía local, es la ley la que realiza esta tarea y ello, se hace en el ámbito estatal a través, primeramente, de la LRBRL, en los términos que se exponen en esta tesis.

Sin embargo, en la concreción de la autonomía local intervienen otras leyes de ámbito supraestatal y también autonómico. En este epígrafe se abordan, desde una perspectiva generalista, estas leyes¹⁶³ y se procede, a continuación, a identificar estos concretos cuerpos normativos.

IV.1.- EN EL ÁMBITO SUPRAESTATAL

En el sistema de fuentes heterónomas que se abordan, determinante mayormente de la configuración del régimen local en España, no cabe olvidar que es imprescindible integrar la legislación estatal con la legislación supraestatal, concretamente, con la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL, en adelante), así como con el derecho comunitario europeo.

Se analiza, seguidamente, la contribución de la ley supraestatal y, más concretamente, la importancia y el valor jurídico de la CEAL en el sistema de fuentes del derecho local español.

¹⁶² ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo Político para buenas ...*, op. cit., pp. 29-32.

¹⁶³ Se orillan en este epígrafe las especialidades propias de los sistemas forales que proporcionan especificidades en el sistema de fuentes del derecho con la incorporación de productos normativos propios procedentes de los Órganos forales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava, así como de la Comunidad Foral de Navarra.

A) LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La CEAL tiene naturaleza de tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, firmado en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificado por España, mediante instrumento de 20 de enero, de 1988¹⁶⁴.

Tal y como señala BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, la CEAL “(...) constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del Principio de Autonomía local en todos los Estados integrantes de dicha organización supranacional (...)”¹⁶⁵.

La CEAL, una vez publicada oficialmente en España, forma parte del ordenamiento jurídico interno *ex art. 96.1 de la CE*¹⁶⁶ y, tal y como reconoce el TC¹⁶⁷, siendo un tratado internacional de los regulados en el art 94.1 de la CE¹⁶⁸, goza de eficacia

¹⁶⁴ LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL, ratificada por España el 20 de enero de 1988, *BOE*, de 24 de febrero de 1989. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1989/02/24/pdfs/A05396-05398.pdf>, EL PACTO LOCAL. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 1999, núm. 10.

¹⁶⁵ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *QDL núm. 20*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, p. 7.

¹⁶⁶ Literalmente, el art. 96 de la CE dispone lo siguiente:

“(...) Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional (...)”.

¹⁶⁷ STC 49/1988, de 22 de marzo. *BOE*, núm. 88, de 12 de abril de 1998. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/989>, STC 28/1991, de 14 de febrero. *BOE*, núm. 64, de 15 de marzo de 1991. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1667>, STC 187/1991, de 3 de octubre. *BOE*, núm. 265, de 5 de noviembre de 1991. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1826>, así como la STC 140/1995, de 28 de septiembre, en su FJ 3. *BOE*, núm. 246, de 14 de octubre de 1995. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2994> (Últimas visitas 29/10/2019).

¹⁶⁸ El art. 94.1 de la CE dispone lo siguiente:

“(...) 1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.

jurídica interna automática, sin precisar un acto legislativo de transposición al derecho interno. Sus disposiciones sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio tratado o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional.

Es pacífico negar su superioridad respecto de la Constitución en el sistema de fuentes del derecho local en España. La superioridad de la Constitución sobre la CEAL no es puesta en duda por ninguno de los autores consultados al abordar su estudio en la presente tesis. Además, ello se deriva, en primer término, de la propia literalidad constitucional¹⁶⁹, sin embargo, se discrepa del valor jurídico de la CEAL respecto a las leyes internas del ordenamiento jurídico español, en los términos que se explicitan a continuación.

Al respecto, ORTEGA ÁLVAREZ señala que, según su parecer, la CEAL despliega un efecto más intenso que la legislación básica. Opina que “(...) la congelación competencial que produce el convenio internacional hace que todo lo que en él aparece regulado sea indisponible y, por lo tanto, en este sentido, la CEAL se impone a la LRRL en las materias en que pueda apreciarse una discrepancia por el efecto de *lex posterior* e impide al legislador básico una modificación de lo en ella establecido. Además, esta prevalencia se produce, tanto en relación con la legislación sectorial estatal, como respecto a la normativa de las CCAA (...)”¹⁷⁰.

La opinión de VELASCO CABALLERO sobre esta cuestión, es que, “(...) descartado que la CEAL pueda ser canon de validez indirecto, a través del art. 96.1 de la CE, de las leyes internas relativas a la autonomía local, la eficacia de la CEAL se encuentra entonces en su primacía aplicativa respecto de las leyes españolas (...)”. Es más, en este sentido, afirma que “(...) sentado que el tratado no disfruta de *supremacía*, esto

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (...)”.

¹⁶⁹ Concretamente, el art. 95 de la CE dispone lo siguiente:

“(...) 1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción (...)”.

¹⁷⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”. *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 484-485.

es de posición jerárquica superior respecto a la ley, condicionante de su validez, sí hay que aceptar que el tratado sí prevalece aplicativamente sobre la ley (...)”¹⁷¹.

Por su parte, LASAGABASTER HERRARTE considera que la CEAL, como norma de derecho internacional, prevalece sobre las leyes, según lo que dispone el art. 96.1 de la CE y el art. 1.5 del Código Civil¹⁷² y por lo tanto, es más partidario de que sean los órganos jurisdiccionales ordinarios los que directamente deban declarar la inaplicabilidad de las normas de derecho interno que contradigan el tratado, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad cuando la norma controvertida tenga rango de ley¹⁷³.

De la misma opinión es TORRES COBAS cuando señala que “(...) la mención específica que hace el instrumento de ratificación de la Carta referida a haber obtenido la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución, nos indica que la Carta es uno de aquellos tratados internacionales que comporta, o puede comportar, la modificación o la derogación de alguna ley, pues éste es uno de los supuestos en los que el precepto constitucional mencionado exige la previa autorización de las Cortes Generales para la incorporación del texto del tratado al ordenamiento jurídico español. Cuando se produce contradicción, entre un tratado internacional y una ley interna, el operador jurídico está legitimado para inaplicar el derecho nacional y aplicar el derecho del tratado, sin necesidad de pronunciarse sobre su validez, según se infiere de los artículos 26 y 27 del Convenio de Viena de 1969 sobre derecho de tratados y de la regla de resolución de conflictos normativos, conforme a la cual el derecho válido posterior desplaza al anterior y la contradicción entre tratados y leyes constituye un

¹⁷¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 101.

¹⁷² Literalmente, el art. 1.5 del Código Civil dispone lo siguiente:

“(...) Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado (...)”.

¹⁷³ LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Iustel, 1ª edición, 2007, pp. 103-107. El citado autor se basa en el análisis de los pronunciamientos de la STC 28/1991, de 14 de febrero en su FJ 5. BOE, núm. 64, de 15 de marzo, de 1991. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1667>, la STC 142/1993, FJ 3, de 22 de abril. BOE, núm. 127, de 28 de mayo, de 1993. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2271> y la STC 235/2000, JF 12, STC 235/2000, de 5 de octubre. BOE núm. 267, de 7 de noviembre, de 2000. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4219>, así como SSTs, de 3 de febrero de 1987, de 24 de octubre de 1995 y de 21 de noviembre de 2001 para defender su posición al respecto del valor de la CEAL en el ordenamiento jurídico interno.

problema de selección del derecho aplicable que debe ser resuelto por los tribunales ordinarios, y no por el Tribunal Constitucional (...)”¹⁷⁴.

Sin embargo, FERNÁNDEZ FARRERES muestra reservas a la tesis que resuelve la contradicción de la CEAL y la ley posterior en base al criterio de aplicabilidad o eficacia del tratado frente a la ley que lo contradice, al sostener que atañe a una cuestión referente a la invalidez de la ley como consecuencia de la inconstitucionalidad por invadir el ámbito material regulado por el tratado y por ello, la declaración de dicho vicio compete en exclusiva, según él, a la jurisdicción constitucional¹⁷⁵.

Se muestra discordante con la opinión anterior también, BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT pues considera “(...) que el juicio de adecuación de la ley estatal o autonómica de régimen local a la Carta Europea de la Autonomía Local corresponde a los tribunales ordinarios que ejercen la función de resolver los recursos contencioso administrativos que se plantean en materia de derecho local, aplicando las fuentes del derecho conforme señala el art. 117 de la Constitución (...)”¹⁷⁶.

La CEAL constituye, para este autor, “(...) una fuente preferente de integración e interpretación de las leyes estatales o autonómicas de régimen local que vincula al TC y a los tribunales ordinarios a resolver las controversias jurídicas, buscando la aplicación interpretativa más favorable al principio “pro autonomía local”, cuya consagración, como Principio General del derecho europeo, se infiere de su proclamación de tratado (...)”¹⁷⁷.

A este respecto, tal y como afirma VELASCO CABALLERO, “(...) es en la interpretación de la ley interna donde más eficaz se puede mostrar la Carta Europea de la Autonomía Local (...)”¹⁷⁸.

¹⁷⁴ TORRES COBAS, F., “La autonomía local en España en los albores del siglo XXI”. *Series Claves del Gobierno Local*, 1. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 201-202. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/802/claves01_12_torres.pdf;sequence=1 (Última consulta 17/12/2018).

¹⁷⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, G., “La posición de la Carta europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica”. *Series Claves del Gobierno Local*, 1. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 49-50. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/797/claves01_06_fernandez.pdf?sequence=1 (Última consulta 17/12/2018).

¹⁷⁶ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “La Carta Europea ...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷⁷ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “La Carta Europea ...”, *loc. cit.*

¹⁷⁸ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, *op. cit.*, p. 108.

Asimismo, pone de relieve que “(...) en la doctrina española está presente, ya desde los primeros tiempos, la posible eficacia hermenéutica de la CEAL en relación con las leyes internas (en especial con la LBRL) (...)”¹⁷⁹.

Sin embargo, constata que la “(...) jurisprudencia, hasta hoy, no ha puesto suficientemente en valor (esta) posible eficacia de la CEAL. Sólo en algún caso aislado se menciona para fundamentar una determinada interpretación de la ley (...)”¹⁸⁰.

Y concluye que “(...) esta escasa relevancia hermenéutica de la CEAL, en nuestra jurisprudencia contrasta con la atención que la doctrina ha prestado a esta forma de eficacia de la CEAL (...)”¹⁸¹.

Señala que, a lo sumo y muy livianamente, se pueda apreciar una cierta fuerza hermenéutica de la CEAL, otorgándole cierto carácter integrador o interpretativo respecto de la garantía constitucional de la autonomía local y el resultado obtenido es que los juicios conforme a la CEAL resultan complementarios o simplemente marginales respecto del juicio principal, que se realiza de conformidad con la ley¹⁸².

Este tratado contiene, en mi opinión, elementales garantías funcionales y orgánicas a favor de los entes locales, lo cual es decisivo para constituir y definir un determinado contenido de la autonomía local en sus tres ámbitos; subjetivo, objetivo e institucional, tal y como, a continuación, se especifica:

a) En el ámbito subjetivo, la garantía internacional de la autonomía local que ampara la CEAL se aplica, de acuerdo con la declaración aneja a la ratificación, sólo a los Municipios, las provincias¹⁸³ e islas. Esto es, a los mismos entes locales cuya autonomía garantizan los arts. 137, 140 y 141 de la CE. Quedan fuera del ámbito de garantía de la CEAL, a parte de todas las Entidades locales instrumentales, aquellas

¹⁷⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, loc. cit.

¹⁸⁰ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 110.

¹⁸¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 111.

¹⁸² VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, loc. cit.

¹⁸³ Téngase en cuenta que el instrumento de ratificación de la CEAL contiene una excepción a su aplicación, en relación a las provincias que son Entidades locales provistas de legitimidad democrática indirecta. BOE, de 24 de febrero de 1989. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1989/02/24/pdfs/A05396-05398.pdf>. En este sentido, literalmente, dispone lo siguiente:

“(...) El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma (...)”.

Entidades locales territoriales de base asociativa, creadas por los Municipios, y las creadas por las CCAA, bien sean las infralocales o las supralocales.

b) En el ámbito objetivo, la garantía internacional de la autonomía local *ex art. 3* de la CEAL, a diferencia de lo establecido en el art. 2 de la LRBRL que solicita sólo competencias suficientes para los entes locales, exige algo, cualitativamente distinto, como es la exigencia de “capacidad efectiva de los entes locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos”.

Además, el ámbito objetivo de la autonomía local se ve reforzado por la literalidad del art. 4 de la CEAL respecto al tenor empleado por la LRBRL.

Expresamente, este precepto en sus párrafos 2, 3 y 4 dispone lo siguiente:

“(...) 2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley (...).”

Siguiendo a VELASCO CABALLERO en este aspecto, puede decirse que “(...) la atracción al canon de constitucionalidad de lo dispuesto en este artículo de la CEAL implica una ampliación hermenéutica de la garantía constitucional, que adolece no de pocas dificultades por la relación de no supremacía de la CEAL respecto a la Constitución y a las leyes internas (...). Ni los principios de jerarquía, ni el de competencia explican plenamente, y por sí, la relación de la CEAL, de la Constitución y de diversos tipos de leyes relativas a la autonomía local, y para atender a una comprensión completa del sistema jurídico-local es necesario atender a criterios nomodinámicos “*pro autonomía local*”, y a la comprensión de normas sobre autonomía local como normas de mínimos superables por otras normas de menor rango o de otra organización que aumentan el grado de autonomía municipal (...)”¹⁸⁴.

Este razonamiento jurídico, a mi entender, aunque válido, proporciona, no obstante, grandes dosis de inseguridad jurídica al mundo normativo local, de manera y forma que el aplicador del derecho, articulando su propia concepción de la autonomía local

¹⁸⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., pp. 73-75.

y su encaje en el complejo mundo normativo en el que se mueve la actual sociedad, deberá otorgar justificada solución, en términos de aplicabilidad, sobre la norma elegida.

c) En el ámbito institucional, la CEAL aporta una concepción más política de la autonomía local que la de la LRBRL.

Por una parte, el art. 4.6 de la CEAL exige que las Entidades locales deban ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

Y, por otra parte, el art. 8 de la CEAL regula la excepcionalidad de controles de oportunidad sobre la actuación de las Entidades locales.

Además, exige también, según su art. 11, que éstas deban disponer de una vía de recurso jurisdiccional cuando vieran vulnerada su autonomía constitucionalmente garantizada por la actuación legislativa o ejecutiva de otras instancias territoriales, algo de lo que las Entidades locales territoriales necesarias carecían en el ordenamiento jurídico español hasta la regulación del Conflicto en defensa de la autonomía local introducido por la modificación operada por la Ley 57/2003 en la LRBRL, como se constatará más adelante.

De todo lo anteriormente expuesto y a pesar del interés y esfuerzo realizado por la doctrina en los términos analizados para situar eficazmente la CEAL dentro del sistema de fuentes del derecho interno español, la trascendencia real de la misma en la configuración de la autonomía local no ha sido decisiva.

En este sentido se pronuncia SÁNCHEZ GOYANES, cuando señala que “(...) en el devenir de la autonomía local en España han ocurrido cosas tan sorprendentes en su configuración jurisprudencial y legal como la de ignorar la propia existencia de la CEAL (...)”. Denuncia la intrascendencia de la entrada en vigor de la misma y critica el hecho de que “(...) el acelerado proceso reduccionista de la posición de las corporaciones locales no ha aminorado su intensidad lo más mínimo tras su entrada en vigor (...)”¹⁸⁵.

Más aún, este autor afirma que “(...) pese a que entre los principios fundamentales de la CEAL se encuentran una configuración de la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales limitada sólo negativamente por la Ley, una suerte de potestad de autoorganización plena y una libertad de iniciativa en las materias no expresamente excluidas de su competencia o atribuidas a la de otra, ninguno de ellos ha calado ni en

¹⁸⁵ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del ...*, op. cit., pp. 57-58.

la legislación sectorial posterior a la Carta ni en pronunciamientos posteriores del TC (...)”¹⁸⁶.

Incluso, más recientemente, BELLO PAREDES reivindica, al analizar el interés local como cláusula de habilitación competencial constitucional, la posibilidad de autodefinición de los intereses locales por los propios entes locales, aparte de por el legislador autonómico o estatal, porque esto supone realmente el ejercicio por el Municipio de la legitimidad democrática que le otorgan las elecciones locales. Reclama la efectividad real del “derecho de iniciativa”, es decir, la posibilidad de las Entidades locales de reconocer sus necesidades e intentarlas cumplir sin esperar otra actuación, normativa o no, de alguna otra entidad política, “(...) derecho que resulta sin duda aplicable directamente a nuestro ordenamiento jurídico en virtud del contenido del artículo 4 apartado 2º de la CEAL, cuando establece el derecho de las Entidades locales a ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad (...)”¹⁸⁷.

Lógicamente, el problema se plantea cuando la determinación o evaluación de “los respectivos intereses” realizada por los Municipios no coincide, o se contrapone, con la realizada, posteriormente, por el legislador, bien autonómico, o estatal y por este motivo tiene tanta importancia que la ley atribuya expresamente competencias a los Municipios de manera generosa y amplia porque tal y como afirma PAREJO ALFONSO, “(...) la colisión entre las cadenas de legitimidad democrática propias de cada instancia territorial que de ello resulta demanda el pertinente deslinde de las competencias de sus respectivos órganos (...)”¹⁸⁸.

B) EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Tal y como pone de relieve el profesor VELASCO CABALLERO, “(...) el derecho comunitario europeo no se ocupa, al menos no de forma directa, de las Entidades locales (...)”, toda vez que “(...) las normas comunitarias tienen por destinatarios naturales a los ciudadanos o personas jurídicas privadas, a las Instituciones comunitarias y a los Estados (...)”¹⁸⁹.

Las organizaciones internas de los Estados, por tanto, no son objeto primordial de atención para el derecho comunitario.

¹⁸⁶ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del ...*, loc. cit.

¹⁸⁷ BELLO PAREDES, S., “Las competencias Locales: balance de la situación” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. Extraordinario, enero 2015. Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10219&path%5B%5D=10705> (Última consulta 12/06/2015).

¹⁸⁸ PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa ...*, op. cit., p. 94.

¹⁸⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 67.

En este sentido, puede decirse que “(...) sólo de forma indirecta se toma en consideración a las Entidades locales a la hora de regular la organización y el funcionamiento del Comité de las Regiones y ni siquiera el principio de subsidiariedad ha sido tomado en consideración para garantía del principio de autonomía local (...)”¹⁹⁰.

Además, “(...) ha primado la consideración del principio de subsidiariedad como una norma de articulación competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros, pero no una norma, directamente, referida a la posición institucional de las Entidades locales (...)”¹⁹¹.

Así lo constata el profesor mentado, cuando señala que “(...) la autonomía local podía haber servido de útil instrumento para la aplicación del *principio de subsidiariedad* (...)”¹⁹².

Al respecto pone de manifiesto que parece que una actuación comunitaria restrictiva de la autonomía local resulta también una actuación contraria al Principio de Subsidiariedad, y esto porque cuanto más afectado resulte un interés local más indicios habría de infracción del Principio de Subsidiariedad por parte de la Unión Europea. Sin embargo, la aplicación del Principio de Subsidiariedad por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, verdadero motor de la integración europea, ha sido muy restrictivo, según él, pues ve en este Principio un riesgo de freno en el proceso de integración europeo¹⁹³.

Sin embargo, es reseñable que en el Tratado de Lisboa sí hay alguna referencia tangencial a la cuestión local en sus arts. 4.2 y 5.3.

Concretamente, el artículo 4.2 del Tratado de Lisboa dispone lo siguiente:

“(...) 2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro (...)”.

¹⁹⁰ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, loc. cit.

¹⁹¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, loc. cit.

¹⁹² VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, loc. cit.

¹⁹³ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., pp. 67-68.

Por lo tanto, de la literalidad transcrita se deduce que no se garantiza directamente la autonomía local en los Estados miembros, pero sí se avala que allí donde los Estados miembros la protejan, esta protección vincula también a la Unión Europea.

Asimismo, con significativa afección a la autonomía local es importante la dicción del artículo 5.3 del mismo Tratado, que establece lo siguiente:

“(…) En virtud del Principio de Subsidiariedad, en los ámbitos en que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (…).”

Esta mención específica al nivel local proporciona, según opinión que se comparte del autor antes mencionado, “(…) un instrumento o indicador determinante para la aplicación práctica del Principio de Subsidiariedad (…).”¹⁹⁴.

En este sentido, señala que “(…) la relevancia del “test” del nivel local incluido en el nuevo art. 5.3 TUE guarda directa relación con los instrumentos que el Tratado de Lisboa establece para la salvaguarda del principio de subsidiariedad. En especial, la llamada “alerta temprana” (early warning system). Este instrumento de control de subsidiariedad conduce a que la autonomía local se inserte en el debate político de las Cortes (...) y permite a los Parlamentos nacionales formular objeciones a los proyectos de actos legislativos europeos (desde la perspectiva de la subsidiariedad y proporcionalidad), si bien esos informes carecen de valor obstativo. Aunque este sistema de “alerta temprana” presenta escasa relevancia jurídica directa, sí puede presentar una cierta eficacia mediata para la definición de la autonomía local en España (...)”¹⁹⁵.

Ello porque, en mi opinión, el poder legislativo no va a legislar de igual manera sabiendo que el nivel local puede intervenir también en el procedimiento normativo supralocal en defensa de la autonomía local de forma preventiva, pero con indiscutible repercusión política.

IV.2.- EN EL ÁMBITO ESTATAL

El presente epígrafe expone un esbozo de las leyes de ámbito estatal y aplicación general que contribuyen a configurar el contenido de la autonomía local y la conformación del régimen local español junto a la LRBRL. Se estructura en dos apartados atendiendo a un criterio cronológico. Primero, se abordan las leyes coetáneas

¹⁹⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 70.

¹⁹⁵ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., pp. 71-72.

a la LRBRL que regulan el régimen local y, en segundo lugar, se apuntan las novedades legislativas que supusieron la plasmación del llamado “Pacto Local”, así como las siguientes modificaciones reseñables operadas sobre la LRBRL hasta llegar a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

A) LAS PRIMERAS LEYES COETÁNEAS A LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Se deben señalar tres cuerpos normativos que coetáneamente a la LRBRL se aprobaron a nivel estatal y que conforman, hasta nuestros días, el régimen local español junto a ella;

- El Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril¹⁹⁶ (TRRL, en adelante).
- La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales¹⁹⁷, y
- La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General¹⁹⁸.

A continuación, se aborda una primera aproximación a cada uno de ellos:

a) El Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen local

La disposición final 1ª de la LRBRL prevé un texto refundido y la adaptación por el Estado de los reglamentos sobre régimen local vigentes en 1985 no contrarios a la LRBRL.

Esta disposición final 1ª de la LRBRL, literalmente, dispone lo siguiente:

“(…) Se autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones (…)”.

¹⁹⁶ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. *BOE*, núm. 96 de 22 de abril, de 1986. Web.: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/04/22/pdfs/A14282-14295.pdf> (Última consulta 07/05/2018).

¹⁹⁷ Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. *BOE*, núm. 313, de 30 de diciembre de 1988, pp. 36636-36664. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/12/30/pdfs/A36636-36664.pdf> (Última consulta 07/05/2018).

¹⁹⁸ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. *BOE*, núm. 147, de 20 de junio de 1985, pp. 19110-19134. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf> (Última consulta 07/05/2018).

Esta previsión, como bien señala VELASCO CABALLERO, demuestra que en los años 80, aún emergentes algunas CCAA, se visiona por la propia LRBRL un posible déficit de regulación legal en el régimen local porque aunque contiene una regulación amplia de lo básico, como se ha constatado anteriormente, ello no implica una regulación completa del régimen local, y se teme que las CCAA dilaten o no lleguen a aprobar sus propias leyes de régimen local¹⁹⁹.

Por lo tanto, el objetivo inicial de la disposición final 1ª de la LRBRL es la aprobación de un texto complementario de la ley básica que incluya la adaptación en un texto refundido de los reglamentos de régimen local vigentes en 1985, pero este objetivo inicial que prevé la LRBRL para el TRRL resulta alterado por la dicción de su propia disposición final 7.1.a) que identifica, expresamente, cuáles de sus artículos se consideran básicos, resultando, *a priori*, paradójicamente que parte de sus preceptos pasan a ser una extensión de la legislación básica de régimen local, mientras que otros preceptos conservan el alcance complementario que originalmente pretende la disposición final 1ª de la LRBRL.

Este hecho es el que ha propiciado que la posición del TRRL en el sistema de fuentes haya sido controvertido y objeto de continuo cuestionamiento, incluso hasta nuestros días. Desde un principio, se ha puesto en duda, hoy superada, la posibilidad de que un texto refundido pudiera calificar a parte de su articulado como básico.

Concretamente, BAÑO LEÓN niega que el TRRL pudiera determinar el carácter de básico de sus propias disposiciones e identifica para realizar tal afirmación dos inconvenientes para ello²⁰⁰:

En primer término, que “(...) el Gobierno no tiene competencia para declarar en una refundición lo que es básico (...) porque esa atribución no se la confiere la LRBRL (...)”²⁰¹.

En segundo término, que el TRRL contradice el tenor de la disposición transitoria primera de la LRBRL en relación al art. 5 de la LRBRL porque “(...) de ambos preceptos se infiere inequívocamente que, en el ámbito de la *organización* y *funcionamiento* de las Entidades locales, la *única* legislación básica es la establecida por la propia LRBRL y el TRRL, al declarar básicos una serie de preceptos que pueden

¹⁹⁹ VELASCO CABALLERO, F. *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 193.

²⁰⁰ BAÑO LEÓN, J. M., “Ordenación de las normas reguladoras del régimen local”. *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 1ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Ed. Civitas, 1988, p. 347-348. Este autor duda de que el TRRL pudiera determinar el carácter de básico de sus disposiciones. Sin embargo, finalmente el TC da luz verde a tal posibilidad en la STC 385/1993, de 23 de diciembre. BOE núm. 23, de 27 de enero de 1994 (suplemento), en su FJ 3, pp. 44-45. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1994-1905.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

²⁰¹ BAÑO LEÓN, J. M., “Ordenación de las normas...”, loc., cit.

incluirse dentro de la *organización local*, quebranta la prescripción contraria de la LRBRL (...)”²⁰².

Finalmente, el TC enjuicia la constitucionalidad de la disposición final 7 del TRRL y da luz verde a la posibilidad de que un texto refundido pueda calificar a parte de su articulado como básico en la STC 385/1993, de 23 de diciembre. Concretamente, en el JF 3 de la citada sentencia, el Alto Tribunal se pronuncia en los siguientes términos:

“(…) En consecuencia, parece correcto concluir que tanto sobre el legislativo como sobre el ejecutivo recae la carga, no una mera posibilidad sino deber, de calificar expresamente las normas que, a su parecer, tengan carácter básico como exigencia del principio de seguridad jurídica (...). En definitiva, no necesita el Gobierno una habilitación expresa para tal calificación, que es por tanto posible en cualquiera de las modalidades legiferantes contenidas en el art 82 de la Constitución y sus límites han de buscarse en la propia delegación legislativa, explícita o implícitamente. Va de suyo, pues, que desde esa perspectiva formal la disposición final séptima, 1 a), del Texto Refundido no ha incurrido en *ultra vires* (...)”²⁰³.

No obstante, a pesar de que el TC legitima la disposición final 7 del TRRL, desde finales del siglo pasado el posicionamiento del TRRL en el sistema de fuentes se ha cuestionado todavía más.

A este respecto, son significativas las palabras de VELASCO CABALLERO cuando expone que “(…) la siempre cuestionable posición del TRRL en el sistema de fuentes se complica a partir de la jurisprudencia constitucional sobre supletoriedad dictada en 1996. (...). Pero quedaría por determinar cuál es la eficacia del resto de normas (las no básicas). Pues bien, dado que el Estado sólo dispone de competencia básica sobre Administración local, hay que concluir que la mayoría de los preceptos del TRRL carecen de una cobertura competencial específica. Se dictaron con vocación de

²⁰² BAÑO LEÓN, J. M., “Ordenación de las normas...”, *loc., cit.* Sin embargo, pese a la argumentación expuesta en esta tesis, hay que tener en cuenta que el TC en STC 214/1989, de 21 de diciembre, declara la inconstitucionalidad de la redacción, en aquel momento, del art. 5 de la LRBRL en el FJ 5 de la STC 214/89, de 21 de diciembre. *BOE*, núm. 10, de 11 de enero, de 1990 (suplemento) p. 47. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

²⁰³ STC 385/1993, de 23 de diciembre. Recursos de inconstitucionalidad 826/1986. 839/1986Y842/1986. Promovidos por el Parlamento de Cataluña. el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986. de 18 de abril. por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Voto particular. *BOE* núm. 23, de 27 de enero, de 1994 (suplemento), en su FJ 3, pp. 44-45. Esta sentencia declara inconstitucional el párrafo 1.b) de la disposición final 7ª del TRRL, pero salva la constitucionalidad del resto del precepto. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1994-1905.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

complementariedad en un tiempo (1986) en el que no todas las CCAA disfrutaban de competencias legislativas propias y directas sobre régimen local. Pero después de 1994, con el reconocimiento de competencias, buena parte del TRRL es ya meramente supletorio conforme al art. 149.3 de la CE (...)”²⁰⁴.

Por lo tanto, y pese a la controversia en torno a su posición en el sistema de fuentes, lo cierto es que, actualmente, es legislación vigente, en parte básica y en parte complementaria. Sin embargo, su invocación como ley aplicable es cada vez más reducida puesto que, en la medida en que las CCAA han legislado en materia de régimen local asumiendo competencias, han ido desplazando la aplicabilidad de este cuerpo legal, indudablemente, en materia no básica.

b) La Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales

La Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988²⁰⁵ (LHL, en adelante), es una ley imprescindible para la configuración del actual régimen municipal en España porque diseña el sistema postconstitucional de financiación de las Entidades locales.

Su regulación actual se condensa en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo²⁰⁶ (TRLHL, en adelante).

La Exposición de Motivos de la LHL señala dos notas significativas de esta ley:

La primera de ellas, de carácter formal, está constituida por la atribución del carácter de ley complementaria respecto de la LRBRL.

La segunda nota es, sin embargo, de índole material y está constituida por la ordenación de un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los Principios de Autonomía y Suficiencia financiera.

En este texto, se da el mismo fenómeno que con la LRBRL en el sentido de que el Estado parte en la materia hacendística local de una comprensión laxa de su competencia, tanto sobre Hacienda General, ex art. 149.1.14 CE, como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en su dimensión financiera, ex art. 149.1.18 de la CE.

Con ocasión de la resolución de varios recursos y cuestiones de inconstitucionalidad de los que fue objeto la LHL, el TC en su STC 233/1999, de 16 de diciembre, considera

²⁰⁴ VELASCO CABALLERO, F. *Derecho local. Sistema*, op. cit., pp. 195-196.

²⁰⁵ Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. BOE, núm. 313, de 30 de diciembre, de 1988. Web: <https://boe.es/boe/dias/1988/12/30/pdfs/A36636-36664.pdf> (Última consulta 21/01/2019).

²⁰⁶ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE, núm. 59, de 9 de marzo, pp. 10284-10342. Web: <https://boe.es/boe/dias/2004/03/09/pdfs/A10284-10342.pdf> (Última consulta 23/01/2019).

la Hacienda local como una parte más del régimen jurídico de las Administraciones públicas²⁰⁷.

El FJ 4.b) de la citada sentencia, literalmente, expone lo siguiente:

“(…) El art. 1.1 L.H.L., a pesar de su farragoso tenor, es plenamente conforme a la C.E., pues hay que estar de acuerdo con el Abogado del Estado en que dicha disposición atribuye con carácter general «la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, [a] los preceptos contenidos en la Ley», con las salvedades que se realizan a continuación, «todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 de la Constitución» (...)”²⁰⁸.

Por su parte, el art. 2.1 del TRLHL, en relación a la enumeración de los recursos de las Entidades locales, dispone lo siguiente:

“(…) 1. La hacienda de las Entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras Entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público (...)”.

Esta ley crea, por lo tanto, un sistema de recursos de las Haciendas locales que puede estructurarse en dos grandes fuentes de financiación para ellas; por una parte, los

²⁰⁷ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 197.

²⁰⁸ FJ 4.b) de la STC 233/1999, de 16 de diciembre de 1999. BOE, núm. 17, de 20 de enero de 2000. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2000-1175.pdf>

recursos propios, que pueden ser ingresos de derecho privado o de derecho público, tributarios o no tributarios y, por otra parte, la participación en los tributos del Estado y de las CCAA.

La importancia de la LHL recae, sobre todo, en la creación de tres impuestos municipales de implantación obligatoria; el impuesto de bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, y otros dos impuestos de implantación potestativa; el impuesto de instalaciones, construcciones y obras y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

En relación a la materia tributaria propia local, vinculada a la suficiencia financiera *ex art. 142 de la CE*, el TC, en el FJ 22 de la STC 233/1999, declara que la reserva de ley para la creación y regulación de esos tributos es, exclusivamente, estatal²⁰⁹.

Queda así consagrado, en mi opinión, un sistema de regulación tributaria en el que el Estado regula cada uno de los tributos locales, con mayor concreción en los impuestos que en las contribuciones especiales y tasas, y los Municipios deciden, por medio de ordenanzas fiscales, sobre algunos elementos de los impuestos locales obligatorios, sobre el establecimiento de los tributos voluntarios, y sobre buena parte de los elementos normativos de las tasas y contribuciones especiales.

²⁰⁹ STC 233/1999, de 16 de diciembre. *BOE*, núm. 17 (suplemento), de 20 de enero de 2000, p. 99. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2000-1175.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

Literalmente, el TC señala lo siguiente:

“(…) Como es reiterada doctrina de este Tribunal, la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 C.E., se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 4º; 6/1983, fundamento jurídico 4º; 179/1985, fundamento jurídico 3º; 19/1987, fundamento jurídico 4º; 221/1992, fundamento jurídico 7º; 14/1998, fundamento jurídico 11; entre otras). En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales —carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 de la CE para establecerlos y exigirlos—, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», en tanto en cuanto la misma «existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— ...» (STC 19/1987, fundamento jurídico 4º), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado. Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones —suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2º, es en última instancia responsabilidad de aquél— su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo (...).”

Esta situación, unida al hecho de que la LHL determina que la regla general de las subvenciones a las Entidades locales es finalista demuestra el concepto restrictivo de autonomía que se gesta en el orden constitucional español²¹⁰.

Por su parte, la participación en los tributos del Estado o de las CCAA constituye el otro gran apartado de los recursos de las Haciendas locales. El resultado, por lo tanto, es un régimen hacendístico local, claramente estatal, sin apenas margen para el desarrollo autonómico y con un reducido ámbito de regulación reservado a las ordenanzas locales.

Además, a diferencia de lo que ocurre con la LRBRL, la LHL apenas resulta afectada por la reforma de los Estatutos de Autonomía emprendida a partir del año 2006 porque, aunque éstos regulan relaciones financieras con las Entidades locales y hacen referencias al sistema de financiación municipal, no aumentan las competencias sobre la misma²¹¹, cuestión que se analizará a continuación.

c) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General ²¹², según expone su propio Preámbulo, pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. Este es sin duda el objetivo esencial en el que debe enmarcarse toda ley electoral de un sistema democrático. En su Título III, regula las disposiciones especiales para las elecciones municipales.

Esta ley fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad y el TC, con ocasión de su enjuiciamiento, en el FJ 3, de la STC 38/1983, de 16 de mayo, reconoce al Estado la competencia para regular el régimen electoral local, porque entiende que la expresión “régimen electoral general”, utilizada en el art. 81 de la CE, precepto donde se enumeran las materias reservadas a Ley Orgánica, por definición siempre estatal,

²¹⁰ El carácter finalista de las subvenciones otorgadas a los Municipios viene expresamente recogido en el art. 40 del TRLHL que reza así:

“(…) Las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión (...)”.

²¹¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., pp. 196-198.

²¹² Ley 5/ 1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. BOE, núm. 147, de 20 de junio, de 1985. <https://www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf> (Última consulta 21/01/2019).

comprende toda suerte de elecciones de relevancia constitucional y, entre ellas, las de las Entidades locales garantizadas por la Constitución²¹³.

Expresamente, el Alto tribunal se pronuncia de la siguiente manera:

“(…) El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 de la CE: salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

En conclusión, la reforma de Ley de Elecciones Locales regula una materia reservada a la Ley Orgánica, y, en consecuencia, le corresponde esta calificación- de conformidad con el artículo 81 de la Constitución (…)²¹⁴.

Esto explica la extensa regulación del sistema electoral local en la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante) intensificada, además, por la necesaria intervención municipal en todos los procesos electorales en los que los ayuntamientos colaboran activamente con la Administración electoral, habida cuenta de que los secretarios de los ayuntamientos son delegados de las juntas electorales de zona (art. 11.4 de la LOREG), las mesas electorales forman parte de la Administración electoral (art. 8.2 de la LOREG) y compete a los ayuntamientos, tanto la designación de locales electorales para cada sección y mesa electoral (art. 24.5 de la LOREG), así como la formación de estas últimas (art. 26 de la LOREG).

Ahora bien, en el FJ 3 de la sentencia mencionada, el TC reconoce una amplia posibilidad de singularización del régimen local de cada Comunidad Autónoma. Más aún, se admite, sin objeción alguna, la competencia de los Territorios Históricos de Euskadi sobre régimen electoral municipal, no con fundamento en la disposición adicional 1ª de la CE en este caso, sino como una opción legítima de cualquier Estatuto de Autonomía²¹⁵.

²¹³ Pleno. Recurso previo de inconstitucionalidad número 132/1983. STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3. *BOE*, núm. 120, de 20 de mayo (suplemento), p. 16. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-14447.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

²¹⁴ En su FJ 3, la STC 38/1983, de 16 de mayo, *BOE*, núm. 120, de 20 de mayo de 1983. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-14447.pdf> (Última consulta 08/05/2018), dispone lo siguiente:

²¹⁵ En su FJ 3, la STC 38/1983, de 16 de mayo, *BOE*, núm. 120, de 20 de mayo de 1983. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-14447.pdf> (Última consulta 08/05/2018), dispone lo siguiente:

Lo que no queda muy claro en esta sentencia, tal y como pone de manifiesto VELASCO CABALLERO, es la forma de compaginar la reserva de ley orgánica en materia electoral a que se refiere el art. 81 de la CE con la facultad de singularización estatutaria del régimen electoral local general²¹⁶.

B) EL PACTO LOCAL Y LAS SIGUIENTES MODIFICACIONES DE LA LEY DE BASES HASTA LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La LRBRL ha sido objeto de dos significativas reformas hasta llegar a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante) que, sin embargo, tal y como señala PAREJO ALFONSO, “(...) no han afectado, en ningún caso, a la economía y la lógica del sistema implantado por aquella (...)”²¹⁷.

Estas dos modificaciones se refieren, en primer lugar, a la derivada del “Pacto Local” y, en segundo lugar, a la operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Se abordan en este epígrafe estas importantes modificaciones, esto es, la correspondiente al “Pacto Local” y las siguientes, menos importantes, pero también referenciables en el orden local, hasta llegar a la LRSAL, objeto de análisis específico en el siguiente Capítulo de la presente tesis.

a) El Pacto Local

Tal y como señala FONT i LLOVET, el significado de reivindicación de un “Pacto Local” por parte del municipalismo español con el Estado es conseguir “(...) dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos jurídicos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios (...)”²¹⁸.

“(...) se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la Comunidad Autónoma del País Vasco lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos -artículos 10.3 y 37.3, e), del Estatuto-, peculiaridades que admite y respeta en su artículo 36 la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre Elecciones Locales, modificada-en cuanto a otros pasajes- por el texto hoy impugnado (...)”.

²¹⁶ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., pp. 199-200.

²¹⁷ PAREJO ALFONSO, L., “Una visión sobre ...”, op. cit., p. 90.

²¹⁸ FONT i LLOVET T., “El gobierno local: entre el Estado autonómico y la unión europea. Hacia el pacto local”, *Autonomies, Revista catalana de Dret Públic*, n.º 20, diciembre 1995, p. 115. Web: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/1917/2083>

El contenido del Pacto Local se perfila en la asamblea extraordinaria que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante) celebra en A Coruña en 1993. En ella, se define el objetivo de la consecución con el Estado de un amplio acuerdo político y territorial²¹⁹ que clarifique el ámbito competencial de los Municipios y que permita resolver con mayor eficacia las demandas de los ciudadanos, mediante el acercamiento de la Administración a los mismos, así como la aplicación plena del Principio de Subsidiariedad. Se plantea, como necesidad, que los Municipios puedan asumir las funciones que, de acuerdo con su capacidad y la demanda social, les corresponden²²⁰.

En el año 1995, el Gobierno apoya dicho pacto. Fruto de esto se llega al Acuerdo sobre medidas administrativas para el desarrollo del gobierno local en materias de competencia del Estado, de 17 de julio de 1998 y, con arreglo al mismo, se aprueban por el Estado una serie de reformas legislativas para fortalecer y garantizar la autonomía local, transferir competencias a las Entidades locales y modificar la LRBRL y la LOREG, promulgadas el 21 de abril de 1991, conocidas como Pacto Local.

Concretamente, el Pacto Local da origen a la reforma de la LRBRL, operada por la Ley 11/99, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local²²¹.

Esta reforma afecta, básicamente, al régimen de impugnación de actos y acuerdos de las Entidades locales, al estatuto de los miembros de las corporaciones locales y a la competencia de la Comisión Nacional de Administración Local. Pero la reforma más importante se produce con la modificación de las atribuciones de los órganos de gobierno necesarios de las Entidades locales, suponiendo un refuerzo de la figura del Alcalde y una *parlamentarización* del gobierno local con la introducción de técnicas propias del sistema parlamentarista estatal, dando lugar, en aquel momento, a la

²¹⁹ Con estos calificativos se refiere, expresamente, al Pacto Local RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El pacto Local”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, 1999, p. 355.

²²⁰ Tales reivindicaciones son, expresamente, reflejadas en la Exposición de Motivos, apartado I, de la Ley 11/99, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad y en materia de aguas. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999, pp. 14928-14936. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/04/22/pdfs/A14928-14936.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

²²¹ Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999, pp. 14928-14936. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/04/22/pdfs/A14928-14936.pdf> (Última consulta 09/02/2017).

modificación de la LOREG, realizada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril²²², que introduce la cuestión de confianza en el ámbito local.

Además, en aras a una mayor garantía de la autonomía local, se modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional²²³ (LOTIC, en adelante), mediante la Ley Orgánica 7/1999²²⁴ añadiéndole un Capítulo IV que regula el Conflicto en defensa de la autonomía local, lo que legitima a las Entidades locales para plantearlo frente a leyes o disposiciones generales con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, en el caso de que, entiendan, vulneren la autonomía local.

Hasta este momento no existía para las Entidades locales una vía jurisdiccional que pudiera proteger su autonomía local frente a agravios causados a su autonomía provenientes de leyes o disposiciones de carácter general emanadas del Estado o de las CCAA. Sin embargo, la inclusión en la LOTIC del Conflicto en defensa de la autonomía local da legitimación a Municipios y provincias para su interposición.

Esta legitimación, *ex art. 75 ter* de la LOTIC, es plena para el Municipio o provincia siempre que sea destinatario único de la norma, o restringida a los Municipios que representan un séptimo de los existentes en el ámbito de aplicación de la norma y un sexto de su población, y en el caso de las provincias a las que representen la mitad de las existentes en el ámbito de aplicación de la norma y la mitad de la población.

En todo caso, la sentencia que declare, si procede, la vulneración de la autonomía local no puede anular la ley cuestionada en el conflicto, sino que para ello se requiere una nueva sentencia del pleno del TC²²⁵.

²²² Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999, pp. 14924-14926. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/04/22/pdfs/A14924-14926.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

²²³ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *BOE*, núm. 239, de 5 octubre de 1979. Web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709> (Última consulta 09/02/2017).

²²⁴ Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999, pp. 14922-14923. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/04/22/pdfs/A14922-14923.pdf> (Última consulta 09/02/2017).

²²⁵ Este procedimiento ha sido criticado por GARCÍA FERNÁNDEZ, quien opina que el logro de esta protección jurisdiccional de la autonomía local fue también víctima de “(...) la clásica disociación entre el hiperdogmatismo de las construcciones teórico-científicas sobre autonomía local y el realismo diario que viven los entes locales, lo cual desembocó irremediabilmente en tener que arbitrar soluciones, como es el caso de articular el Conflicto en defensa de la autonomía local, con piezas sueltas de los distintos procedimientos que se aplican en el TC, dando como resultado un procedimiento poco práctico y dogmáticamente confuso que, en definitiva, implica que entes autónomas deban acudir previamente a órganos consultivos gubernamentales (...)”. En GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y Entidades locales. Sistema de Fuentes y ..”, *op. cit.*, p. 206. <https://dialnet.unirioja.es/revista/1630/A/2002> (Última consulta 26/01/2017).

Esta última modificación, que materializa la capacidad de reacción de los entes locales ante una agresión legislativa externa de su autonomía local, da cumplimiento a la literalidad de la Carta Europea de la Autonomía Local²²⁶.

Al analizar el momento y las consecuencias que trae consigo la aprobación del Pacto Local, SÁNCHEZ GOYANES constata que “(...) antes de la entrada en vigor de la LRBRL hay una cierta pugna de tendencias entre la interpretación restrictiva, elaborada por el TC y la más generosa del TS, que reconoce ámbitos naturales de competencia local como el urbanismo (...)”. Asimismo, señala que “(...) con la entrada en vigor de la LRBRL esta tendencia cede y a lo largo de la su andadura democrática los ayuntamientos españoles han visto reforzada su autonomía en pocas ocasiones y con muy poca intensidad, de forma que difícilmente se puede afirmar que hayan experimentado ensanchamiento alguno en su ámbito competencial (...)”²²⁷.

Reconoce, también, que si bien a través del Pacto Local se introducen medidas de atribución de competencias a las Entidades locales, medidas de reafirmación del carácter político de las corporaciones Locales, medidas de constatación del derecho de defensa de la autonomía local, medidas de agilización de la gestión ordinaria y medidas de cobertura de la potestad sancionadora local²²⁸, sin embargo, “(...) en puridad no se produce ninguna traslación de competencias, de ámbitos materiales ínsitos en alguno de los sectores administrativos a favor de las entidades de la Administración local, sino reconocimiento de atribuciones, poderes jurídicos en relación con diversas materias (...)”²²⁹.

En mi opinión, la mayor virtud del Pacto Local y de las medidas legislativas dictadas a su amparo, radica en que supuso reabrir el debate sobre la posición institucional de los Municipios, habida cuenta de una clara insatisfacción del municipalismo español en su valoración. Pero, aun así, el Pacto Local fue insuficiente porque otro de los aspectos en que debía traducirse y avanzar es en la transferencia de una serie de competencias por parte de las CCAA a las Entidades locales, porque muchas de las materias sobre las que los Municipios podían ostentar atribuciones recaían en materias

²²⁶ Concretamente, el art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local regula la protección legal de la autonomía local. BOE, núm. 47, de 24 de febrero de 1989, p. 4. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf> (Última consulta 09/02/2017), y establece lo siguiente:

“(...) Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna (...)”.

²²⁷ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio ...*, op. cit., pp. 47 y 51-54.

²²⁸ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio ...*, op. cit., pp. 61-69.

²²⁹ SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio ...*, op. cit., pp. 68.

de competencia autonómica y, por lo tanto, eran objeto de legislación autonómica sectorial.

A este respecto, según opina COSCULLUELA MONTANER, como consecuencia del Pacto Local es verdad que “(...) el Estado aprobó, efectivamente, la reforma de una serie de leyes sectoriales para transferir nuevas competencias en dichos sectores a los entes locales (...). Por el contrario, las Comunidades Autónomas fueron reacias a adoptar medidas legislativas de aplicación del contenido del Pacto Local y debe tenerse en cuenta que, al tratarse de competencias ejecutivas, la mayoría de los sectores en los que el incremento de competencias locales debía producirse son competencias de las Comunidades Autónomas y no del Estado. Sólo algunas de ellas iniciaron, tímidamente, algunas reformas legislativas que debían propiciar transferencias de gestión a los entes locales (...)”²³⁰.

Por lo tanto, las medidas de reforma implementadas para atender los anhelos del Pacto Local fueron a todas luces insatisfactorias para el municipalismo estatal.

Hasta aquí se han abordado las reformas de cierre del modelo de régimen local en la conformación de la normativa de la autonomía local en España que el siglo XX lega al siglo XXI y que, a mi entender, plasman una clara reivindicación de la dimensión política e institucional de los gobiernos locales.

b) Las siguientes modificaciones de la Ley de Bases de Régimen Local hasta la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

A principios del siglo XX, se produce la siguiente reforma de la LRBRL, operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local²³¹ (Ley 57/2003, en adelante).

Esta ley, tal y como pone de manifiesto ORTEGA ÁLVAREZ, “(...) se aprueba en el entorno doctrinal y teórico de tránsito del concepto de Administración local al de Gobierno local, entendiendo que el papel de los entes locales en la Constitución del 78 va más allá de lo que, especialmente en el derecho administrativo clásico, venía siendo considerado como una suerte de administraciones menores. Para esta concepción tradicional, los Municipios eran esencialmente corporaciones, en tanto que agregación de vecinos, y su cometido como ente local, era la pura administración de sus asuntos internos. Junto a ello, y como administración de colaboración, ejercían de forma delegada otras funciones que les venían atribuidas en su momento por el Estado y luego por las Comunidades Autónomas. Frente a esta concepción (...) en la Constitución se contienen dos preceptos fundamentales, el art. 137 (...) y el 140 (...).

²³⁰ COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de Régimen Local...*, op. cit., p. 215.

²³¹ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. BOE, núm. 103, de 17 de diciembre de 2003. Web. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23103-consolidado.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

En aplicación de estos preceptos de la CE, se reconoce al Municipio como una entidad que tiene autonomía política. Desde este momento, dejan de ser puras administraciones de gestión para ser administraciones representativas que tienen en su seno el poder de gestionar políticamente intereses en beneficio de sus ciudadanos (...)"²³².

En la Ley 57/2003 destacan ciertas innovaciones sobre las formas asociativas de los Municipios, el papel de las provincias, la participación ciudadana, las formas de gestión de los servicios públicos locales, la cooperación vertical entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

Sin embargo, lo que más interesa, en cuanto que incide más intensamente en la autonomía local, es que la Ley 57/2003 añade dos nuevos títulos a la LRBRL; un nuevo Título X, relativo al régimen de organización de los Municipios de gran población y el Título XI; de tipificación de infracciones y sanciones por las Entidades locales en determinadas materias de interés local.

El Título X profundiza todavía más en la inserción de técnicas de refuerzo de la figura del alcalde, relegando al pleno las funciones normativas y de control, mientras que el título XI pretende resolver, en ámbitos de interés claramente municipal, las controvertidas dificultades de articulación de la potestad reglamentaria municipal y el Principio de Legalidad en materia sancionadora. La LRBRL tipifica y gradúa ahora infracciones y sanciones con lo que la nueva dicción permite salvar el escollo existente para los Municipios de poder establecer infracciones y sanciones a través de sus propias ordenanzas municipales ante conductas incívicas cometidas en su término municipal.

En su momento, FONT i LLOVET critica la excesiva extensión del carácter básico incorporada por la literalidad de la Ley 57/2003 "(...) en la regulación de determinadas materias y, en especial, del régimen para las grandes ciudades, así como la eventual lesión de la autonomía local que podría significar en relación con la potestad de autoorganización de dichos Municipios (...)"²³³.

Por este motivo, el Parlamento de Cataluña, la Generalitat Catalana y el Gobierno de Aragón interponen recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003.

A este respecto, merecen ser destacadas, aunque se trate de pronunciamientos recaídos tras casi una década, las SSTC 103/2013, de 25 de abril y 161/2013, de 26 de

²³² Este tránsito desde el concepto de Administración local al de gobierno local lo explica, excepcionalmente, ORTEGA ÁLVAREZ. En ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La democracia local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en *El juez del Derecho Administrativo*. Libro Homenaje a Javier Delgado Barrio (Coords.) ARROLLO JIMÉNEZ, L., BELADIEZ ROJO, M., ORTEGA CARBALLO C., y RODRÍGUEZ de SANTIAGO, J. M., Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 378-379.

²³³ FONT i LLOVET, T., "El gobierno local en la reforma...", *op. cit.*, pp. 14-15.

septiembre, que resuelven estos recursos interpuestos contra la Ley 57/2003 que declaran la inconstitucionalidad de varios de sus preceptos²³⁴.

Por la entidad de los pronunciamientos acerca del Principio Democrático que contienen, es importante detenerse en ellas para entender la concepción que el TC conforma sobre la autonomía propiamente municipal.

La primera, la STC 103/2013, de 25 de abril, declara inconstitucional el art. 126.2 párrafo segundo, inciso primero, de la LRBRL, en redacción otorgada por la Ley 57/2003, según el cual el alcalde podía nombrar como miembros adjuntos a la junta de gobierno local a personas que no ostentasen la condición de concejales, siempre que su número no superara un tercio de sus miembros excluido el alcalde.

Al respecto, literalmente, esta STC dispone lo siguiente:

“(…) Tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, entre otras en la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, por lo que el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, siempre que sea compatible con el marco general perfilado en los art. 137, 140 y 141 CE. Asimismo, hemos afirmado que la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las Entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, así la define el art. 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local. (...)”²³⁵.

La trascendencia de esta STC 103/2013, de 25 de abril, radica, básicamente, en que el Alto Tribunal aborda la interpretación del artículo 140 de la CE en conexión al art. 137 de la CE, y determina, en su FJ 6, que el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local está basada en el Principio Democrático, constitucionalizando la definición de autonomía que nos proporciona la CEAL, de tal manera que el concepto de autonomía ligado a la gestión de los asuntos públicos se convierte en un elemento conceptual que reclama competencias efectivas de gestión local.

²³⁴ FJ 6 de la STC 103/2013, de 25 de abril, publicada en *BOE*, núm. 123, de 23 de mayo de 2013, p. 256. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf> (Última consulta 29/06/2017). y STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, publicada en *BOE* núm. 254 de 23 de octubre, en FJ 9, pp. 117-121. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

²³⁵ STC 103/2013, de 25 de abril, publicada en *BOE*, núm. 123, de 23 de mayo de 2013, en FJ6, p. 255. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

Además, también en el mismo FJ 6, el TC determina que hay una mayor vinculación del gobierno y Administración local al carácter representativo de los órganos que pueden ejercer ese gobierno y esa administración.

En este sentido, expresamente, el TC dispone, en su FJ 6, lo siguiente:

“(…) el Principio Representativo constituye el fundamento de la autonomía local y, por tanto, es predicable de todas las Entidades locales constitucionalmente garantizadas, este Principio ha sido consagrado para los Municipios con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias. En efecto, si el carácter representativo de los órganos de dirección política de las islas deriva directamente de la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el art. 137 CE, el art. 141.2 CE prevé, ya expresamente, para las provincias, que su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Pero, para los Municipios, el art. 140 CE, va aún más allá, al atribuir el gobierno y administración a los ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes (...). Pero, además, el citado precepto exige que concejales y alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos. En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal (...)”²³⁶.

De lo transcrito cabe señalar que el carácter, esencialmente democrático, del gobierno municipal es manifestación del art 23 de la CE, y lo importante es que el TC interpreta,

²³⁶ FJ 6 de la STC 103/2013, de 25 de abril, publicada en *BOE*, núm. 123, de 23 de mayo de 2013, pp. 255 y 256. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

en contra de la opinión de FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN²³⁷, que hay un “plus de legitimidad democrática” en los representantes municipales, es decir en alcaldes y concejales, y sólo estos pueden ejercer las funciones de gobierno y administración frente a la “profesionalización”, y ello debe de ser respetado por “el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía local”.

Se elimina, por tanto, del ámbito municipal, la distinción entre política y administración, y se prima más la cualidad política de los representantes locales que la capacidad de sus gestores y, además, esto se establece como contenido inherente al art. 140 de la CE y, por ende, a la democracia municipal.

Destaca, asimismo, la STC 161/2013, de 26 de septiembre, que reinterpreta de forma acorde al orden constitucional el artículo 70.1 de la LRBRL, párrafo segundo, en dicción otorgada, también, por la Ley 57/2003, en que se dice: “no serán públicas las sesiones de la junta de gobierno local” y determinando que el precepto sólo es constitucional si se entiende no aplicable a la adopción de decisiones relativas a las competencias delegadas por el pleno a la junta de gobierno local, refiriéndose en todo caso, a los Municipios que no son de gran población, en los que el pleno no puede delegar competencias en la junta de gobierno local²³⁸.

Además, esta STC 161/2013, de 26 de septiembre, en su FJ 9, declara la conexión directa entre el Principio Democrático del art. 1.1 de la CE, que incluye, tanto la democracia representativa como directa, con el derecho participativo del art. 23.1 de la CE, que constituye, a su vez, un derecho fundamental para cuya defensa los ciudadanos pueden interponer recurso de amparo.

El TC considera que la publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo forma parte del Principio Democrático del art. 1.1 de la CE y del derecho de participación del art. 23.1, de la CE, de manera que la publicidad no puede ser sustituida por otros mecanismos que pueda prever el derecho administrativo, tales como la motivación, la notificación o la publicación. La publicidad como mecanismo de participación directa no es sustituible, por lo tanto, para el TC.

²³⁷ En contra del criterio del TC se pronuncian FONT i LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., en “Principio democrático ...”, *op. cit.*, pp. 17-18. Estos autores discrepan de la virtualidad que la STC 103/2013, de 25 de abril, otorga al Principio Democrático arguyendo que del valor que pueda darse al mismo puede llegar a ser un arma de doble filo porque juega un papel decisivo en la polémica sobre la clásica distinción entre política y administración, entre decisión política y ejecución burocrática como elemento de renovación de la calidad democrática y lucha contra la corrupción. Advierten de que, paradójicamente, podría darse el caso de que el Principio Democrático se convirtiera en un obstáculo constitucional para una mejora del propio sistema democrático.

²³⁸ STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, publicada en *BOE*, núm. 254, de 23 de octubre, pp. 118-119. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

Literalmente, esta STC dispone, en su FJ 9, lo siguiente:

“(…) La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del Principio Democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo. Esto es, se configuraría como uno de esos supuestos referidos en el ya citado art. 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local en que la existencia de un órgano municipal ejecutivo, por la conjunción de la posibilidad de que le sean atribuidas competencias delegadas por el pleno municipal y de que sus sesiones no sean públicas, podría ir en detrimento de la participación directa de los ciudadanos (…)”²³⁹.

Sin embargo, esta decisión del TC no es pacífica en su seno y es objeto de un voto particular emitido por uno de los magistrados que lo componen y al que luego se adhieren otros tres magistrados, en el que se considera que la dicción del art. 70.1 de la LRBRL, párrafo segundo, no es de ninguna manera inconstitucional.

Entre otras cuestiones este voto particular considera que la redacción otorgada al art. 70.1, párrafo segundo, de la LRBRL por la ley 57/2003 no supone menoscabo alguno del Principio Democrático (art. 1.1 CE), ni del derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Critica, además, la propia STC al declarar la constitucionalidad del precepto interpretado de manera acorde a la Constitución²⁴⁰.

Respecto a la valoración que de Ley 57/2003 pueda darse, ZAFRA VÍCTOR ha puesto de relieve, tal y como ya se ha hecho constar en esta tesis que es el art. 120 *bis* de esta ley la que posibilita acudir a la asociación estatal de mayor implantación de los entes locales como invitada a instancia del Estado y de las Comunidades Autónomas a la

²³⁹ FJ 9 de la STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, publicada en *BOE*, núm. 254, de 23 de octubre, p. 120. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

²⁴⁰ Voto particular que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, al que se adhieren los Magistrados don Santiago Martínez-Vares García, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, relativo a la Sentencia del Pleno de fecha 26 de septiembre de 2013 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1741-2004 en la que realiza objeciones a la sentencia. STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, publicada en *BOE*, núm. 254 de 23 de octubre, pp. 122-125. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/10/23/pdfs/BOE-A-2013-11122.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

convocatoria de una conferencia sectorial sobre asuntos locales. En este sentido, señala que “(...) cuando el art. 120 *bis* se concretó el día 17 de enero de 2005, la representación de la FEMP dejó constancia del agravio político que suponía conferir a la representación local la condición de invitado cuando el objeto de la conferencia era, precisamente, la autonomía local. La indignación y protesta de los dirigentes de la FEMP denunciaba una idea asumida y poco reflexionada sobre el lugar de los gobiernos locales en el estado de las autonomías (...)”²⁴¹.

Tras la Ley 57/2003 se produce un intento de redacción de un nuevo texto básico de régimen local, habida cuenta de los escasos avances en las exigencias municipales para afrontar los nuevos retos sociales.

En este sentido, el Ministerio de Administraciones públicas, inicia la redacción de un Libro blanco para la reforma del gobierno local, mediante orden, de 27 de julio de 2004²⁴², por la que se constituye la Comisión para la Reforma del Gobierno Local. La orden establece, en su art. 2, que el cometido de la comisión era el análisis de la situación del gobierno y administración local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del Principio de Subsidiariedad y del de Democracia local.

Las reivindicaciones de la FEMP son cada vez más contundentes y tienen claro reflejo en la Carta de Vitoria aprobada con ocasión de la celebración del veinticinco aniversario de los ayuntamientos democráticos el 25 de noviembre de 2004²⁴³.

Tal y como señala FONT i LLOVET, “(...) a inicios del año 2005 estaba concluido el primer borrador (...). En ese primer borrador se recoge también la citada intención de elevar de rango la determinación de las competencias locales, aunque se concreta en una pretendida elevación de la Ley de bases para hacer efectiva la función constitucional del legislador local y su integración, junto con los Estatutos de Autonomía, en el bloque de la constitucionalidad local (...)”²⁴⁴.

²⁴¹ ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo Político para buenas ...*, *op. cit.*, p. 29.

²⁴² Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local. *BOE*, núm. 187, de 4 de agosto, de 2004, pp. 28269-28270. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/08/04/pdfs/A28269-28270.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

²⁴³ FEMP. Carta de Vitoria, de 25 de noviembre de 2004. En ella la FEMP reivindica mayor dimensión política e institucional para los ayuntamientos. En el “decálogo del municipalismo del siglo XXI” que se incorpora a la Carta, reclama que hay que garantizar la representación de los poderes locales en el Senado pues la cuestión de la representación local en las instituciones generales siempre se ha limitado a lo administrativo y no se ha reflejado en el nivel político constitucional. Web: http://femp.femp.es/files/566-132-archivo/Carta_de_Vitoria_2004.pdf (Última consulta 10/05/2018).

²⁴⁴ Así lo relata FONT i LLOVET, T., en “El gobierno local en la reforma.....”, *op. cit.*, p. 22.

Sin embargo, la reforma nunca se aprueba y, además, es objeto de crítica el hecho de que no se acompañase con el proceso vivo en el ámbito autonómico de la pretendida modificación estatutaria emprendida por diversas CCAA e inaugurada por la nueva propuesta de Estatuto Político para Euskadi²⁴⁵.

Este hecho conlleva, una vez más, la suspensión clara del avance en el contenido político e institucional de la autonomía local. Las reivindicaciones del municipalismo español en orden a la consolidación de un sistema de gobiernos locales a nivel estatal no tienen respuesta y los años venideros serán, en mi opinión, aún peores, tal y como se irá constatando con el análisis de la LRSAL que se efectúa en el Capítulo siguiente de esta tesis.

IV.3.- EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

En este epígrafe se analiza la contribución de las leyes autonómicas de régimen local y de los propios Estatutos de Autonomía (EEAA, en adelante), como normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma, según el art. 147.1 de la CE, a la conformación del derecho local en España, así como a la propia configuración del contenido del Principio de Autonomía local.

Para ello, se expone en primer lugar, el contenido de los primeros EEAA aprobados tras la CE, así como su evolución posterior en la regulación del régimen local autonómico y, en segundo lugar, los problemas de articulación que ello genera.

A) DEL CARÁCTER SECUNDARIO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS LEYES AUTONÓMICAS DE RÉGIMEN LOCAL AL PROCESO DE INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL

En los textos primigenios de los EEAA no se presta casi atención a las Entidades locales. Apenas contienen referencias secundarias a la existencia de Municipios y provincias y algunos, como el Estatuto Catalán de 1979 y el de la Comunidad Valenciana de 1982²⁴⁶, contienen disposiciones sobre la organización local en su propio territorio, pero tal y como ya se ha expuesto, en la mayoría de los casos la mención se orienta a determinar la titularidad de la competencia sobre “la materia

²⁴⁵ FONT i LLOVET, T., en “El gobierno local en la reforma.....”, *loc. cit.*

²⁴⁶ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre de 1979, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, concretamente en sus arts. 2, 5 y 9 hace mención a las comarcas como parte de la organización territorial de Cataluña, pp. 29363-29370. Web: <https://boe.es/boe/dias/1979/12/22/pdfs/A29363-29370.pdf> y Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de 1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, *BOE*, núm. 164, de 10 de julio de 1982, que dedica concretamente su Título IV a la Administración Local, pp. 18813-18820. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/07/10/pdfs/A18813-18820.pdf> (Últimas consultas 08/05/2018).

régimen local” y generalmente “sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la CE”, como es el caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco²⁴⁷.

Además, debe tenerse en cuenta, tal y como señala VELASCO CABALLERO, que también “(...) la ley autonómica ocupa una posición secundaria en el sistema de derecho local (...)” y este hecho se constata debido a tres razones²⁴⁸:

La primera razón se encuentra en “(...) el carácter fragmentario y limitado de la competencia legislativa autonómica y, conectado a esto el amplio alcance de la legislación básica estatal sobre Administración local (...)”. Las leyes sectoriales que las CCAA aprueban sí pueden incidir sobre el régimen jurídico competencial de las Entidades locales en mayor o menor medida, pero no regulan de forma integral el régimen local²⁴⁹.

La segunda razón, se encuentra en la atribución de *función constitucional* a la legislación básica estatal como conjunto de normas que tienen la función de garantizar unos mínimos vinculantes de autonomía local²⁵⁰.

La tercera razón, se encuentra en “(...) la propia falta de iniciativa legislativa en buena parte de las Comunidades Autónomas (...)”²⁵¹.

La conjunción de estas tres razones, que conllevan la posición secundaria de la ley autonómica en la conformación del derecho local, ha tenido como efecto o consecuencia la aceptación del derecho supletorio estatal en desarrollo de la previsión del art. 149.3 de la CE.

Ello ha sido propiciado por la existencia real de un extenso *corpus* normativo estatal, integrado, principalmente, por la propia LRBRL, el TRRL y por diversos reglamentos complementarios de la LRBRL, entre los cuales destaca el Reglamento de

²⁴⁷ Concretamente, el art. 9.8 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre de 1979, de Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña “(...) el régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (...)”. Por su parte, el art. 31.8 de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de 1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana dispone que la Generalitat valenciana tiene competencia exclusiva sobre “(...) régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número dieciocho del apartado uno del artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución (...)” Asimismo, también el art. 10.1 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone que “(...) la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva sobre régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución (...)”.

²⁴⁸ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 208.

²⁴⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, loc. cit.

²⁵⁰ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., pp. 208 y 210.

²⁵¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 210 in fine y p. 212.

Organización y Funcionamiento de las Entidades locales (ROF, en adelante), aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre²⁵².

Por otra parte, la inseguridad sobre cuál es la posición del TRRL y el ROF en el sistema de fuentes ha llevado, con frecuencia, a la incuestionada aceptación de su carácter vinculante frente a la ley autonómica²⁵³.

Además, el autor antes mencionado, señala que la situación normativa descrita evidencia una clara extralimitación de la legislación básica del Estado en la regulación del régimen local. Señala, asimismo, que “(...) la vis expansiva de la competencia estatal ex art. 149.1.18 de la CE lleva a la configuración por el Estado de un estatuto básico cuasicompleto para los entes locales y el resultado final es que la legislación autonómica de régimen local cumple, la mayoría de las veces, un espacio reglamentario más propio de la ordenanza local que de la ley autonómica (...)”. Reivindica, también, “(...) la recuperación del ámbito propio y cualificado para la ley autonómica de régimen local (...)”, lo cual afirma “(...) pasa por cuestionar la vinculación esencial entre ley básica estatal y garantía constitucional de la autonomía local (...)” y señala que “(...), probablemente, la función característica de la ley autonómica de régimen local esté en la definición precisa de las competencias y potestades locales, y en su distribución equilibrada, bajo los Principios de Subsidiariedad y Diferenciación, entre las distintas Entidades locales que integran la planta local de cada Comunidad Autónoma (...)”²⁵⁴.

Ante esta realidad normativa, FONT i LLOVET afirma que “(...) sólo el Estatuto de Autonomía es el tipo normativo adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y autonómico (...)”²⁵⁵, abriendo, con tal opinión, el camino de una línea de evolución contemporánea en la conformación normativa de la autonomía municipal que se plasma en la modificación de los Estatutos de Autonomía con esta pretensión.

También, en línea con las anteriores opiniones doctrinales expuestas anteriormente, ZAFRA VÍCTOR señala que “(...) quizás el motivo fundamental para las reformas estatutarias fuera el de evitar que el Estado, a través de la normativa básica exhaustiva, pormenorizara la regulación de materias sobre las que los estatutos reservaban un

²⁵² Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades locales. *BOE*, núm. 305, de 22 de diciembre, con rectificación de errores. *BOE* num.12, de 14 de enero de 1987.

²⁵³ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 213.

²⁵⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 211.

²⁵⁵ FONT i LLOVET, T., “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”. *Anuario del Gobierno local 2003*. Barcelona, p. 40, y también, el mismo autor en “El gobierno local en la reforma.....”, op. cit., pp. 21 y 22.

ámbito propio a las Comunidades Autónomas. Con razón, las Comunidades Autónomas denuncian el vaciamiento de sus competencias cuando el Estado recurría a títulos transversales o precisaba mediante reglamentos el contenido básico. La dificultad de impugnar los excesos estatales encontró un obstáculo en una lectura favorable de la jurisprudencia constitucional, que entendió lo básico como una prerrogativa política, con el sólo límite jurídico de no desnaturalizar o volver irreconocibles las competencias autonómicas. Ante estas anomalías se entendió un procedimiento adecuado, que no pasara por la reforma constitucional, la reforma de los Estatutos, haciendo valer su función de complemento constitucional fundamentado en su carácter paccionado y *supra partes*, donde Estado y Comunidades Autónomas concretan los compromisos apócrifos del poder constituyente, con el fin de preservar las competencias autonómicas una vez precisadas funciones y especificadas materias (...)”²⁵⁶.

Y en este sentido, en terminología utilizada por RUBIO LLORENTE, se entiende que los EEAA, aunque “normas constitucionales secundarias”, integran la “Constitución total”²⁵⁷, atienden las preocupaciones políticas básicas del tiempo actual y se inclinan hacia la *estaturización* o *interiorización* del régimen local. Las CCAA entienden que con la extensión e intensidad de la legislación básica estatal sobre régimen local se vacían competencias autonómicas y por este motivo, con mayor o menor extensión, deciden incluir la regulación del régimen local en los propios EEAA.

Concretamente, a partir del año 2006, surge la tendencia, a través de los Estatutos de Autonomía denominados de segunda generación, de regular el régimen local como competencia autonómica e incluso se asignan en los propios EEAA competencias concretas a los Municipios en garantía de la autonomía local constitucionalmente garantizada²⁵⁸.

Nace, al respecto, un movimiento de “interiorización” de la regulación de la instancia local por parte de varias Comunidades Autónomas y, confesadamente, por la Comunidad Autónoma de Cataluña y Andalucía²⁵⁹.

²⁵⁶ ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad de la ley de racionalización.....”, *op. cit.*, p. 63. Web. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4643954> (Última consulta 25/06/2015).

²⁵⁷ RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder*. CEC, Madrid, 1997, pp. 78 y 80.

²⁵⁸ Es, concretamente, el caso del art. 84 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como del art. 92 de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía que recogen, expresamente, competencias propias municipales.

²⁵⁹ La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula en su Capítulo VI del Título II el Régimen local bajo la denominación de “Gobierno Local”. BOE, núm. 172, de 20 de julio, de 2006, pp. 27282-27283. Web: <https://boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf>. También, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía regula en el Título III el Municipio y la Provincia, así como las Haciendas Locales en

Según VELASCO CABALLERO, destacan dos rasgos en los nuevos EEAA²⁶⁰: la nueva distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de régimen local, y la regulación directa de algunos aspectos de la organización y autonomía locales.

Es decir, por una parte, “(...) desde un punto de vista competencial, se observa un aumento de competencias, sobre todo exclusivas, para algunas CCAA, aunque en otras se mantiene el *status quo* competencial, y se llega así a una situación de notable asimetría competencial entre CCAA en materia local, lo que sin duda dificulta la definición de la posición y función de la legislación básica estatal (...)”²⁶¹.

Por otra parte, los nuevos EEAA también regulan directamente, con más o menos extensión, los gobiernos locales, a veces como parte integrante del sistema el Estatuto de Autonomía de Cataluña²⁶². Este derecho local estatutario fija la planta local²⁶³ y la

la Sección Tercera del Capítulo III del Título VI, BOE, núm. 68, de 20 de marzo, pp. 11888-11889 y 11902. Web: <https://boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf> (Últimas consultas 21/01/2019).

²⁶⁰VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 113.

²⁶¹VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 114.

²⁶² Literalmente, el art. 2.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispone lo siguiente:

“(...) Los Municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía (...)”.

Estas Entidades, son posteriormente, reguladas en el Capítulo VI del Título II del actual Estatuto de Cataluña.

²⁶³ Concretamente, el art. 83.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que “(...) Cataluña estructura su organización territorial básica en Municipios y veguerías (...)” y también, incluye en la planta local las comarcas ex art. 92 cuando dispone que “(...) la comarca se configura como ente local con personalidad jurídica propia y está formada por Municipios para la gestión de competencias y servicios locales (...)”. Por su parte, el art. 81.1 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Aragón dispone que “la organización territorial local de Aragón se estructura en Municipios, comarcas y provincias”.

organización local²⁶⁴, determina la ampliación de competencias locales²⁶⁵ incluyendo la dimensión financiera²⁶⁶ y las relaciones de los Municipios con los niveles supralocales de gobierno²⁶⁷.

Además, se observa que los nuevos EEAA contienen diversas cautelas de la autonomía local. Estas nuevas garantías consisten en la prohibición de los controles de oportunidad, el amparo de las competencias propias sobre amplias materias de interés local, el reconocimiento de las potestades de autoorganización, de libre asociación, la protección de la suficiencia financiera incondicionada de origen supralocal, la inserción del Principio de Subsidiariedad²⁶⁸, etc., y todas estas salvaguardas

²⁶⁴ En este sentido, el art. 87 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, recoge los Principios de organización y funcionamiento y potestad normativa y literalmente, dispone lo siguiente:

“(…) 1.-Los Municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal.

2. Los Municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común. A tales efectos, tienen capacidad para establecer convenios y crear y participar en mancomunidades, consorcios y asociaciones, así como adoptar otras formas de actuación conjunta. Las leyes no pueden limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida.

3. Los Municipios tienen potestad normativa, como expresión del principio democrático en que se fundamentan, en el ámbito de sus competencias y en los otros sobre los que se proyecta su autonomía (…).”

²⁶⁵ Tanto el art. 84 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, como el art. 92 de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía recogen, expresamente, competencias propias municipales.

²⁶⁶ La dimensión financiera es abordada en el Capítulo III del título VI de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *BOE*, núm. 172, de 20 de julio, de 2006, pp. 27307-27308. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf>. También se regula en la Sección Tercera del Capítulo III del Título VI de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, pp. 11888-11889 y 11902. Web: <https://boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf>, así como en el art. 114 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. *BOE*, núm. 97, de 23 de abril, de 2007. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/23/pdfs/A17822-17841.pdf> (Últimas consultas 21/01/2019).

²⁶⁷ Las relaciones de los Municipios con los niveles supralocales de gobierno los regula el art. 85 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. *BOE*, núm. 97, de 23 de abril de 2007. También, el art 48 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. *BOE*, núm. 288, de 1 de diciembre de 2007. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/01/pdfs/A49486-49505.pdf> (Última consulta 21/01/2019).

²⁶⁸ El Principio de Subsidiariedad, que la CE no recoge expresamente, pero que los EEAA pueden incluir, puede actuar como norma sobre atribución de competencias a las Entidades locales y supone,

incorporadas según VELASCO CABALLERO, “(...) se pueden explicar como respuesta cabal al Principio constitucional de Autonomía local, que ordena a todos los poderes públicos la *elevación de los estándares mínimos constitucionales* (...)”²⁶⁹.

Por lo tanto, a mi entender, los nuevos EEAA, con las previsiones sobre el régimen local que incorporan, pretenden fortalecer los tres ámbitos de la autonomía local; el ámbito subjetivo, porque amplían el elenco de Entidades locales y la capacidad de autoorganización municipal; el ámbito objetivo, porque atribuyen, expresamente, competencias propias a los Municipios y también fortalecen el ámbito institucional de la autonomía municipal, porque regulan garantías tales como la prohibición de controles de oportunidad²⁷⁰ y la creación de órganos de interlocución con otras instituciones supralocales²⁷¹.

en síntesis, la preferencia funcional de la organización jurídico-pública más cercana a los ciudadanos. VELASCO CABALLERO, F., “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos” *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2004, Fundación democracia y gobierno Local, pp. 150-154. Por su parte, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ señala a este respecto que: “(...) la subsidiariedad postula que, en principio, la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes (...)”. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El Pacto...”, *op. cit.*, p. 339.

²⁶⁹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, *op. cit.*, p. 115.

²⁷⁰ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE, núm. 77, de 30 de marzo de 2007 y BOE núm. 173, de 20 de julio de 2007. Web: <https://boe.es/boe/dias/2007/03/01/pdfs/A08703-08728.pdf> (Última consulta 21/01/2019). Esta ley, en su art. 75.4, dispone literalmente lo siguiente:

“(...) Este Estatuto garantiza a los Municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias, bajo su responsabilidad y en defensa de los intereses de la colectividad que representa. En el ejercicio de las competencias propias, los Municipios estarán sujetos al control de constitucionalidad y legalidad. Los Municipios tienen en el ámbito de este Estatuto y de las leyes, libertad plena para el ejercicio de su iniciativa en cualquier materia que no esté excluida de su competencia o atribuida en exclusiva a otra administración o autoridad (...)”.

²⁷¹ Concretamente, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su art. 85 crea el Consejo de Gobiernos Locales y dispone que es el órgano de representación de Municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales.

B) PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN QUE GENERA EL PROCESO DE INTERIORIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL

El nuevo flujo de reformas estatutarias iniciado en 2006 provoca la controversia jurídica sobre cuáles son los límites para la regulación de la autonomía local en un Estatuto de Autonomía y cuál es la posición de esa regulación estatutaria en el conjunto del sistema de fuentes del derecho local en España.

Según reza el art. 147.1 de la CE, el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Por tanto, norma de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico. Pero la Constitución no determina ninguna norma de aplicación preferente en casos de contradicción o conflicto entre ambos niveles legislativos.

En este caso, de conflicto normativo entre la legislación básica estatal de régimen local y la regulación del régimen local contemplada en un Estatuto de Autonomía, VELASCO CABALLERO defiende la concepción de *optimización* del Principio constitucional de Autonomía que, según él, permite vertebrar todo el sistema de fuentes a través del criterio de “norma más favorable”, y explica la relación entre ambos niveles legislativos, no como una relación entre bases y desarrollo, sino a partir de los Principios de Eficacia y Aplicabilidad, siendo aplicable la norma más favorable a la autonomía local²⁷².

Afirma este autor que “(...) el derecho local, entendido como sistema, no se articula únicamente a través de los criterios de jerarquía, competencia y reserva de ley. Que es necesario partir de esos criterios, comunes a todo sistema de fuentes, pero que su relevancia última puede venir determinada por la vigencia del “principio constitucional de autonomía local”. Esto es, un mandato constitucional, dirigido a todos los poderes públicos (...) para que maximicen la autonomía local (...)”²⁷³.

Por lo tanto, la propuesta de articulación normativa que sugiere, entre legislación básica estatal y los EEAA, no conduce a la primacía generalizada de la legislación básica estatal, sino a la aplicabilidad de lo que disponga el Estatuto de Autonomía, parámetro no de validez sino de eficacia territorial de la norma básica estatal, en base al Principio de Optimización de la Autonomía constitucionalmente garantizada. De manera que, ante dos normas legítimas y concurrentes, sería el Principio constitucional de Autonomía local quien impone la selección y aplicación de aquella en tanto contenga un “estándar más elevado de autonomía local”²⁷⁴.

Sin embargo, la función estatutaria de ampliación de estándares de autonomía no ha sido pacífica. Incluso RODRÍGUEZ de SANTIAGO, que dedica el prólogo del libro

²⁷² VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., pp. 45 y 60.

²⁷³ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 183.

²⁷⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., pp. 184-186.

“*Derecho Local. Sistema de Fuentes*” de VELASCO CABALLERO, discrepa de la tesis del autor, entendiendo que no es función de los EEAA regular las bases del régimen local en la Comunidad Autónoma²⁷⁵.

Por otro lado, para COSCULLUELA MONTANER, este proceso de interiorización del régimen local en los EEAA iniciado por el Estatuto Catalán, “(...) margina el carácter bifronte del régimen local que la doctrina y el TC le han atribuido (...)”²⁷⁶.

También, PARADA VÁZQUEZ se pronuncia al respecto y, en una ácida crítica a lo que denomina “dogmática jurídica del soberanismo municipal”, expone que “(...) la descentralización municipal (...), en marcha a favor de las Comunidades Autónomas, viene asimismo precedida de un sermoneo doctrinal que la presenta como algo inevitable desde la satanización de todo centralismo y la exaltación descentralizadora (...)”²⁷⁷.

El mismo autor entiende, además, muy difícil comulgar con las conclusiones de VELASCO CABALLERO a las que considera contrarias a la jurisprudencia constitucional y determinantes de graves disfunciones organizativas y aplicativas, singularmente de la destrucción del concepto mismo de legislación básica estatal²⁷⁸.

En esa línea argumental, se muestra detractor de los conceptos de subsidiariedad y máxima proximidad, términos a los que se refiere con el calificativo de “la pastoral de la subsidiariedad y la proximidad”, defendidos en la Carta Europea de la Autonomía Local e incluidos en los Estatuto de Autonomía de nueva generación, herramientas útiles, a su entender, “(...) para el mantenimiento injustificado de la atomización municipal y de exceso competencial por parte de los Municipios (...)”. Es en este sentido en el que arremete duramente contra “la dogmática jurídica del soberanismo municipal”, afirmando que el sistema de fuentes de derecho local que propugna “(...) conduce a un galimatías sin sentido, aunque perfecto en su razonamiento lógico formal porque se olvida del carácter indivisible de la soberanía y razona al margen de la

²⁷⁵ RODRÍGUEZ de SANTIAGO, J. M., “Prólogo”. En VELASCO CABALLERO, F. (Autor). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2009, p. 15.

²⁷⁶ COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de Régimen Local ...*, op. cit., p. 215. STC 84/1982, de 23 de diciembre, publicada en BOE, núm. 13, (suplemento), de 15 de enero de 1983, pp. 32-33. En su FJ 4, el TC determina el carácter bifronte del régimen jurídico de la autonomía local significando ello que su configuración corresponde, tanto a la legislación básica estatal como a la autonómica, no pudiendo definirse de forma unívoca, ni como intracomunitario, ni como extracomunitario. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/01/15/pdfs/T00028-00033.pdf> (Última consulta 19/06/2017).

²⁷⁷ PARADA VÁZQUEZ, R., “La Administración Local en España”. En LORA-TAMAYO VALLVE, Marta (Dir.) *Manual de Derecho Local*. Madrid: Iustel, 2014, pp. 48-49. También, en PARADA VÁZQUEZ, R., “La segunda descentralización...”, op. cit., pp. 26-34.

²⁷⁸ PARADA VÁZQUEZ, R., “La Administración Local ...”, loc. cit.

historia, la economía, la sociología de las organizaciones y tantos otros saberes necesarios para el mejor gobierno (...)”, según él²⁷⁹.

Sin embargo, la opinión de este último autor y la concepción que transmite de la autonomía local, a mi entender, se ancla en un modelo estático, no dinámico, de la autonomía local, propio de un estado centralizado y no descentralizado como el autonómico.

La apelación en exclusiva por parte del Estado a principios jurídico formales no es idónea para articular relaciones entre tres niveles de gobierno. Este hecho subestima el Principio Democrático que subyace en la esencia misma del Municipio actual; obvia también la existencia de competencias exclusivas de las CCAA sobre las Entidades locales y no deja paso al Principio de mutua Colaboración instrumentando una amplia gama de técnicas de cooperación que la actual situación y necesidades sociales, así como el progreso jurídico, demandan para la adecuada configuración de la autonomía local.

Por su parte, FUENTETAJA PASTOR, también manifiesta reparos a la concepción de la autonomía local de VELASCO CABALLERO en los términos expuestos en líneas anteriores. Objeta que “(...) la optimización de la autonomía local, en el sentido de máximo posible de ésta entre las diferentes opciones posibles, ha de ponderarse con otros bienes constitucionales (unidad, eficacia), así como la autonomía de otras Administraciones públicas o los intereses generales del Estado (...)”²⁸⁰.

Ahora bien, estando de acuerdo con la necesaria ponderación de bienes, se echa de menos la reivindicación, por parte de este autor, de bienes y principios también constitucionales para configurar el Principio de Autonomía local y también algunos ubicados en el Título Preliminar de la CE, entre los que cabe señalar la obligación de todos los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad e igualdad del individuo y el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El ámbito natural y más cercano de participación del individuo en la vida política, cultural, económica y social que, asimismo, es cambiante y dinámica, es el nivel local y es necesaria, asimismo, la reivindicación de promoción de este bien, que debiéndose ponderar con el resto de bienes constitucionales, merece un esfuerzo de canalización a través de la articulación orgánica de mecanismos de participación conjunta entre los tres niveles territoriales de distribución del poder público en el Estado español.

En dar solución a la controversia expuesta y planteada en la doctrina científica han contribuido los pronunciamientos del TC, aunque no de manera precisa porque emite

²⁷⁹ PARADA VÁZQUEZ, R., “La segunda descentralización.....”, *op. cit.*, p. 35.

²⁸⁰ FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Marco Constitucional de la Administración Local”. En LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.) *Manual de Derecho Local*. Madrid. Iustel, 3ª ed., 2014, p. 103.

resoluciones, si no contradictorias, sí imprecisas y parciales en los términos que a continuación se exponen.

Según la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puede afirmarse, en términos generales, que la jurisprudencia constitucional ha aceptado que la regulación local en un Estatuto de Autonomía está vinculada a la Constitución y, por tanto, a la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente garantizada²⁸¹.

Más concretamente, en su FJ 100, la sentencia mencionada dispone literalmente lo siguiente:

“(…) Denuncian los recurrentes que el art. 160.1, letra b), EAC, que atribuye a la Generalitat la determinación de las competencias y potestades de los entes locales, reitera el contenido del art. 84 EAC, excluyendo con ello la incidencia de las bases estatales. Hemos de advertir de nuevo que la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. En efecto, esta cuestión ya fue abordada en el análisis del art. 84 EAC, donde concluimos que no existe vulneración de la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en aquellas áreas en las que el Estado disponga de competencia *ratione materiae* incluidas las bases en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE) (fundamento jurídico 37). Pues bien, en este caso el precepto estatutario impugnado atribuye a la Generalitat la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá circunscribirse a las áreas de

²⁸¹ STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Función y contenido constitucional del Estatuto de Autonomía: Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes; bloque de constitucionalidad, valor interpretativo del Estatuto de Autonomía; fundamento de la autonomía; derechos fundamentales y derechos estatutarios; sistema institucional autonómico, organización territorial y gobierno local; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea; acción exterior; financiación autonómica y local; reforma del Estatuto de Autonomía. Eficacia jurídica del preámbulo; nulidad parcial e interpretación de preceptos legales. Votos particulares. *BOE* núm. 172, de 16 de julio de 2010, pp. 1-491. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2010-11409.pdf> (Última consulta 26/02/2020).

competencia de aquélla y, por tanto, respetar las competencias del Estado (...)"²⁸².

Ahora bien, el TC ha sido explícito también al señalar que el que un Estatuto de Autonomía regule el régimen local directamente no puede impedir que el Estado despliegue sus competencias *ex* artículo 149.1 de la Constitución en el FJ 10 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre²⁸³, dictada en torno a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana²⁸⁴.

En este sentido el Alto Tribunal, específicamente, señala lo siguiente:

“(…) El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los fundamentos jurídicos 7 y 8. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución (...)"²⁸⁵.

Más aún, el Alto Tribunal, en el FJ 7 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre citada²⁸⁶ determina que las competencias estatales también tienen su límite en las competencias

²⁸² FJ 100 de la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. *BOE* núm. 172..., *op. cit.*, p. 354. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2010-11409.pdf> (Última consulta 26/02/2020).

²⁸³ STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, *BOE* núm. 13 (suplemento), de 15 de enero de 2008, pp. 3-52. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6214> (Última consulta 26/02/2020).

²⁸⁴ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *BOE*, núm. 86, de 11 de abril de 2006, pp. 13934-13954 Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-6472> (Última consulta 22/01/2019).

²⁸⁵ FJ 10 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, *BOE* núm. 13..., *op. cit.*, p. 21. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6214> (Última consulta 19/06/2017).

²⁸⁶ FJ 7 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, *BOE* núm. 13..., *op. cit.*, pp. 18-20. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6214> (Última consulta 19/06/2017). El Alto

estatutarias de cada Comunidad Autónoma y, por tanto, tampoco el Estado podrá interpretar sus títulos competenciales, libremente, al margen de los Estatutos de Autonomía.

Posteriormente, en la STC 31/2010, de 28 de junio²⁸⁷, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad (8045-2006) interpuesto contra el Estatuto de Cataluña, el TC, en su FJ 59, desautoriza la prevalencia aplicativa de los Estatutos sobre las bases estatales y formulando una sentencia interpretativa conforme a la Constitución, remite al caso concreto, advirtiendo que las bases estatales no quedan condicionadas en su aplicación a las previsiones estatutarias.

De este pronunciamiento del TC, a mi juicio, se extraen dos conclusiones importantes:

Por una parte, si las bases estatales disminuyen el núcleo esencial de la autonomía municipal, suprimiendo algunas materias donde Estado y Comunidades Autónomas debían asignar competencias o, al menos, garantizar un derecho de intervención municipal, han de entenderse inaplicables preceptos estatutarios más generosos en el reconocimiento de competencias municipales.

Por otra parte, si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los Estatutos de Autonomía son parámetro de validez de las normas pues constituyen el llamado *bloque de la constitucionalidad*, esto sólo podrá ser así si el propio Estatuto no ha invadido las competencias materiales estatales.

En este sentido, cabe inferir, tal y como lo hace VELASCO CABALLERO, en opinión que se comparte, la constatación de que “(...) detrás de un aparente conflicto aplicativo se encuentra una cuestión de constitucionalidad: de si el Estatuto o la ley básica estatal se han atenido a los ámbitos materiales que le son propios (...)”²⁸⁸.

El TC no avala, en el FJ 4 de la STC 31/2010, la elaboración doctrinal que sostiene el juego validez-aplicación para enmarcar la relación normativa entre EEAA y bases estatales, de tal forma que una vez promulgada la legislación básica estatal se aplica con igual intensidad en todas las CCAA, cualquiera que fuera el alcance dado al

Tribunal dispone que el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria como la propia del art. 105.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto. Además, el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución”.

²⁸⁷ FJ 59. b) de la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. BOE, núm. 172..., *op. cit.*, pp. 119-120. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2010-11409.pdf> (Última consulta 19/06/2017).

²⁸⁸ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho municipal* 2013, núm. 7, Madrid, 2014, p. 57.

Principio Dispositivo en la reforma del Estatuto de Autonomía. No habría pues, validez genérica de las bases estatales, pero aplicación variable de ellas en cada Comunidad Autónoma como defiende VELASCO CABALLERO.

Por su parte, según la argumentación utilizada por el TC, en la referida STC 103/2013, de 25 de abril²⁸⁹, a la que ya se ha aludido en anterior ocasión, que versa sobre el enjuiciamiento de preceptos de la LRBRL modificados por la Ley 57/2003, referidos a la regulación de órganos complementarios de los Municipios de gran población, allí donde existen competencias básicas del Estado no puede haber más que competencias autonómicas de desarrollo y, además, todas estas competencias son idénticas en su contenido diga lo que diga el respectivo Estatuto de Autonomía.

Asimismo, las siguientes SSTC parecen decantarse porque en materia local sólo caben competencias autonómicas de desarrollo.

En este sentido, la STC 161/2013, de 26 de septiembre, reiterando las anteriores SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3, establece en su FJ 3, lo siguiente:

“(…) El recurso de inconstitucionalidad está basado parcialmente en la invasión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen local, por haberse excedido el Estado del ámbito material de las normas básicas. Las SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3, recogiendo la doctrina constitucional anterior, declaran que: (i) en virtud del art. 149.1.18 corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales «tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas»; y (iii) las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva (...)”²⁹⁰.

²⁸⁹ FJ 4 de la STC 103/2013, de 25 de abril, *BOE* núm. 123..., *op. cit.*, pp. 233-235. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf> (Última consulta 27/02/2020).

²⁹⁰ FJ 3 de la STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1741-2004. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Autonomía local y competencias sobre

Es decir, en ningún momento se contempla que una norma estatal, formalmente amparable por la competencia básica estatal, puede concurrir, en alguna concreta Comunidad Autónoma, con una competencia autonómica exclusiva.

Ante esta argumentación, el profesor VELASCO CABALLERO denuncia una verdadera mutación en la metodología de enjuiciamiento del TC que, según él, banaliza la posición institucional de los Estatutos de Autonomía y propugna por ello la necesidad de una reforma constitucional que redefina la posición normativa de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas²⁹¹.

A este respecto, en una valoración sobre el proceder de la jurisprudencia constitucional, ZAFRA VÍCTOR pone de relieve que es una constatación el hecho de que “(...) la autonomía local había recibido la consideración de una *materia* (asunto o sector), sujeta a disputa competencial entre Estado y las Comunidades Autónomas, es decir *un objeto*, en ningún caso *un sujeto*. La autonomía local había ocupado un lugar marginal en la articulación territorial del Estado, una evidencia que, como todas las obviedades, no había suscitado una reflexión detenida (...)”²⁹².

Por este motivo, se ha profundizado mayormente en la dimensión administrativa de las Entidades locales. Quizá, primeramente, por la herencia y cultura centralizadoras del Estado, pero también por la pugna competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en la conformación del Estado autonómico.

Efectivamente, a mi entender, los pronunciamientos del TC quedan lejos de clarificar el lugar que ocupan los Municipios como Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tampoco definen qué contenido efectivo ha de proporcionarse al Principio de Autonomía local reconocido por el texto constitucional. Su tarea ha persistido, pese a las reivindicaciones doctrinales expuestas, en seguir delimitando la distribución del poder sobre el nivel local entre Estado y CCAA.

régimen local: publicidad de las sesiones de las juntas de gobierno local cuando actúen en el ejercicio de atribuciones delegadas por el pleno; constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las potestades públicas de las mancomunidades, fusión y organización de Municipios, competencias de las diputaciones provinciales, prestación de servicios locales (STC 103/2013). Voto particular. BOE, núm. 254., *op. cit.*, p. 116. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf> (Última consulta 19/06/2017).

²⁹¹ VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”. *Revista catalana de Dret públic*, núm. 48, 2014, pp. 3-4.

²⁹² ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo Político para buenas ...*, *op. cit.*, p. 29.

CAPÍTULO II

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En este Capítulo se aborda el contenido subjetivo, objetivo e institucional de la autonomía local que configura la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante)²⁹³. Para ello, es importante no desviarse de dos consideraciones que, transversalmente, han de mantenerse a lo largo de todo análisis que pueda realizarse de esta, tan controvertida, ley.

La primera consideración es que la LRSAL es una modificación de la LRBRL, por lo tanto, no rompe ni sus principios ni su estructura. Tal y como señala el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, la entrada en vigor de la LRSAL “(...) no puede actuar como si supusiera una refundición absoluta del sistema de gobiernos locales (...)”²⁹⁴.

La segunda consideración es que el régimen jurídico de competencias locales que introduce esta ley ha de ser interpretado a la luz del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas “en los distintos sectores de la acción pública”, en los términos que reconoce la propia LRBRL en su artículo 2, actualmente con la nueva redacción proporcionada por la LRSAL, pero también antes, en su inicial tenor literal, cuestión ésta muy controvertida desde la entrada en vigor de la ley, aunque hoy resuelta por el TC como se verá²⁹⁵.

Ahora bien, a lo anterior se debe añadir que cuando entra en vigor la LRSAL nada hace presagiar que la reforma pretendida por ella se iba a quedar lejos de sus intenciones, como evidencian las nueve sentencias dictadas por el TC en relación a otros tantos recursos de inconstitucionalidad planteados por órganos parlamentarios y ejecutivos de las Comunidades Autónomas y la resolución del Conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 Municipios²⁹⁶.

²⁹³ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, pp. 106430-106473. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf> (Última consulta 1/10/2014).

²⁹⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales distintas de las propias: Algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. INAP. *La Administración al día*. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909> (Última visita 1/12/2014).

²⁹⁵ Concretamente, es la STC 41/2016, de 3 de marzo, en FJ 10. BOE, núm. 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048, la que resuelve esta cuestión. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

²⁹⁶ Las nueve sentencias del TC recaídas sobre la LRSAL en resolución de los respectivos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma son: STC 41/2016, de 3 de marzo. BOE, núm. 85, de

Más concretamente, los recursos de inconstitucionalidad se interponen por el Gobierno de Extremadura (RI 1792-2014), Andalucía (RI 1959-2014), Asturias (RI 1995-2014) y Navarra (RI 2001-2014), más de cincuenta diputados de diferentes grupos parlamentarios (RI 2002-2014), Parlamento de Andalucía (RI 2003-2014), Parlamento de Cataluña (RI 1996-2014), Consejo de Gobierno de la Generalitat (RI 2006-2014) y el Gobierno de Canarias. Estos recursos se resuelven mediante las SSTC números 41/2016, 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017, 45/2017, 54/2017, 93/2017 y 101/2017.

Estas decisiones se centran, prioritariamente, en el reparto constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas sobre régimen local y, por ende, sólo con carácter secundario se atiende al contraste con la autonomía local.

Es la STC 107/2017, de 21 de septiembre, en resolución del Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, la que evalúa finalmente la LRSAL en contraste con el Principio de Autonomía local constitucionalmente garantizado, avalando su articulado, una vez depurado en la forma que resuelve sus anteriores pronunciamientos.

Para abordar con exhaustividad el contenido de la autonomía local configurado por la LRSAL se analiza, primeramente, la contextualización de sus orígenes, así como las fricciones y reacciones que provoca su aprobación porque ello explica la escasa aceptación y aplicación de esta ley y su devenir.

8 de abril de 2016, pp. 24988-25048. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf>, STC 111/2016, de 9 de junio, BOE, núm. 170, de 15 de julio de 2017, pp. 50172-50220. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/15/pdfs/BOE-A-2016-6839.pdf>, STC 168/2016, de 6 de octubre. BOE, núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, pp. 79917-79930. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/15/pdfs/BOE-A-2016-10666.pdf>, STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016. BOE, núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, pp. 82816-82845. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/25/pdfs/BOE-A-2016-11127.pdf>, STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. BOE, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, pp. 43084-43105. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/27/pdfs/BOE-A-2017-5901.pdf>, STC 45/2017, de 27 de abril de 2017. BOE, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, pp. 43106-43132. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/27/pdfs/BOE-A-2017-5902.pdf>, STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. BOE, núm. 142, de 15 de junio de 2017, pp. 49488-49523. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/15/pdfs/BOE-A-2017-6850.pdf>, STC 93/2017, de 6 de julio de 2017. BOE, núm. 191, de 11 de agosto de 2017, pp. 81198-81230. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/08/11/pdfs/BOE-A-2017-9652.pdf> y STC 101/2017, de 20 de julio de 2017. BOE, núm. 191, de 11 de agosto de 2017, pp. 81360-81395. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/08/11/pdfs/BOE-A-2017-9660.pdf>. Además, el TC ha resuelto también el Conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto contra la LRSAL en la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, planteado por 2.393 Municipios respecto a diversos preceptos de la LRSAL. BOE, núm. 247, de 13 de octubre de 2017, pp. 99702-99725. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/13/pdfs/BOE-A-2017-11748.pdf> (Últimas consultas 02/03/2018).

En este sentido, partiendo de su literalidad se expone, también, “el proceso de desmontaje”²⁹⁷ al que ha sido sometida por los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional que, a través mayormente, de “sentencias interpretativas conformes”²⁹⁸, dejan vacíos de contenido muchos de los preceptos controvertidos de la LRSAL en los términos literales de su redacción.

I.- ORÍGENES

Retroceder a los orígenes de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es adentrarse en tiempos de plena crisis económica financiera occidental, en los que sobrevuela la sombra del rescate al Estado Español, lo que provoca la reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011²⁹⁹ en tiempo récord.

Esta reforma constitucional consagra la estabilidad presupuestaria como Principio Rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas, lo

²⁹⁷ Terminología empleada por José Antonio Montilla, en MONTILLA MARCOS, J. A., “Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL” *Instituto de derecho Público*, Barcelona, 2016. Web: <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/> (Última consulta 03/05/2018).

²⁹⁸ El propio TC define y adopta la figura de sentencias interpretativa conformes, desde su STC 5/1981, de 13 de febrero, en la que afirma lo siguiente:

“(…) Las llamadas en parte de la doctrina sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuados, son, efectivamente, un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución. Es, en manos del Tribunal, un medio lícito, aunque de muy delicado y difícil uso, pero la emanación de una Sentencia de este género no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes. El Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador, y sólo cabe solicitar de él el pronunciamiento sobre adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución (...)”.

FJ 6 de la STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981. *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4521.pdf>, (Última consulta 21/11/2019).

²⁹⁹ *BOE*, núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, pp. 101931-1011941. Web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210 (Última consulta 1/12/04).

que, asimismo, propicia la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera (LOEPSF, en adelante)³⁰⁰.

No obstante, el legislador entiende que la simple aplicación a las Entidades locales de los principios, técnicas de control y contenidos de esta ley no es suficiente para ellas y aborda su regulación a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es decir, a través de la modificación parcial de la LRBRL, lo que resulta injustificado desde un punto de vista económico-financiero, porque el gran déficit presupuestario estaba en manos de las CCAA y no de las Entidades locales.

Es más, ya en el año 2012, las Entidades locales en España cierran el ejercicio con un 0.22% del PIB de superávit³⁰¹, cuando la LRSAL está lejos aún de ver la luz. Ello constata, como ha manifestado MERINO ESTRADA, que “(...) atribuir a la pretendida reforma el cierre en positivo por los entes locales de los últimos ejercicios es cuando menos un exceso (...)”³⁰².

El Preámbulo de la LRSAL evidencia que las premisas de racionalidad y sostenibilidad respondían y responden todavía hoy, sobre todo, a obligaciones contraídas por el Estado ante la Unión Europea, pues los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad y así lo demuestran los sucesivos Planes Nacionales de Reforma presentados por el Gobierno desde 2012³⁰³.

²⁴⁷ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE, de 30 de abril, de 2012, pp. 32653-32675, Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf> (Última consulta 1/12/04).

³⁰¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. Web: <http://serviciotelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/> (Última consulta 19/01/2017).

³⁰² MERINO ESTRADA, V., “¿Qué fue de la reforma local?”. *Revista de Estudios locales. CUNAL*, núm. 190, p. 15. Web: <http://publicaciones.revistacunal.com/publication/a098d05/> (Última consulta 14/12/2016).

³⁰³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Plan Nacional de Reformas 2012*. Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/pnrdefinitivo.pdf> (Última visita 1/12/2014) *Plan Nacional de Reformas 2013*. Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/pnrespa%C3%B1a2013.pdf> (Última consulta 1/12/2014) y *Plan Nacional de Reformas 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018*. Web: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf (Última consulta 1/12/2014), Web: http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR_2015.PDF (Última consulta 19/12/2016), Web: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160503_np_reformas.pdf (Última consulta 19/12/2016), Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/PNR%202017.pdf> (Última consulta 19/12/2018), Web: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/Progreform.pdf> (Última consulta 19/12/2018).

La LRSAL, cuya vigencia se inicia el día 31 de diciembre de 2013, es decir, al día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado³⁰⁴, provoca una importante, pero esperada, convulsión en el mundo local.

Esta convulsión, que venía ya perfilándose en reacciones contra los diversos anteproyectos³⁰⁵ que han precedido a la ley mentada, se debe, sustancialmente, a la restrictiva previsión que ésta articula respecto del contenido de la autonomía municipal.

Tal y como señala GRACIA RETORTILLO, la misma terminología empleada por la LRSAL es significativa de su pretensión para con la autonomía local, pues “(...) frente a la tendencia cada vez más extendida a nivel normativo de referirse a las Entidades locales que conforman el nivel local como “Gobiernos locales”, la reforma opta por mantener la referencia tradicional a la “Administración local”. Aunque formal, es un indicio de la concepción más “administrativa”, (y menos política), que el autor de la reforma tiene sobre la autonomía local y sus sujetos titulares (Municipios, provincias y resto de Entidades locales) (...)”. concretamente, la municipal, en lo que aquí interesa³⁰⁶.

Además, señala de esta “(...) concepción que, si bien se había empezado a abandonar en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, todavía, se halla muy presente en la normativa básica de régimen local y, como hemos de ver, también, en la jurisprudencia constitucional (...)”³⁰⁷.

Para analizar el devenir de la LRSAL es necesario detenerse en las circunstancias en que se gesta y que han condicionado y determinado las reacciones y resistencias contra ella.

Aunque en su aprobación no se recurre a los decretos-leyes por razones de urgencia, tan de moda también en aquella legislatura, cierto es que se consigue una “avenencia” más formal que sustancial de la FEMP.

³⁰⁴ Ley de 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. BOE, de 30 de diciembre, de 2013. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf> (Última consulta 27/11/2014).

³⁰⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Anteproyecto de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Versión de 28 de febrero de 2012.* <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRASOAL.pdf>.

³⁰⁶ GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”. *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 232.

³⁰⁷ GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional...”, *loc. cit.*

La LRSAL surge sin un consenso básico, ni político ni territorial, lo cual, ha condicionado su aplicabilidad en las CCAA que nunca han aceptado la reforma.

Por este motivo, contra la LRSAL se alzan, ávidamente, no pocas voces, tanto en el ámbito institucional como doctrinal, que reivindican su derogación en los términos que se describen a continuación.

En este sentido, EMBID IRUJO expone que a través de la LRSAL, en aras a la “racionalización” y “sostenibilidad” del gasto público, se procede a operar un clara recentralización de competencias, en detrimento de las municipales y un claro estrechamiento del contenido de la autonomía local en la concepción ansiada por el mundo municipal y reivindicada desde la Carta Europea de la Autonomía local³⁰⁸.

Por su parte, RAZQUIN LIZARRAGA no duda en denunciar que, “(...) de forma indirecta, la LRSAL constituye, desde la legislación básica estatal, una reconstrucción del Estado, principalmente del nivel local, porque aunque no supone una reforma directa del mapa local, sí lo hace de forma indirecta al modificar el sistema de competencias municipales y provinciales e incidir también en las autonómicas (...)”³⁰⁹.

En similares términos se pronuncia VILLAR ROJAS, cuando pone de manifiesto, entre otras cuestiones, la revisión de los principios estructurales de lo municipal que realiza la LRSAL en la configuración competencial de los Municipios³¹⁰.

Las consecuencias de la forma de gestación unilateral de la LRSAL por parte del Estado y su no aceptación, ni política ni doctrinal, se han plasmado en los nueve recursos de inconstitucionalidad interpuestos por órganos parlamentarios o ejecutivos de diversas CCAA y en el Conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 Municipios.

Todos han sido resueltos por el TC, atendiendo a un criterio cronológico, dejando la resolución del Conflicto en defensa de la autonomía local, es decir, su contraste con el Principio de Autonomía, para último lugar.

Esta circunstancia evidencia dos hechos importantes, en mi opinión. Por una parte, que en la resolución del Conflicto en defensa de la autonomía local el TC queda condicionado por los anteriores fallos emitidos con ocasión de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad y, por otra parte, que lo que subyace es la prioridad

³⁰⁸ EMBID IRUJO, A., “Informe General sobre el gobierno local en 2013”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013, núm. 05/2014. pp. 20-38.

³⁰⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco; la necesidad perentoria de una Ley municipal de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2508-2509.

³¹⁰ VILLAR ROJAS, F. J., “Razones y Contradicciones de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local “. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637> (Última visita 03/03/2016).

del TC en delimitar competencias autonómicas y no municipales en sus pronunciamientos, de manera que el nivel local no se encuentra al mismo nivel de gobierno que el nivel autonómico, incluso en una cuestión eminentemente local.

Ya la primera de las Sentencias recaídas respecto a la LRSAL, la STC 41/2016, de 3 de marzo, en su FJ3, reconoce que el título competencial del Estado de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ampara, sin lugar a dudas, normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español, con el fin de realizar los imperativos de los artículos 32.1 y 103.1 y la estabilidad presupuestaria, como norma de conducta a la que están sujetas las Administraciones locales³¹¹.

Por lo tanto, para el TC equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera se erigen en parámetros de modulación de otros principios fundamentales del orden constitucional en tiempos de crisis, en lo que aquí nos ocupa del propio Principio de Autonomía municipal.

En cualquier caso, no parece muy acertado, como ha dejado sentado el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) insertar medidas de racionalización del sector público local bajo la égida de la contención fiscal en una norma estructural del ordenamiento jurídico que regula el régimen local con vocación de permanencia (...)”³¹².

Sin embargo, el fundamento constitucional de la ley se enmarca en los títulos competenciales que asisten al Estado basados, entre otros, en el artículo 149.1.14 y 18 de la Constitución: Hacienda General y Deuda del Estado y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, basamento éste avalado por el Consejo de Estado³¹³, cuando expresamente señala lo siguiente:

“(...) IV. El fundamento constitucional del Anteproyecto: en particular, la invocación del artículo 149.1.13 de la Constitución.

La disposición final primera del Anteproyecto menciona como títulos competenciales a cuyo amparo se dicta la norma los recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución: Hacienda General y Deuda del Estado y bases del régimen jurídico de las Administraciones

³¹¹ FJ 3 de la STC 41/2016, de 3 de marzo, BOE, núm. 85, de 8 de abril de 2016, pp. 25004-25008. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf>

³¹² JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”. *Diario de Derecho Municipal*, edición de 28/10/2016. Web: http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1158724 (Última consulta 23/12/2016).

³¹³ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última consulta 10/12/2014). También, la disposición final 5ª de la LRSAL adopta el mismo título competencial arriba expuesto, previamente razonado en su Preámbulo.

públicas. La cita conjunta de ambos títulos resulta en este caso correcta, habida cuenta de la estrecha vinculación existente entre el ámbito competencial de las Entidades locales y las Haciendas locales (SSTC 237/1992, 233/1999 y 134/2011), conexión que se proyecta de manera evidente sobre la regulación contenida en el Anteproyecto remitido en consulta, que somete a profunda revisión el régimen jurídico aplicable a la Administración local, incluyendo a tal efecto numerosos preceptos que afectan a su régimen de competencias y a materias que directa o indirectamente se encuentran ligadas a cuestiones tales como la financiación de los servicios mínimos obligatorios, la suficiencia financiera y otras manifestaciones de la regulación de las Haciendas locales (...)"³¹⁴.

No obstante, a pesar de esta argumentación, lo cierto es que este fundamento constitucional ha sido causa de impugnación en los recursos interpuestos contra la ley porque, tal y como señala MONTESERIN HEREDIA, la auténtica batalla judicial emprendida con ocasión del enjuiciamiento de la LRSAL "(...) se ha seguido centrando en determinar si se puede considerar constitucional que las nuevas facultades y criterios finalistas considerados como básicos puedan prevalecer sobre las competencias autonómicas de ejecución en materia de régimen local (...)"³¹⁵.

En este sentido, señala que "(...) el Alto Tribunal ha persistido en la tesis de que el legislador básico estatal puede apoyarse en el título competencial del art. 149.1.18 CE para atraer, e incluso si es necesario desplazar, competencias que, de otro modo, corresponderían a las Comunidades Autónomas por virtud de sus Estatutos. Y todo ello bajo el pretexto de garantizar el cumplimiento del Principio constitucional de la Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera por igual en toda España (...)"³¹⁶.

En la adopción de esta tesis resulta clarificadora la STC 41/2016, de 3 de marzo, primera de las dictadas sobre la LRSAL, en su FJ 4, en el que el TC expone lo siguiente:

"(...) La atribución al Estado de competencias normativas (...) sobre las bases del régimen local y el régimen completo de las Haciendas locales significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia, de

³¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> .

³¹⁵ MONTESERIN HEREDIA, S., "Fin al juicio de constitucionalidad sobre la LRSAL. Estudio de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año 2017 sobre la LRSAL". *El consultor de los Ayuntamientos*, núm. 24. Wolters Kluwer, Madrid, 30 de diciembre de 2017, p. 3075.

³¹⁶ MONTESERIN HEREDIA, S., "Fin al juicio de constitucionalidad...", *loc. cit.*

manera que, cuando el Estado decide orientar una regulación hacia fines de racionalización de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución le haya atribuido competencias en el ámbito regulado. El Estado llena así de contenido político la competencia que tiene formalmente habilitada en la materia correspondiente, sin que esas finalidades puedan por sí justificar la consideración de que la materia regulada es otra o la entrada en juego de un diverso título competencial (...)"³¹⁷.

Respecto a este texto transcrito, MEDINA ALCOZ señala que "(...) el TC ha proclamado abiertamente una suerte de concepto "formal" de competencia al que, en principio, es ajeno el contenido material en que se expresa su ejercicio: la atribución al Estado de competencias normativas (art. 149 CE)- en lo que aquí interesa, las bases del régimen local (apartado 1.18) y el régimen completo de las Haciendas locales (apartado 1.14)- significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos una regulación de una materia (...) hacia tal o cual fin (...)"³¹⁸.

Es decir, las sentencias del TC consolidan la distinción entre una garantía constitucional y una garantía legal o básica de la autonomía local que el legislador puede restringir, en función de la legítima opción política adoptada por el legislador básico estatal, con el respeto al mínimo constitucionalmente garantizado.

La consecuencia drástica, es que la autonomía local sigue siendo interpretada como una garantía institucional que se limita a un derecho de los entes a participar en los asuntos de sus intereses y que es, esencialmente, de configuración legal.

II.- TENSIONES DERIVADAS DE SU APROBACIÓN

Hasta la reforma operada por la LRSAL existe, en cuanto al contenido de la autonomía local, un panorama de ambigüedad, sobre todo en lo concerniente al ámbito competencial y en referencia a los Municipios, tal y como se ha puesto de manifiesto en su momento, pero la situación generada con la entrada en vigor de la nueva literalidad proporcionada a la LRBRL no es para nada clarificadora.

Muestra de ello es que su redacción causa tal desconcierto que, hasta donde se ha podido tener conocimiento, es la primera ley que ha necesitado de una nota explicativa

³¹⁷ FJ 4 de la STC 41/2016, de 3 de marzo, *BOE*, núm. 85, de 8 de abril de 2016, pp. 25008-25009. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 20/11/2019).

³¹⁸ MEDINA ALCOZ, L., "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013". *Anuario del Gobierno Local* 2015/2016. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 192-195.

proveniente de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, dependiente del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que la promueve³¹⁹.

Su Preámbulo señala, como uno de sus objetivos, la clarificación de competencias municipales para evitar duplicidades, de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”.

En este contexto, debido al abandono de la *secundariedad* de la ley autonómica³²⁰ en la configuración del régimen local y la labor de restricción en el contenido de la autonomía local operado por la LRSAL, surgen problemas de articulación entre la nueva redacción de la LRBRL y las regulaciones autonómicas sobre régimen local, contenidas en leyes autonómicas o incluso en los respectivos EEAA en algunos casos.

En relación a este aspecto, el profesor VELASCO CABALLERO pone de manifiesto que, “(...) desde la perspectiva de la aplicabilidad o eficacia de la LRSAL, se debe de partir de su propia esencia asimétrica, lo que anuncia diversas formas de cumplimiento en España por parte de las distintas CCAA y por lo tanto, también por los distintos Municipios españoles dependiendo de a qué Comunidad Autónoma pertenezcan (...)”³²¹.

Esta afirmación tiene su fundamento en las tres circunstancias siguientes:

La primera, la propia LRSAL, que introduce múltiples cláusulas expresas de excepción o autodesplazamiento para algunas CCAA, como País Vasco, Navarra, Aragón, territorios insulares de Baleares y Canarias, ciudades como Ceuta y Melilla, e incluso, Madrid y Barcelona³²².

La segunda, la naturaleza de básica de la LRSAL que hace necesaria su compatibilidad con la garantía constitucional de la autonomía local³²³.

³¹⁹ FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. FEMP. Web: <http://www.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf> (Última visita 1/12/2014).

³²⁰ Es el profesor VELASCO CABALLERO quien acuña esta calificación de la ley autonómica en la conformación del derecho local en el ordenamiento jurídico español para visualizar su escasa relevancia. VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema ...*, op. cit., p. 207.

³²¹ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización...”, op. cit., p. 24.

³²² Expresamente, las disposiciones adicionales 1ª, 2ª, 4ª y 5ª de la LRSAL regulan su régimen de aplicación singular o especial a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra, las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como a Madrid y Barcelona respectivamente.

³²³ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, loc. cit.

Y la tercera, la concurrencia o colisión entre algunos preceptos de la LRSAL y leyes autonómicas vigentes y amparadas en competencias exclusivas de las respectivas CCAA³²⁴.

Estos factores, en mi opinión, ya hacen augurar una aplicación diferenciada o asimétrica de la LRSAL en el territorio español.

Será, en este sentido, objeto de análisis del siguiente Capítulo de la presente tesis el estudio detallado de la expresa cláusula de excepción recogida en la disposición adicional primera de la LRSAL que hace referencia a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ahora bien, constatada que la aplicación de la LRSAL va a ser especial en las CCAA donde la propia ley lo permite, resulta importante analizar la problemática que su aplicabilidad suscita en el resto de CCAA no sujetas a excepcionalidad o cláusulas de excepción en la aplicación de la LRSAL.

En este sentido, tanto JIMÉNEZ ASENSIO³²⁵ como VELASCO CABALLERO³²⁶ ponen claramente de relieve las fricciones que iban a existir en estas CCAA en la aplicación y efectividad de la ley de referencia, ello derivado del carácter básico de la ley, de su compatibilidad con la autonomía local, así como su esperada colisión con competencias exclusivas de las CCAA.

Es la disposición adicional 3ª de la LRSAL, en su párrafo primero, quien, bajo el título de competencias autonómicas de régimen local, señala lo siguiente:

“(…) Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, 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 (...)”.

Ciertamente, la dicción literal del precepto transcrito es de difícil comprensión y proclive a variadas interpretaciones.

En principio, la disposición adicional transcrita establece la plena aplicación de la LRSAL en todas las CCAA. A continuación, exceptiona esta aplicación plena donde

³²⁴ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, *loc. cit.*

³²⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “[Vademecum](http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/VADEMECUM-COMPETENCIAS MUNICIPALES.pdf)” sobre la ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Web: <http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/VADEMECUM-COMPETENCIAS MUNICIPALES.pdf> (Última consulta 26/11/2014).

³²⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, *op. cit.*, pp. 47-59.

las CCAA dispongan de competencia exclusiva y, finalmente, enerva esta excepción proclamando que las competencias exclusivas autonómicas se ejercen en el marco de la normativa básica estatal.

Por lo tanto, la conclusión es que la LRSAL se aplica, plenamente, en todas las CCAA, exceptuando las que son objeto de cláusula expresa de excepción que ya han sido referenciadas anteriormente y entre las que se encuentra la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además, esta disposición adicional implica las dos siguientes consecuencias: en primer lugar, que por la condición de superioridad jerárquica de la LRSAL quedan derogados todos los reglamentos estatales contrarios a ella y, en segundo lugar, que, por el principio de ley posterior, también las leyes estatales anteriores contrarias a la LRSAL.

Aún más, en las materias que previamente no han tenido regulación se aplica la LRSAL. Por lo tanto, aunque se intuya que la LRSAL invade competencias autonómicas o agrede la garantía constitucional de la autonomía local, esta ley es plenamente aplicable porque cualquier cuestionamiento de ella por razones competenciales no depara por sí su inaplicación.

El TC no suspende su eficacia como consecuencia de su impugnación y por lo tanto, las fricciones normativas son un hecho desde su entrada en vigor porque en algunas materias la regulación que incorpora la LRSAL no es compatible con la recogida a nivel autonómico³²⁷.

Lo descrito provoca, hasta el pronunciamiento del TC, complejas situaciones jurídicas que a todo operador del derecho le resultan de dudosa solución, tales como: ¿Qué ocurre cuando la LRSAL entra en contradicción con una ley autonómica o incluso con una norma local, una ordenanza o un reglamento dictada por un Municipio al amparo de una ley autonómica?, y ¿Qué ocurre si esa contradicción se da con lo dispuesto en un Estatuto de Autonomía?

La cuestión, a mi entender, no es baladí para el aplicador del derecho y, por tanto, para un ayuntamiento, que en la gestión diaria ha de adoptar continuas decisiones para la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Podría ocurrir que una ley autonómica otorgue directamente al Municipio competencias sobre servicios sociales, además de los primarios, los generales o comunitarios. Al mismo tiempo, la disposición transitoria segunda de la LRSAL, hoy declarada inconstitucional, determinaba que, con fecha de 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de servicios sociales

³²⁷ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, *loc. cit.*

y de promoción y reinserción social. Esta redacción evidencia una clara contradicción entre ambas legislaciones, la autonómica y la básica estatal aportada por la literalidad de la LRSAL.

La colisión entre ambas normativas territoriales ha sido evidente desde la entrada en vigor de la LRSAL y, ni la Constitución, ni el ordenamiento jurídico, dan solución a este conflicto normativo, en términos de aplicabilidad.

Para ello, la doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto, proscribe claramente la invocación del artículo 149.3 de la Constitución, exhortando a jueces la necesidad de interponer una cuestión de inconstitucionalidad ante el máximo órgano interpretador de la Constitución³²⁸.

Dicho de otra manera, la LRSAL es plenamente aplicable y también la ley autonómica hasta tanto en cuanto sea una u otra declarada no acorde con la Constitución por el TC.

Frente a esta situación, los Municipios y las CCAA, en aras a garantizar el principio de continuidad de los servicios públicos, deben adoptar decisiones de gestión diaria que afectan directamente a la ciudadanía en materias tan relevantes como la ejemplarizada y que pueden, incluso, afectar, sin lugar a dudas, a derechos fundamentales.

En este íterin, dos son las opciones avaladas por VELASCO CABALLERO que pueden adoptar los Municipios: una, la de realizar una interpretación integradora de ambas normativas buscando con prudencia la compatibilidad, no siempre posible; otra, la de optar por la aplicación de una u otra norma, la autonómica o la LRSAL, pero “(...) esta opción no puede realizarse al abrigo del artículo 149.3 de la Constitución (...)” porque cuando la Administración se halla ante dos leyes contradictorias, una estatal y otra autonómica, no puede invocar el art. 149.3 CE para inaplicar la ley

³²⁸ FJ 4 de la STC 73/2000, de 14 de marzo. *BOE*, núm. 90, de 14 de abril de 2000. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4057>, FJ 8 de la STC 104/2000 STC 104/2000, de 13 de abril. *BOE*, núm. 119, de 18 de mayo. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4088>, FJ 3 de la STC 120/2000 STC 120/2000, de 10 de mayo. *BOE*, núm. 136, de 7 de junio. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4104>, FJ 9 de la STC 173/2002 STC 173/2002, de 9 de octubre. *BOE*, núm. 255, de 24 de octubre. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4709>, FJ 6 de la STC 66/2011 STC 66/2011, de 16 de mayo. *BOE*, núm. 139, de 11 de junio. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6848>, FJ 8 de la STC 187/2012 STC 187/2012, de 29 de octubre. *BOE*, núm. 286, de 28 de noviembre. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23095>, FJ 3 de la STC 177/2013, STC 177/2013, de 21 de octubre. *BOE*, núm. 278, de 20 de noviembre. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23624>. (Últimas consultas 21/11/2019).

autonómica. El resultado es, entonces, que la Constitución no ofrece un criterio nomodinámico único, formal y expreso, para resolver las antinomias³²⁹.

Es decir, el marco constitucional no ofrece prevalencia aplicativa ni a la ley básica estatal, aunque sea ulterior a una previa autonómica, ni a la autonómica dictada al albor de una competencia exclusiva frente a la legislación básica estatal.

El mecanismo para solucionar la cuestión esta únicamente atribuida al TC. Pero, hasta que el Alto Tribunal no se pronuncie, el derecho debe de ser aplicado en uno u otro sentido; aplicándose la LRSAL o la ley autonómica.

Tal y como describe el profesor VELASCO CABALLERO “(...) tenemos, entonces, que la opción aplicativa de cada órgano administrativo local carece de criterios formales. En consecuencia, cada órgano administrativo deberá, en cada caso concreto, adoptar una decisión aplicativa jurídicamente sostenible. y bien, para esta «sostenibilidad» jurídica hay que atender a los criterios materiales de la Constitución (...)”³³⁰.

En este caso, se comparte su opinión, cuando señala que la opción jurídica de aplicar la normativa autonómica, deberá estar justificadamente fundada con argumentos constitucionales relevantes, tales como la autonomía municipal, regulada en el artículo 137 de la Constitución, o bien en derechos o bienes materiales, como puedan serlo la protección de la salud del artículo 43 de la Constitución³³¹.

La decisión sobre qué normativa aplicar, no obstante, da una solución aplicativa transitoria para el operador jurídico hasta que el TC se pronuncie sobre la validez, o no, de una u otra norma, puesto que el juicio de validez constitucional de una norma está residenciado, en exclusiva, en el Alto Tribunal, máximo intérprete de la Constitución.

Sin embargo, la respuesta de optar por la legislación autonómica en caso de colisión es inaceptable para PARADA VÁZQUEZ, pues ello implica la destrucción, según él, del concepto de legislación básica estatal y la jurisprudencia del TC que la sustenta, que entiende que cuando se regulan materias básicas se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada

³²⁹ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, *op. cit.*, pp. 51-53.

³³⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, *loc. cit.*

³³¹ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización.....”, *op. cit.*, p. 54.

materia³³², pues, según este autor, “(...) el acto mismo de fijación de lo básico es simultáneamente norma de delimitación de competencias (...)”³³³.

Tal colisión normativa ha sido objeto de análisis por el TC, en el FJ 3.b) de la STC 168/2016, en el que adopta una argumentación que luego ha sido expresamente referenciada en posteriores pronunciamientos y, más concretamente, en el FJ 2.c) de la STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. Estas SSTC, en consonancia con la STC 31/2010 en sus FFJJ 36 y 37, declaran lo siguiente:

“(...) una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.18 CE), no puede imposibilitar que éste reforme las bases, ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del derecho local incluido en su Estatuto. Consecuentemente el derecho local estatutario no puede funcionar como parámetro de control de la legislación básica estatal en los procesos constitucionales.

En aplicación de esta doctrina, debemos desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad que el presente recurso basa en la infracción de normas de derecho local estatutario. Comoquiera que esas normas no pueden funcionar como parámetro de control de la Ley 27/2013, no es preciso examinar si añaden verdaderamente algo a las garantías resultantes de la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE) ni si contradicen las nuevas bases. Las mayores garantías de autonomía local que, eventualmente, establezca un Estatuto de Autonomía no vinculan al legislador básico; vinculan exclusivamente al legislador autonómico y sólo en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica (...)”³³⁴.

³³² JJFF 22 al 28 de la STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981. *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4521.pdf>, FJ 2 de la STC 10/1982, de 23 de marzo de 1982. *BOE*, núm. 95, de 21 de abril de 1982. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1982-9437.pdf> y FJ 2 de la STC 26/1982, de 24 de mayo. *BOE*, núm. 137, de 9 de junio de 1982. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1982-13947.pdf>. (Últimas consultas 21/11/2019).

³³³ PARADA VÁZQUEZ, R., “La Administración Local en España”. En LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (Dir.) *Manual de Derecho Local*. Madrid: Ed. Iustel, 2014, p. 49.

³³⁴ FJ 2.c) de la STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, p. 43101. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2017-5901.pdf>. También, en el FJ 3.b) de la STC 168/2016, de 6 de octubre. *BOE*, núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, pp. 79925-79926. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-10666.pdf> (Últimas consultas 20/11/2019).

Esta argumentación, y el debate doctrinal expuesto, evidencia, en mi opinión, que la LRSAL ha hecho reavivar la controversia dogmática sobre la concepción jurídico-política de autonomía municipal, que refleja un claro antagonismo entre centralización y descentralización. La propia terminología utilizada por la LRSAL atribuye a los Entidades locales el calificativo de “Administración local” y no de “Gobierno local”.

Subyace, a mi entender, la pugna entre CCAA y Estado por ostentar competencia sobre la materia régimen local sin dar previa voz a los gobiernos locales en una reforma que les atañe directamente. La concepción del Municipio como mera administración y no como un verdadero tercer nivel de gobierno se ha materializado en la manera en la que se han redactado, tanto la LRSAL, como los posteriores pronunciamientos del TC.

III.-REACCIONES QUE PROVOCA SU APROBACIÓN

La forma de gestación, sin consenso político, de la LRSAL y las fricciones normativas que ello genera derivan en sorprendentes soluciones transitorias que el legislador autonómico adopta, en aras a clarificar un escenario lleno de incertidumbre, sobre todo, en cuanto al mapa competencial municipal español³³⁵, hasta que el TC se pronunciara definitivamente.

Sin ánimo de abordar todas las producciones normativas que las CCAA van aprobando con tal propósito, pues su extensión trascendería del principal objeto de estudio de la presente tesis, se abordan las primeras en el tiempo, por ser las principales que abren la línea interpretativa asumida por las que luego les fueron siguiendo.

Esta normativa autonómica es diversa y heterogénea en naturaleza y procedencia, tal y como se expone a continuación.

III.1.-UNA APROXIMACIÓN A LA NORMATIVA AUTONÓMICA

En la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Gobierno Vasco, dicta Circular, de 11 de marzo de 2014, 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 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local³³⁶.

³³⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013”. Web. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475> (Última consulta 2/02/2015).

³³⁶ Comunidad Autónoma del País Vasco. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA. “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 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Boletín Oficial del País Vasco*

Esta circular es pionera a nivel estatal, en orden a clarificar la regulación aportada por la LRSAL y proporciona a los Municipios vascos una línea interpretativa de las dudas competenciales que suscita la redacción de la controvertida ley.

Lo importante es que este instrumento normativo deja clara la interpretación de mínimos de la lista de competencias municipales del artículo 25.2 de la actual LRBRL, en redacción operada por la LRSAL y, por lo tanto, dispone que el mismo es ampliable mediante ley sectorial y, también mediante norma foral en el caso de Euskadi, algo que en su momento ha sido objeto de fuerte controversia, tal y como se abordará más adelante.

Por otra parte, esta circular determina también, la innecesariedad de cumplimentar los requisitos materiales y formales del artículo 7.4 de la LRBRL cuando los Municipios vinieren ya ejerciendo las competencias llamadas “*impropias*” antes de la entrada en vigor de la LRSAL.

La circular también delimita el órgano competente de la Comunidad Autónoma para evacuar el pertinente informe sobre existencia, o no, de duplicidad o ejecución simultánea, definiendo en su propio articulado que, en todo caso, la ejecución simultánea requiere que dos o más Administraciones públicas lleven a cabo una misma actividad, servicio o prestación, sobre un mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que esas actividades, servicios o prestaciones tengan la consideración de complementarias.

Asimismo, aclara que cuando un Municipio quisiera impulsar un determinado programa complementario, una actividad concreta o se procediese, en su caso, al nombramiento o contratación de personal nuevo para la prestación de un servicio en un ámbito competencial que, ya previamente, venía ejerciendo la Entidad local, no debe seguirse el procedimiento de petición de informes que el artículo 7.4 de la LRBRL hace necesario para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y delegadas.

En este orden de cosas, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, también como reacción ante la LRSAL, dicta el 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 Local³³⁷.

(BOPV, en adelante) núm. 56, de 21 de marzo de 2014. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/03/1401377a.pdf> (Última consulta 2/02/2015).

³³⁷ Comunidad Autónoma de Castilla y León. CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. 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. *Boletín Oficial de Castilla y León*, de 31 de marzo de 2015, núm. 62, pp. 20171-20175. Web:

En este cuerpo normativo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León define qué son competencias propias e *impropias*, en aras a clarificar las dificultades e incertidumbres introducidas por la LRSAL. Contiene cinco artículos y dos disposiciones finales. De manera sumaria, en su artículo primero, aclara que las competencias que, por atribución directa por ley autonómica, hasta ahora eran ejercidas por los Municipios antes de la entrada en vigor de la LRSAL, se desempeñarán por los mismos en régimen de autonomía, bajo su responsabilidad y en los términos del artículo 7.2 de la LRBRL en su actual redacción. Por lo tanto, el legislador autonómico, en este caso, se separa también de la interpretación primaria de lista cerrada del artículo 25.2 de la actual LRBRL, zanjando la cuestión.

Por su parte, en el artículo segundo determina la administración competente, en su caso, para evacuar los informes preceptivos y vinculantes, en los supuestos de ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, sin resolver, en este caso, la incógnita de cuándo entiende el legislador autonómico que nos encontramos ante nuevas competencias referidas en el artículo 7.4 de la actual LRBRL.

En su artículo cuarto, este decreto-ley, en interpretación de la “conversión” en competencias autonómicas de la educación, salud y servicios sociales que la LRSAL opera en la disposición adicional decimoquinta y las transitorias primera, segunda y tercera, hoy declaradas inconstitucionales, determina que las competencias que en estas materias venían prestando los Municipios, en cumplimiento de la legislación sectorial autonómica propia, continuarán siendo ejercidas en los mismos términos, en tanto en cuanto no hubieran sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; esto es, hasta que se aprobasen las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, quedando hasta tanto, parece ser, “suspendida” la aplicación y finalidad prevista en el anunciado del tenor literal de la LRSAL.

La Junta de Andalucía, en la misma línea, dicta el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo (BOJA núm. 101, de 28 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 Local³³⁸.

Este decreto-ley andaluz contiene ocho artículos, una disposición adicional y otra transitoria. En lo que aquí interesa, y en el mismo sentido que la circular vasca, corrobora como competencias propias también las atribuidas por legislación sectorial

<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2014/03/31/pdf/BOCYL-D-31032014-1.pdf>

(Última consulta

01/06/2015).

³³⁸ Comunidad Autónoma de Andalucía. CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES. Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 28 de mayo de 2014, num.101. Web: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/101/1>. (Última consulta 06/02/2015).

anterior a la entrada en vigor de la LRSAL, determina solamente para competencias o actividades nuevas a prestar a partir de la entrada en vigor de la LRSAL la necesidad de cumplimentar el procedimiento del artículo 7.4 de la LRSAL para el desempeño de competencias que no sean ni propias ni delegadas, regula minuciosamente el procedimiento de emisión de informes de existencia o no de duplicidades y define también cuándo existe una duplicidad.

Asimismo, al igual que el decreto de Castilla y León determina en su disposición adicional única que, de momento, las competencias que los Municipios andaluces vienen ejerciendo como propias en materia de educación, salud y servicios sociales seguirán ejerciéndose en los mismos términos.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Galicia aprueba la Ley 5/2014, 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 27 de mayo de 2014³³⁹.

Esta ley adopta la misma postura frente a la LRSAL que las legislaciones autonómicas precedentes. Es importante, en lo que nos ocupa, su Exposición de Motivos porque resume, a las claras, la finalidad interpretativa última de todo este conjunto normativo autonómico y que puede condensarse en los cinco hitos siguientes:

- 1.- La salvaguarda por la LRSAL de la competencia autonómica de régimen local.
- 2.- La vigencia del artículo 2.1 de la LRBRL, que demuestra que la LRSAL no altera el modelo originario y, por tanto, no articula un modelo cerrado de competencias locales.
- 3.- La asunción como interpretación más correcta la de la doctrina de la STC 214/1989, de 21 de diciembre.
- 4.- La continuación del ejercicio de las competencias. Ante la ausencia de reglas generales que señalen con claridad el régimen aplicable a las competencias municipales atribuidas en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL, se permite la continuación
- 5.- Diferenciación entre las competencias complementarias reconocidas a los Municipios por el extinto artículo 28 de la LRSAL, de las atribuidas por el legislador sectorial autonómico, que de interrumpirse por una interpretación retroactiva de la ley provocaría el cese en la prestación de determinados servicios.

³³⁹ Galicia. PRESIDENCIA DE LA XUNTA DE GALICIA. 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. *Boletín Oficial de Galicia*, de 30 de mayo de 2014, núm. 102, pp. 24267. Web: http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140530/AnuncioC3B0-280514-0001_es.html (Última consulta 01/06/2015).

Con posterioridad a estos cuerpos normativos, otras Comunidades Autónomas han ido aprobando su normativa propia de naturaleza heterogénea.

Por ejemplo, Aragón opta, también, por emitir una disposición interpretativa y, en este sentido, la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón dicta la Circular 1/2014, de 28 de abril, sobre el régimen jurídico competencial de los Municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL³⁴⁰.

En la misma línea, la Comunidad Valenciana dicta Circular, de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL³⁴¹, que, ante las dudas interpretativas surgidas con motivo de su entrada en vigor, viene a ser una guía para esclarecer el marco de actuación de los Municipios valencianos.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña aprueba, primero, el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL, luego derogado por no haber sido validado en tiempo por el Parlamento de Cataluña y, posteriormente, el Decreto Ley 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 a la disposición adicional novena de la LRSAL³⁴².

La Comunidad de Madrid aprueba la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL³⁴³.

³⁴⁰ Aragón. Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los Municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modifica la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local. Web: <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PoliticaTerritorialInterior/NP/circular%20aplicacion%20LRSAL%2027abril.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

³⁴¹ Comunidad Valenciana. CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, AGRICULTURA, PESCA, ALIMENTACIÓN Y AGUA. Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL. *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, de 20 de junio, de 2014, núm. 7300, pp. 14688-14689. Web: http://www.docv.gva.es/datos/2014/06/20/pdf/2014_5740.pdf (Última consulta 01/06/2015).

³⁴² Comunidad Autónoma de Cataluña. Decreto Ley 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 a la disposición adicional novena de la LRSAL. *BOE*, de 23 de septiembre, de 2014, núm. 231, pp. 74024-74029. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9624.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

³⁴³ Comunidad de Madrid. PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD. Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 29 de julio de 2014, núm. 178, pp. 9-17. Web:

La Comunidad Autónoma de Asturias, dicta el Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LRBRL³⁴⁴.

Las Comunidades de Extremadura, La Rioja, Islas Baleares, Navarra y la Región de Murcia son otras de las CCAA que han dictado normas de desarrollo y aplicación de la LRSAL, en similar sentido.

III.2.-A MODO DE SÍNTESIS

De la heterogénea normativa expuesta lo importante es señalar, en mi opinión, que, si algo coincidente se desprende de las legislaciones autonómicas es, desde luego, que su denominador común es tratar de desactivar el propósito de la LRSAL.

Por una parte, en términos generales, se dispone que solo serán competencias *impropias* las que no cuenten con habilitación del legislador sectorial correspondiente y se ejerzan como nuevas a partir de la entrada en vigor de la propia ley.

Por otra parte, en lo relativo a servicios sociales, sanidad y educación, que, según la disposición transitoria segunda de la LRSAL, hoy declarada inconstitucional, se convertirán en competencias autonómicas, disponen que la calificación de éstas como competencia autonómica queda condicionada a la modificación de la financiación autonómica, con lo cual los pretendidos efectos de la LRSAL quedan, de momento, en suspenso.

A este respecto, y siguiendo a ZAFRA VÍCTOR y NAVARRO RODRÍGUEZ, puede afirmarse que “(...) el pretendido (por el Legislador Estatal) efecto armonizador de la LRSAL y su intención de conseguir la finalidad de “una Administración, una competencia”, objetivos ambos más que loables en un principio, se le han vuelto en contra al legislador estatal, ya que el efecto provocado por la entrada en vigor de la LRSAL en algunas Comunidades Autónomas ha sido justamente el contrario (...)”³⁴⁵.

http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2014/07/29/BOCM-20140729-1.PDF (Última consulta 01/06/2014).

³⁴⁴ Asturias. CONSEJERÍA DE HACIENDA Y SECTOR PÚBLICO. Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LRBRL. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, de 12 de julio de 2014, núm. 161. Web: <https://sede.asturias.es/bopa/2014/07/12/2014-12337.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

³⁴⁵ ZAFRA VÍCTOR M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”. *REALA*, núm. 2, julio-diciembre 2014, p. 58. Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10192> (Última consulta 02/02/2015).

Además, señalan que “(...) se constata que la LRSAL, además de provocar un efecto completamente contrario al inicialmente previsto de unificación de criterios en todos los territorios, ha dado lugar a un hecho insólito hasta la fecha en nuestro ordenamiento jurídico, como es el que el legislador sectorial (en este caso, autonómico, y de diverso signo político), para la correcta aplicación de la normativa básica (la LRSAL) esté aprobando normativa, no de desarrollo (que sería lo normal y habitual), sino de “aclaración” o “interpretación” de algunas cuestiones polémicas o no suficientemente claras en la ley básica. Y, además, y como es lógico, lo está haciendo “con carácter urgente”, dado que se trata de cuestiones que no pueden esperar a la tramitación ordinaria de la referida normativa (...)”³⁴⁶.

Y ello, a pesar de que en la jurisprudencia constitucional, entre otras, en la STC 170/1989, de 19 de octubre, o en la STC 102/1995, de 26 de junio, el Alto Tribunal defina que lo básico consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado y que, como propio de la competencia estatal, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las CCAA con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos³⁴⁷.

Por lo tanto, tal y como señalan los profesores mencionados, “(...) en el caso que nos ocupa, podríamos hablar de una situación más que “anómala”, donde entiende el legislador sectorial (autonómico), que la normativa básica aprobada no es suficiente ni homogénea, por lo que, en lugar de aprobar su normativa para mejorar y adaptar la ley básica a sus propias circunstancias, está aprobando una normativa para aclarar algunos de los términos de la misma y, en último término, para blindarse en su territorio de la aplicación de los mismos. Este hecho, insólito hasta la fecha en nuestro ordenamiento jurídico, está dando lugar a otro también bastante curioso, como es el diferente rango normativo escogido para cumplir con esa finalidad (...)”³⁴⁸.

Más aún, llegado este caso, las actuaciones posteriores, tanto del Estado como de algunas CCAA, no dejan de resultar, también, sorprendentes.

³⁴⁶ ZAFRA VÍCTOR M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “El pretendido blindaje autonómico de...”, *op. cit.*, p. 59.

³⁴⁷ FJ 2 de la STC 170/1989, de 19 de octubre, de 1989. *BOE*, núm. 267 (suplemento), de 7 de noviembre, de 1989, p. 53 y también, FFJJ C) 8 y 9 de la STC 102/1995 de 26 de junio, *BOE*, núm. 181 (suplemento), de 31 de julio de 1995, pp. 27-28. Tratan ambas sentencias de delimitar la competencia básica estatal sobre medio ambiente. En este sentido, el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina, precisamente, que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, ya que resulta ser una competencia, tanto estatal como autonómica, con un carácter transversal por incidir en otras materias, tales como el urbanismo o la protección de espacios naturales.

³⁴⁸ ZAFRA VÍCTOR M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “El pretendido blindaje autonómico de...”, *loc. cit.*

De hecho, y de momento a la fecha en que se redactan estas líneas, en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia e Islas Baleares, el Estado ha ejercido la opción que prevé el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/78, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que dispone lo siguiente:

“(…) no obstante lo dispuesto en el apartado anterior-apartado que establece el plazo de 3 meses para interponer un recurso de inconstitucionalidad- el Presidente del gobierno (…) podrá interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley en relación con los cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.
- b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.
- c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de Ley y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente (...)”³⁴⁹.

En consonancia con la previsión transcrita, las Comisiones Bilaterales reunidas en su caso, han ido adoptando acuerdos con el objeto de solucionar discrepancias entre las producciones normativas autonómicas y el Estado.

En este sentido, curiosamente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía cierra acuerdo, el 18 de febrero de 2015³⁵⁰,

³⁴⁹ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. BOE» núm. 239, de 5 de octubre de 1979. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-23709-consolidado.pdf> (Última consulta 22/11/2019).

³⁵⁰ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 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 controversia de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de

publicado en el Boletín Oficial del Estado, de 23 de marzo de 2015, por el que, podría decirse que, en términos generales, la opinión de la Comunidad Autónoma se reconvierte a favor de la interpretación originaria del Estado.

Es decir, la interpretación que ha de darse a la normativa autonómica andaluza, a pesar de su literalidad, es la que proviene de la legislación básica estatal. Por tanto, los requisitos que operan para la prestación de competencias distintas de las propias y delegadas han de cumplirse, en todo caso, tanto para las que se estuvieren ya ejerciendo por las Entidades locales en el momento de entrada en vigor de la ley como para las que se puedan iniciar a partir de este momento. En este orden de cosas, la Comunidad Autónoma de Andalucía se compromete a introducir en la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación contenida en el acuerdo mentado.

En idénticos términos, se expresa el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears³⁵¹ en relación con el Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre³⁵².

También, en similares extremos se adopta 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 Local³⁵³, comprometiéndose esta Comunidad Autónoma no sólo a

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 la Administración Local. *BOE*, núm. 70, de 23 de marzo, de 2015, pp. 25217-25218. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3071.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

³⁵¹ Islas Baleares. ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, de 21 de mayo de 2015, núm. 76. 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. Web: <http://www.caib.es/eboibfront/es/2015/10311/seccion-iii-otras-disposiciones-y-actos-administra/472> (Última consulta 11/06/2015).

³⁵² MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 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. *BOE*, de 21 de mayo de 2015, núm. 121, pp. 43153-43154. Web: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-5609 (Última consulta 11/06/2015).

³⁵³ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 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

introducir en la aplicación de su propia legislación la interpretación estatal, sino que se compromete a modificar su legislación de régimen local, incorporando en el ordenamiento jurídico autonómico propio la interpretación estatal. Solución ésta mucho más acorde con la seguridad jurídica que la adoptada por otras CCAA que van a introducir un criterio interpretativo contrario al tenor literal de la norma que se interpreta.

Con estos acuerdos de compromisos, el Estado no ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la normativa autonómica dictada para el desarrollo de la LRSAL pero lo cierto es que, en mi opinión, la LRSAL ha vuelto a poner en primera línea de fuego la controversia suscitada en torno a los límites de la legislación básica estatal, su articulación con la legislación autonómica, la concepción misma de la autonomía local y el sistema de fuentes del derecho local que el TC no ha contribuido a atemperar, tal y como se pone de manifiesto a continuación.

IV.- EL CONTENIDO SUBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El art. 3 de la LRBRL enumera los entes que forman parte de la llamada planta local, reconociendo la existencia de diversos tipos de Entidades locales y diferenciando dos grandes categorías: los entes locales necesarios y los entes locales no necesarios, o potestativos³⁵⁴.

Entre los entes locales necesarios, se encuentran el Municipio, la provincia y la isla. Estas tres entidades se califican de necesarias porque su existencia está garantizada constitucionalmente, en virtud de su reconocimiento expreso en el texto constitucional y se consideran territoriales porque así se deriva de su regulación en el Título VIII de la Constitución, “De la Organización Territorial del Estado”, de la cual forman parte, así como del propio art. 3.1 de la LRBRL.

En la segunda categoría, recogida en el art. 3.2 de la LRBRL, están los llamados entes locales no necesarios. Esta tipología de entes locales no goza de la cobertura de la garantía constitucional de su autonomía local; su creación se encuentra, por lo tanto, a disposición de la legislación autonómica³⁵⁵.

Local. *BOE*, de 8 de abril de 2015, núm. 84, pp. 29822-29823. Web. <http://www.boe.es/boe/dias/2015/04/08/pdfs/BOE-A-2015-3771.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

³⁵⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios del Derecho Administrativo General*. Tomo I, 2ª ed. Iustel, Madrid 2009, pp. 527-528.

³⁵⁵ En este sentido, el art. 3.1 de la LRBRL garantiza la autonomía constitucional sólo a Municipios, provincias e islas por su directa conexión con el art. 137 de la CE.

En este aspecto, la novedad que aporta la LRSAL consiste en que excluye del art. 3.2 de la LRBRL a las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio, privándoles de la condición de Entidad local, y menciona, solamente, a las comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de Municipios, pero con clara vocación preventiva respecto a comarcas y mancomunidades.

Los previos borradores articulados de modificación de la LRBRL, pretendían modificar o incidir en la planta local desde la legislación básica estatal, pero la doctrina académica manifestó la indisponibilidad unilateral de la legislación básica para ello³⁵⁶.

Concretamente, con ocasión del análisis del último Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local³⁵⁷, de 13 de julio de 2012, que intentó ajustar la planta municipal, mediante el desapoderamiento de competencias a los Municipios que incumplieran los estándares de calidad fijados por real decreto por el Estado y la atribución de la prestación de tales competencias a las Diputaciones provinciales propiciando así su fortalecimiento institucional, llevó a cuestionar, duramente, tal previsión, en los términos que se exponen a continuación.

El Estado tiene, ex artículo 149.1.18 la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, además de la competencia, ex artículo 149.1.13, para la intervención o planificación de actividades económicas, así como competencia, ex artículo 149.1.14, sobre la “Hacienda General”.

En definitiva, del alcance que quepa dar a estos títulos competenciales horizontales o transversales del Estado podrá justificarse, en mi opinión, su intervención, de una u otra manera, en la modificación de la planta local.

VELASCO CABALLERO y VIVER I PI-SUNYER advierten, a este respecto, que “(...) por lo que se refiere a la planta municipal, fácilmente se puede considerar que la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE no puede justificar una política estatal de reducción, fusión o agregación de Municipios. Aun aceptando la hipótesis de que el número de Municipios (sobre todo, de pequeños Municipios) pudiera ser

³⁵⁶VELASCO CABALLERO, F. y VIVER I PI-SUNYER, C., “¿Quién es competente para reformar la planta local en el Estado Autonomico? Competencias para la reforma de la planta local”. *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*, pp. 110-156. VELASCO CABALLERO, F., “Competencias para la reforma de la planta municipal”. *Revista QDL: Cuadernos de Derecho Local*. Junio 2012, núm. 29, pp. 59-81. También JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales: Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”. *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*, p. 55. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1322/4_Jimenez_Asensio_p_13_64.pdf?sequence=1 (Última consulta 12/01/2014).

³⁵⁷ Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 13 de julio, de 2012. Web: <http://eudel.net/we/boletín/boletinotubre2012.htm> (Última visita 12/01/2014).

económicamente insostenible, no se dan los elementos mínimos para que el artículo 149.1.13 dé cobertura a una eventual reforma de la planta municipal. De un lado, no estamos aquí ante ninguna actividad económica que pueda ser objeto de “planificación” o intervención estatal. De otro lado, la planta municipal es una materia claramente encuadrada en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, “organización territorial”, y —a lo sumo— en la competencia básica estatal sobre “régimen local”. En consecuencia, existiendo un encuadre competencial preciso para la ordenación del mapa municipal, no tiene cabida la invocación de un título competencial genérico y transversal como es el de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Esta respuesta categórica vale por igual para cualquier forma de reducción de la planta municipal: tanto para la que hemos denominado “imperativa” como para la “reducción voluntaria-incentivada” (...)”³⁵⁸.

A su vez, JIMÉNEZ ASENSIO señala que “(...) no cabe que el Estado determine unilateralmente tal agrupación o fusión de Municipios, como tampoco cabe el diseño de procedimientos obligatorios de fusión de Municipios. La voluntariedad debe de ser la regla, sin perjuicio de que se establezcan criterios objetivos (de eficiencia en la gestión o, en su caso, de determinados umbrales de población) por parte de la legislación básica para que un determinado Municipio pueda ejercer las competencias propias que tenga asignadas el Municipio (...)”³⁵⁹.

Este profesor afirma que “(...) el problema real de la arquitectura de la propuesta de reforma de la LRBRL consiste esencialmente en que, aparentemente, se respetan todos esos principios esbozados con anterioridad, y, asimismo, las competencias de las comunidades autónomas en esta materia. Sin embargo, ese respeto puede ser “aparente”, puesto que por la sutil vía de atribuir al Gobierno (mediante real decreto) la determinación unilateral de los estándares de calidad que supondrán al fin y a la postre que un ayuntamiento pueda o no ejercer de modo efectivo sus competencias, o que estas pasen a ser desempeñadas por las diputaciones, lo cierto es que se puede conseguir el resultado de simplificar o racionalizar la planta local (...)”³⁶⁰.

Frente esta controversia surgida con ocasión del análisis del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de supresión o fusión forzosa de Municipios para reducir la planta local, la LRSAL ha optado por regular

³⁵⁸ VELASCO CABALLERO, F. y VIVER I PI-SUNYER, C., “¿Quién es competente para ...”, *op. cit.*, p. 144. Ambos autores realizan un exhaustivo análisis sobre la compleja concurrencia de competencias en torno a la regulación de la planta local, y la interpretación otorgada por el TC. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1322/4_Jimenez_Asensio_p_13_64.pdf?sequence=1 (Última consulta 12/01/2014).

³⁵⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estudio introductorio: reforma de la planta local ...”, *op. cit.*, p. 55. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1322/4_Jimenez_Asensio_p_13_64.pdf?sequence=1 (Última consulta 12/01/2014).

³⁶⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estudio introductorio: reforma de la planta local ...”, *loc. cit.*

con mayor detalle las fusiones de Municipios mediante convenios intermunicipales y por introducir medidas para su incentivación.

Además, ha introducido, en su art. 13, límites adicionales para la creación de nuevos Municipios: ser financieramente sostenibles y contar con una población mínima de 5.000 habitantes.

En cuanto a las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio, cuantitativamente se busca su reducción en número exigiéndose para su creación que impliquen una mayor eficiencia y, cualitativamente, se les despoja de personalidad jurídica, de manera que supongan ser solamente organizaciones desconcentradas de la Entidad local, *ex art. 24 bis* de la LRSAL.

A este respecto, se comparte la opinión de TOSCANO GIL, cuando afirma que “(...) la creación de Entidades locales de cualquier tipo encuentra su fundamento en la potestad de autoorganización local, reconocida por la CE, en cuanto forma parte del núcleo duro de la autonomía de estas entidades (...)”³⁶¹.

Estas intervenciones en la planta local, a mi entender, afectan a la autonomía municipal en su vertiente organizativa, también inciden en el Principio de proximidad, directamente conectado con el Principio Democrático. Los entes locales menores son más próximos al ciudadano y, por lo tanto, son cauce idóneo para hacer efectivo el Principio de Subsidiariedad.

No opina lo mismo, sin embargo, el TC con ocasión del enjuiciamiento de la LRSAL ya desde la STC 41/2016³⁶², primera de las sentencias recaídas sobre esta polémica ley, así como en la propia resolución del Conflicto en defensa de la autonomía local³⁶³ cuando decide cuestiones en torno la planta local. El TC salva, mayormente, la constitucionalidad de la literalidad de los preceptos de la LRSAL que inciden en el ámbito subjetivo de la autonomía local.

En este sentido, tal y como señala el JF 5 de la sentencia citada, el primer bloque de impugnaciones contra la LRSAL se refiere a regulaciones relativas al mapa local, en

³⁶¹ TOSCANO GIL, F., “La definición del consorcio local como Entidad local en la legislación autonómica”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 27, Fundación Democracia y Gobierno Local, octubre de 2011, p. 41.

³⁶² FJ 10 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

³⁶³ Incluso, la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, planteado por 2.393 Municipios, respecto a diversos preceptos de la LRSAL, menciona en su enunciado, tanto la STC 41/2016, como la 111/2016, que son las dos primeras de las nueve recaídas sobre la LRSAL. *BOE*, núm. 247, de 13 de octubre de 2017, pp. 99702-99725. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/13/pdfs/BOE-A-2017-11748.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

relación con los Municipios (art. 13 de la LRBRL) y entes inframunicipales (art. 24 bis de la LRBRL y disposición transitoria cuarta) en los que se despoja a las entidades menores de personalidad jurídica y se exige para su creación el que resulten ser más eficientes para la administración desconcentrada de núcleos de población separados, de acuerdo con los principios de la LOEPSF y se dispone la disolución de aquellas Entidades locales menores que no presenten sus cuentas para una determinada fecha.

Del mismo modo, también los artículos relativos a las entidades asociativas son objeto de recurso de inconstitucionalidad. Concretamente el art. 57 LRBRL y la disposición transitoria undécima de la LRSAL. En este orden de cosas ha sido, igualmente, objeto de recurso el art. 3.2 de la LRBRL, que excluye del listado de Entidades locales a las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio no de manera autónoma, sino en conexión con el art. 24 bis de la LRBRL, tal y como se desprende de la STC 111/2016, de 9 de junio de 2016 en su FJ 2 d)³⁶⁴.

Específicamente, el Alto Tribunal se pronuncia, en lo referente al ámbito subjetivo de la autonomía local, sobre el endurecimiento del régimen de creación de nuevos Municipios, la supresión de Entidades locales menores, el fortalecimiento de las competencias de las Diputaciones provinciales y las restricciones impuestas a la potestad de autoorganización de los Municipios.

Se analizan, a continuación, estas cuatro cuestiones.

IV.1.- RÉGIMEN DE CREACIÓN Y FUSIÓN DE MUNICIPIOS

El art. 1.5 de la LRSAL da nueva redacción al art. 13 de la LRBRL y este precepto, en sus primeros apartados, queda redactado con la siguiente literalidad:

“(…) Artículo 13.

1. La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

2. La creación de nuevos Municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos

³⁶⁴ STC 111/2016, de 9 de junio, BOE, núm. 170, de 15 de julio de 2017, pp. 50172-50220. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/15/pdfs/BOE-A-2016-6839.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

5.000 habitantes y siempre que los Municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

4. Los Municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo Municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión (...).”

Es decir, el art. 13 de la LRBRL, por un lado, endurece el régimen de creación de nuevos Municipios, mediante dos requisitos añadidos: el núcleo poblacional ha de contar con 5.000 habitantes y el Municipio resultante ha de ser financieramente sostenible.

Y, por otro lado, incluye un nuevo régimen jurídico sobre fusiones voluntarias de Municipios colindantes dentro de la misma provincia e introduce medidas concretas para incentivarlas, resultando constituir un régimen y unas medidas que van más allá de la genérica previsión que incluía la redacción anterior.

Los reproches de inconstitucionalidad a la nueva dicción de este art. 13 de la LRBRL consisten en entender que el precepto ha desbordado los límites del art. 149.1.18 de la CE al establecer un régimen cerrado de creación de nuevos Municipios sin posibilidad de excepción, y por permitir que los propios Municipios puedan decidir, vía convenio, su fusión por mayoría simple, entendiéndose pudiera haberse sustraído a las CCAA una competencia de ejecución que tienen atribuida en sus EEAA³⁶⁵.

Sin embargo, frente a lo argüido en los motivos expuestos, el TC entiende que el art. 13 no impide que las CCAA desarrollen una política propia de fusión de los Municipios situados en su territorio, ni que intervengan de diferente modo en el mapa local, interpretando que el precepto contiene solo los límites que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias³⁶⁶.

³⁶⁵ Antecedente 2.a) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, p. 24989.

³⁶⁶ FJ 6 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, p. 25012.

Por lo tanto, según el TC este art. 13 de la LRBRL entra dentro de los límites de la competencia del Estado, ex art. 149.1.18, introduciendo mayores exigencias de población y territorio si lo considera necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuye a los Municipios y con ello su autonomía (STC 103/2013, FJ 5).

El TC declara, asimismo, la constitucionalidad del precepto en lo referente a la incentivación de las fusiones mediante la concesión de subvenciones, el establecimiento de criterios diferenciales en relación a la dispensa de nuevos servicios obligatorios por razón del aumento poblacional y la determinación de reglas tributarias y contables aplicables a los casos de fusión, amparándose en la competencia estatal, ex art. 149.1.14 sobre Hacienda General en el FJ 6 d) de la STC 41/2016.

Por otra parte, el régimen de fusión voluntaria de Municipios es concebido por el TC como una ampliación del mínimo constitucional de autonomía en el JF 6 de la STC 41/2016, en la que se pronuncia del siguiente modo:

“(…) Los apartados 4 y 6 del art. 13 LRBRL encomiendan a los Ayuntamientos afectados la adopción de los acuerdos de fusión, aprobados por mayoría simple de sus respectivos plenos, «sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica». Más allá de la virtualidad real de esta previsión «y de la valoración de oportunidad que merezca que una decisión evidentemente trascendental para la vida municipal no esté sujeta a un régimen de mayoría cualificada», es claro que dinamiza el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se sitúa, por tanto, en el terreno de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE). (...) «El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18. de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal» (...)»³⁶⁷.

De lo expuesto, se desprende que el TC, a mi entender, visiona el fomento de las fusiones voluntarias de los Municipios como medio para obtener la reducción del mapa municipal en orden a servir a los Principios de Eficacia, Eficiencia y Estabilidad

³⁶⁷ FJ 6 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, p. 25012.

presupuestaria y lo entiende, paradójicamente, como una ampliación del alcance y contenido de la autonomía municipal.

Para ello, emplea una concepción amplia de la legislación básica estatal pero restrictiva del nivel de gobierno autonómico y municipal porque las fusiones de Municipios, aunque sean voluntarias, implican la reducción del número de los mismos y, a menor número de Municipios, menor es el peso de este tercer nivel de gobierno en la distribución territorial del poder público.

IV.2.- ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO Y OTRAS ENTIDADES LOCALES ASOCIATIVAS

La LRSAL incide en el régimen jurídico de las Entidades locales menores y otras Entidades locales asociativas.

Siguiendo la clasificación acuñada por SANTAMARÍA PASTOR estas entidades son de carácter no necesario o potestativo, no gozan de la cobertura de la garantía constitucional de su autonomía local y su creación se encuentra por lo tanto, a disposición del legislador autonómico³⁶⁸.

En este sentido, se entiende, tal y como lo hace TOSCANO GIL, que “(...) la creación de Entidades locales de cualquier tipo encuentra su fundamento en la potestad de autoorganización (...) local, reconocida por la Constitución Española, en cuanto forma parte del núcleo duro de la autonomía local de estas entidades (...)”³⁶⁹.

Y precisamente, varios preceptos de la LRSAL han sido objeto de reproche de inconstitucionalidad por vulnerar, bien la potestad de autoorganización autonómica y local, bien por atentar contra la autonomía local en los términos que se exponen a continuación.

Concretamente, en el FJ 7.a) de la sentencia 41/2016, el TC resume que la LRSAL dispone tres medidas de racionalización de las Entidades locales menores, contenidas en la nueva redacción dada al art. 24 *bis* de la LRBRL y en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL y dispone lo siguiente:

“(...) a) La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local desarrolla tres medidas de «racionalización» de las Entidades locales menores. 1) la Comunidad Autónoma debe suprimir las ya existentes en su ámbito territorial (o transformarlas en «formas de organización desconcentrada») si no presentan sus cuentas (a la propia Comunidad y al Estado) antes de una determinada fecha (disposición transitoria cuarta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local). 2) la creación de otras nuevas se obstaculiza: cabe

³⁶⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios del Derecho...*, loc. cit.

³⁶⁹ TOSCANO GIL, F., “La definición del consorcio local como ...”, *op. cit.*, p. 41.

solo si resulta más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 *bis*, apartado 3, LBRL). 3) En todo caso, estas estructuras de nueva creación serán, no ya «Entidades locales descentralizadas», sino simples «entes desconcentrados» (art. 24 *bis*, apartado 1, LBRL). Quedan así plenamente integradas en el Municipio, como organizaciones sin condición de Entidad local ni personalidad jurídica, todas las constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley que no estuvieran en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013 (disposición transitoria quinta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local). Por tal razón, la nueva redacción del art. 3.2 LBRL (dada por el art. 1.2 de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) ha suprimido la referencia a las «Entidades de ámbito territorial inferior al municipal» de la lista de organizaciones que gozan de la condición de Entidad local (...).

En la sentencia citada se reprocha por la parte actora, a ambos preceptos, la inconstitucionalidad por vulnerar la libertad de la Comunidad Autónoma respectiva para la creación de estos entes, así como la capacidad de autoorganización autonómica porque se ignora que la tutela financiera es una competencia ejecutiva autonómica, ya que se exige que el acuerdo para su disolución deberá revestir forma de decreto.

La interpretación del TC, sin embargo, es favorable a la constitucionalidad de ambos preceptos, esto es, tanto al art. 24 *bis* de la LRBRL, como a la disposición transitoria 4ª de la LRSAL, situándolos dentro de los márgenes del art. 149.1.18 CE.

Como muestra de ello, se transcribe, a continuación, el argumento utilizado por el TC en el FJ 3 *in fine* de la STC 168/2016, cuando para justificar la constitucionalidad del art. 3.2 de la LRBRL que despoja de personalidad jurídica a las Entidades locales menores, literalmente, expone lo siguiente:

“(...) Cabe, pues, concluir que el inciso impugnado no ha incurrido en inconstitucionalidad por negar el atributo de la personalidad jurídica a los entes de ámbito inframunicipal, resultando plenamente aplicable en el ámbito territorial del Principado de Asturias. No obstante, no está de más recordar que «la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las Entidades locales menores. Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas ‘formas de organización desconcentrada’ así como las facultades de control y supervisión que el Municipio desarrolle

respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE» [STC 41/2016, FJ 7 b)] (...)”³⁷⁰.

En mi opinión, la literalidad de la argumentación del TC conduce, significativamente, a ahondar en una clara concepción meramente administrativa de estas Entidades locales menores.

A continuación, es el FJ 7.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo quien declara la constitucionalidad de la previsión contenida en el art. 24 *bis* de la LRBRL que priva de personalidad jurídica a las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio junto a la derogación del antiguo art. 45 de la LRBRL que regulaba el régimen jurídico de las mismas, y en el mismo el Alto Tribunal señala lo siguiente:

“(...) b) La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico [sobre el que se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)] en lo que afecta a las Entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013. Conservan la condición de Entidad local con personalidad jurídica, rigiéndose en todo lo demás por la legislación autonómica (disposiciones transitorias cuarta.1 y quinta). Más aún, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha derogado el art. 45 LRBRL y, con ello, las previsiones básicas que éste contenía sobre la denominación (apartado 1) y los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa de las Entidades locales menores [apartado 2 c)]. Consecuentemente, respecto del régimen básico de las Entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local (...)”³⁷¹.

Por otra parte, en relación al régimen establecido a los entes menores que se creen a partir de la entrada en vigor de la reforma, o más correctamente, a los que no estuviesen en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013, el Alto Tribunal entiende que la LRSAL incluye reglas sobre la iniciativa de creación, sustancialmente, coincidentes

³⁷⁰ FJ 3 de la STC 168/2016, de 6 de octubre. *BOE*, núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, p. 79926. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/15/pdfs/BOE-A-2016-10666.pdf> (Última consulta 12/02/2019).

³⁷¹ FJ 7.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 25015-25016.

con las previstas en el derogado art. 45 de la LRBRL, sobre cuya legitimidad constitucional y carácter básico ya se pronunció en la STC 214/1989, JF 15, letras a) y b), porque el art. 24 *bis* de la LRBRL sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias, y por tanto, serán los Municipios y, en su caso, las CCAA las que habrán de establecerlas³⁷².

El hecho de desproveerlos de personalidad jurídica y negarles la condición de Entidad local, según el TC, no implica que el legislador básico haya ocupado más espacio normativo, sino que ha cambiado el sentido político de su regulación en el marco del amplio margen de configuración que le asigna la Constitución, y ello se justifica en “intereses generales de alcance supraautonómico” [STC 214/1989, FJ 15B)]³⁷³.

Aún más, la disposición transitoria 4ª de la LRSAL, también objeto de recurso de inconstitucionalidad, literalmente, dispone lo siguiente:

- “(…) 1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad local.
2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución.
3. La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada por decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada (…).”

En relación a esta previsión, el TC manifiesta lo siguiente:

“(…) Ningún reproche puede merecer que el Estado haya establecido la obligación de presentación de cuentas que pesa sobre las Entidades locales menores. Según se ha razonado ya, el art. 149.1.18 CE permite al Estado dictar «algunas reglas o previsiones» básicas en relación con las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio [SSTC 4/1981, FJ 6, y 214/1989, FJ 15 a)]. A su vez, la previsión impugnada puede encuadrarse específicamente en el art. 149.1.14 CE; está estrechamente vinculada a «los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía

³⁷² FJ 7.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, p. 25016.

³⁷³ FJ 7.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *loc. cit.*

(art. 31.2 CE)» (STC 130/2013, FJ 9) (...). El Estado no ha disuelto directamente Entidad local menor alguna ni ha invadido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas (...). El legislador estatal no ha precisado el alcance de una carga cuyo incumplimiento puede acarrear consecuencias trascendentales desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Bajo la óptica jurídico-constitucional, ello no es en sí problemático en el contexto de una submateria que corresponde, en principio, a la normativa local y autonómica, pudiendo el Estado solo dictar «algunas reglas o previsiones» [SSTC 4/1981, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)]. Al contrario, la indefinición de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local supone el reconocimiento de márgenes de actuación a las Comunidades Autónomas. En todo caso, si estas mostrasen excesivo rigor en un supuesto concreto, bien al determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, bien al apreciar el incumplimiento que conlleva la disolución (o la transformación de la Entidad local menor en una «forma de organización desconcentrada»), la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, excediendo por tanto el objeto del presente proceso constitucional (...)»³⁷⁴.

Es decir, la indefinición de la disposición transitoria 4ª de la LRSAL supone el reconocimiento de márgenes de actuación a las CCAA y si éstas vulneraran, dentro de esos límites, la autonomía local es una cuestión sobre la que el TC evita pronunciarse, de manera que orienta su argumentación a que, dado el caso, las Entidades locales deberán de acudir a la jurisdicción ordinaria. Por tanto, el Alto Tribunal rehúsa pronunciarse sobre la afección real que la disposición transitoria 4ª pudiera tener sobre la autonomía municipal.

No obstante, el TC declara, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “decreto del órgano de gobierno de” de esta disposición transitoria 4ª de la LRSAL antes transcrita entendiendo que con esta dicción sí se han sobrepasado los límites del art. 149.1.18, porque cuál es el órgano autonómico que ha de adoptar el acuerdo de disolución y cómo ha de hacerlo son esencialmente “(...) cuestiones de organización administrativa (STC 194/2012, de 31 de octubre, FL 7), que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma (...)»³⁷⁵.

En lo que aquí tratamos, la STC 111/2016 remite en su FJ 2.c) al FJ 6 de la STC 41/2016 que desestima la impugnación del art. 13 de la LRBRL, así como al FJ 7.b) que desestima la impugnación del art. 24 *bis* de la LRBRL y al FJ 7.c) que, a su vez,

³⁷⁴ FJ 7.c) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 25017-25018.

³⁷⁵ FJ 7.c) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *loc. cit.*

desestima la impugnación de la disposición transitoria 4ª de la LRSAL, a la vista de la coincidencia objetiva entre los recursos de inconstitucionalidad.

La misma línea argumental utiliza la STC 168/2016, de 6 de octubre, por remisión, a las referenciadas, en sus FJ 3.a) y b)³⁷⁶. De igual manera que lo hacen las sentencias que siguen a éstas, dictadas con ocasión del enjuiciamiento de la LRSAL e incluso lo hace la propia STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local evidenciando, en mi opinión, que ésta ha sido cautiva y condicionada por los anteriores pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional recaída con ocasión de la resolución de recursos de inconstitucionalidad que, sólo tangencialmente, sustancian un contraste con el Principio de Autonomía constitucionalmente garantizada.

En lo referente a las mancomunidades, es también objeto de reproche de inconstitucionalidad la disposición transitoria 11ª de la LRSAL que regula el régimen jurídico de creación, funcionamiento y disolución de estos entes asociativos.

El TC, en el FJ 8 de la STC 41/2016, desestima su impugnación por los motivos que a continuación se exponen.

La disposición transitoria 11ª de la LRSAL reza así:

“(…) En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de Municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución. Las competencias de las mancomunidades de Municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los Municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso, conllevará:

³⁷⁶ FJ 3 de la STC 168/2016, de 6 de octubre. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 79924-79925. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1995-2104, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias, que centra su controversia en el no reconocimiento de la personalidad jurídica propia a los entes territoriales inferiores al Municipio (art. 24 bis de la LRBRL), con independencia que lo haga la normativa autonómica, como sucede en el caso, que se plantea, de las parroquias asturianas, el TC acaba reconociendo el papel secundario del derecho local estatutario y su no vinculación al legislador estatal de régimen local en similar argumentación a la utilizada por el Alto Tribunal en la STC 31/2010, FJ 37. De igual manera también la STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016, dictada como resolución al recurso de inconstitucionalidad 2001- 2104. *BOE*, núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, pp. 82816-82845. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/25/pdfs/BOE-A-2016-11127.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

- a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.
- b) Las Entidades locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones (...)

A pesar de que la dicción del precepto limita el objeto de las mancomunidades a las actividades reconducibles a las competencias y servicios obligatorios de los arts. 25 y 26 de la LRBRL y señala que el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma podrá iniciar y resolver el expediente de disolución contra las mancomunidades que a 30 de junio de 2014, no hubieren adaptado sus estatutos al art. 44 de la LRBRL, párrafos 1 y 3º de la disposición transcrita de la LRSAL, el TC señala que, aunque estas medidas inciden en la potestad de autoorganización municipal, las mancomunidades, en cuanto instrumentos para la gestión compartida, no son ajenos a los Principios de Eficacia, Eficiencia y Estabilidad presupuestaria³⁷⁷.

Concretamente a este respecto, en el FJ 8.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo, el Alto Tribunal señala lo siguiente:

“(…) El Estado no ha disuelto directamente mancomunidad alguna. La disolución se produce solo si las mancomunidades no respetan normas básicas a cuyo cumplimiento su vez, la obligación cuyo incumplimiento acarrea la disolución se refiere a la adaptación de los estatutos de la mancomunidad a una norma básica que lleva más de una década en vigor: la redacción vigente del art. 44 LRBRL procede del art. 1.1 de la Ley 57/2003, sin que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local la haya modificado. Por otra parte, quien aprecia y aplica esta causa de disolución es la Comunidad Autónoma, que, por lo demás, es competente para regular y atribuir competencias locales en muchas de las materias a que debe quedar circunscrita esta fórmula de «gestión compartida» de acuerdo con la disposición transitoria undécima de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. No obstante, tiene razón la Asamblea legislativa recurrente cuando denuncia la extralimitación que supone la indicación precisa del órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución. Tal indicación vulnera los arts. 148.1.1 CE y 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «el Órgano de Gobierno de» incluido en el párrafo tercero de la disposición transitoria undécima de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la

³⁷⁷ FJ 8.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *op. cit.*, p. 25020.

Administración Local y desestimar esta impugnación en todo lo demás (...)³⁷⁸.

Por lo tanto, se entiende que en la previsión contenida en la disposición transitoria 11^a de la LRSAL no hay vulneración de la autonomía local ni autonómica y, en similares términos a lo que acontece con la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, solo se declara inconstitucional el inciso “el órgano de gobierno de” de la disposición transitoria 11 de la LRSAL.

IV.3.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La cuestión que se analiza en este epígrafe puede ser tratada desde el prisma del ámbito objetivo de la autonomía provincial, es decir, poniendo el foco de atención en el fortalecimiento de las competencias provinciales.

Sin embargo, el objeto principal de análisis de la presente tesis se centra en el Municipio y su autonomía y, por este motivo, el fortalecimiento institucional de las Diputaciones provinciales es abordado dentro del análisis del ámbito subjetivo de la autonomía municipal por su afección sobre todo a la potestad de autoorganización de los Municipios de menos de 20.000 habitantes en los términos que se exponen a continuación.

Concretamente, el art. 26.2 de la LRBRL, en dicción aportada por la LRSAL, dispone lo siguiente:

”(...) En los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

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

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los Municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación,

³⁷⁸ FJ 8.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*....., *loc. cit.*

consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el Municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el Municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los Municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios (...)."

Este precepto ha sido objeto de impugnación en su nueva redacción otorgada por el art. 1.9 de la LRSAL porque, según la parte actora, el precepto vaciaría el núcleo esencial de la autonomía local a la vista del arraigo y relevancia de los servicios coordinados, habida cuenta de que "(...) los Municipios con menos de 20.000 habitantes representan el 96,19 por 100 de las Entidades locales españolas (...)". Además, se reprocha que "(...) el criterio económico no parece que pueda ser el único determinante en decisiones de esta envergadura (...) y, por ende, "(...). El Estado estaría atribuyéndose una competencia ejecutiva que desborda las bases del régimen local con vulneración consecuente de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas (...)”³⁷⁹.

No obstante, a pesar de la tacha de inconstitucionalidad que, en mi opinión, es sólida por los argumentos esgrimidos, solamente, han sido declarados inconstitucionales y nulos en este art. 26.2 de la LRBRL, por invadir competencias ejecutivas de las CCAA, los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”³⁸⁰.

Ahora bien, en lo demás, la constitucionalidad del precepto queda salvada por el TC amparándose en que: “(...) el legislador llama coordinación a fórmulas que la doctrina constitucional denomina colaboración, cooperación o todo lo más, coordinación voluntaria (...)” y que la puesta en marcha de fórmulas de gestión que planifica la

³⁷⁹ STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 50175-50176.

³⁸⁰ FJ 12.c) de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 50217-50218.

provincia depende, precisamente, según el TC, “(...) de la autonomía municipal: la voluntad municipal misma, porque el Municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condiciona el modo en que ha de gestionar sus servicios. Y hay una posible pérdida de autonomía, pues el Municipio puede quedar sujeto a la técnica de coordinación correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esta pérdida, es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 de la CE (...)”³⁸¹.

Por su parte, el art. 36 de la LRBRL, en dicción aportada por la LRSAL, dispone el elenco de competencias propias provinciales y lo característico alude a su potestad de coordinación de las competencias municipales.

Al analizar este precepto, se comparte la opinión de CARBONELL PORRAS, cuando señala que “(...) no resulta sencillo concretar las novedades de competencias atribuidas a las provincias y su alcance real pues (...) algunas no son distintas de las generales que hasta ahora se reconocían (...)”³⁸² en la anterior dicción de la LRBRL.

Al respecto, esta autora señala que “(...) de entrada, resulta evidente que el legislador (...) utiliza la expresión “coordinación” en un sentido amplísimo, que se confunde con la “cooperación” y ambas presentan sustanciales diferencias. La “cooperación” presupone la voluntariedad, mientras que la “coordinación”, en sentido estricto, conlleva un poder de dirección, una orientación de cómo deben ejercerse las competencias por la Administración, sujeta a coordinación, titular de la competencia que la conserva, si bien condicionada en su ejercicio (...)”³⁸³.

Además, afirma que “(...) las modificaciones en relación con la asistencia y la cooperación con los Municipios implican una nueva redacción con escasa innovación de calado (...)”³⁸⁴.

La STC más importante recaída sobre la LRSAL en este asunto es la STC 111/2016, de 9 de junio, que en sus FJ 9 al 12 resuelve impugnaciones referentes a las competencias provinciales.

³⁸¹ FJ 12.c) de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, p. 50217.

³⁸² CARBONELL PORRAS, E., “Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional”. *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*. Fundación Democracia y Gobierno local. Institut de Dret Públic, Barcelona, 2016, p. 126-127.

³⁸³ CARBONELL PORRAS, E., “Replanteamiento sobre las provincias...”, *loc. cit.*

³⁸⁴ CARBONELL PORRAS, E., “Replanteamiento sobre las provincias...”, *op. cit.*, p. 129.

Lo relevante, en este sentido, es el reproche de inconstitucionalidad a la competencia de coordinación, tanto de los servicios municipales entre sí, como de su prestación unificada, *ex art.* 36.2 y 26.2 de la LRBRL, que realizan los recurrentes.

Efectivamente, la nueva regulación aportada por el art. 1.13 de la LRSAL al art. 36.2.a) de la LRBRL dispone que la Diputación aprueba anualmente el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, elaborado con participación de los Municipios de la provincia y financiado con medios propios, aportaciones municipales o subvenciones autonómicas o estatales.

Al respecto, el TC fundamenta que el art. 36.2. a):

“(…) expresa una de las opciones posibles dentro de los amplios márgenes de configuración que la Constitución atribuye al legislador básico, en particular, para elegir la forma de alcanzar objetivos constitucionales indeclinables, como son la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las Entidades locales (art. 135.2 CE) y la garantía constitucional de la autonomía local no impide por sí que el legislador atribuya a la Diputación Provincial competencias de coordinación en sentido estricto, como límite efectivo al ejercicio de atribuciones competenciales (STC 214/1989, FJ 18) (...)”³⁸⁵.

La novedad respecto a la dicción anterior de la LRBRL estriba en la inclusión expresa de las referencias al coste efectivo de los servicios. Hay que atender a que el análisis del coste efectivo de los servicios es uno de los factores que podrán valorarse en la política de subvenciones estatal y autonómica, pero, en mi opinión, la mayor transcendencia la tiene el último párrafo del art. 36.2.a) que es del siguiente tenor:

“(…) Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos (...)”.

Este párrafo evidencia gran parecido con el apartado h) del propio art. 36.1 de la LRBRL, que se refiere al seguimiento por las Diputaciones de los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios estableciendo que, si las mismas detectan que dichos costes son superiores, ofrecerán a los Municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir esos costes.

³⁸⁵ FJ 12.c) de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, p. 50214.

El TC, en la STC 111/2016, realiza una interpretación de la nueva literalidad del art. 36.2.a) acorde con la Constitución para salvar su inconstitucionalidad argumentando lo siguiente:

“(…) no pretende, ni puede pretender, agotar la regulación de la materia, y que en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la Diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales pueden concretarlas, y tales regulaciones habrán de predeterminedar suficientemente aquellas facultades, ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el coste efectivo) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado) (…)”³⁸⁶.

Esta interpretación conforme a la Constitución del art. 36.2.a) de la LRBRL, tal y como recoge CARBONELL PORRAS, “(…) desmonta la directa aplicación por las Diputaciones provinciales, o entidades equivalentes, de fórmulas de prestación unificada o de asunción del servicio con carácter supramunicipal para reducir los costes efectivos. Habrá que estar a lo previsto en la legislación, general de régimen local que desarrolle este precepto o sectorial, que, en todo caso, deberá ser respetuosa con la garantía municipal constitucionalmente garantizada (…)”³⁸⁷.

Además, siguiendo su lógica argumentación, la citada profesora cuestiona el efecto de la LRSAL sobre el reforzamiento institucional de la provincia, por dos motivos que son los siguientes:

En primer lugar, debido a la dicción de las disposiciones adicionales 3ª y 6ª de la LRSAL³⁸⁸ que se refieren a entidades supramunicipales que formen parte del sistema institucional autonómico propio y a la organización comarcal respectivamente, se

³⁸⁶ STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016, en FJ 12.c). *BOE*....., *op. cit.*, p. 50215.

³⁸⁷ CARBONELL PORRAS, E., “Replanteamiento sobre las provincias...”, *op. cit.*, pp. 147.

³⁸⁸ Literalmente, la disposición adicional 3ª de la LRSAL, en su párrafo segundo, dispone lo siguiente:

“(…) 2. En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los Municipios y prestación de servicios públicos locales (…)”.

Por su parte, la disposición adicional 6ª de la LRSAL reza así:

“(…) Comarcas. Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales (…)”.

concluye en que, únicamente, pueden considerarse como entes supramunicipales que reconoce la legislación básica estatal, equivalentes a las Diputaciones provinciales, a las comarcas. “(...) Por lo tanto, aquellas CCAA con una organización territorial propia pueden llevar a cabo un nuevo reparto de atribuciones, potenciando a esas “entidades equivalentes”. Desde esa perspectiva, afirma que no se ha llevado a cabo ningún reforzamiento de la posición institucional de las Diputaciones provinciales, sino todo lo contrario (...)”³⁸⁹.

En segundo lugar, porque considera que la novedad de las nuevas atribuciones a las Diputaciones provinciales “(...) es más aparente que real, pues constituyen concreciones de sus funciones generales vinculadas con la asistencia y cooperación a los Municipios y la prestación, en su caso, de servicios supramunicipales (...)”³⁹⁰.

Sin embargo, a mi entender, aun llegando a la conclusión de que el fortalecimiento institucional de la provincia es más nominal que efectivo, el debilitamiento de la autonomía municipal es real porque se supedita a otros Principios constitucionales como son la Eficiencia en el uso de los recursos públicos y la Estabilidad presupuestaria.

El coste efectivo de los servicios públicos calculado, cuyo seguimiento es atribuido a un nivel de gobierno supramunicipal, se convierte en parámetro de atribución y ejercicio de servicios obligatorios municipales que ya dejan de prestarse por el Municipio como competencias propias y bajo su propia responsabilidad.

Con esta previsión contenida en la literalidad incorporada por la LRSAL y su posterior interpretación del TC se incide en la concepción del Municipio como simple prestador de servicios, en detrimento de la idea de un tercer nivel de gobierno titular de competencias propias.

IV.4.- LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La autonomía local constitucionalmente garantizada supone una organización propia de la correspondiente comunidad, a través de la que se ejercita el derecho de participación en los asuntos públicos en que consiste, incluso en su configuración legal ordinaria y conforme al artículo 2.1 de la LRBRL, tal y como se ha expuesto en la presente tesis en su momento. Justamente por ello, PAREJO ALFONSO señala que “(...) los artículos 140 y 141 CE confieren personalidad jurídica a Municipios, provincias e islas y prefiguran, fundamentalmente por relación al Principio

³⁸⁹ CARBONELL PORRAS, E., “Replanteamiento sobre las provincias...”, *loc. cit.*

³⁹⁰ CARBONELL PORRAS, E., “Replanteamiento sobre las provincias...”, *loc. cit.*

Democrático de representatividad, su respectivo sistema de gobierno y administración (...)”³⁹¹.

Con respecto a la potestad de autoorganización municipal, varios preceptos de la LRSAL son objeto de recurso de inconstitucionalidad, bien por vulnerar la autonomía autonómica u organizativa municipal.

En principio, se impugnan por este motivo los arts. 75 *bis* y *ter* de la LRBRL, así como su art. 104 *bis*, pero también son objeto de reproche de inconstitucionalidad su art. 85.2 y la disposición adicional 16ª, en los términos que se exponen a continuación.

La LRSAL introduce medidas que limitan la potestad de organización interna local al imponer límites máximos a las retribuciones y al número de cargos electos con dedicación exclusiva, *ex* art. 75 *bis* y 75 *ter* de la LRBRL, así como al personal eventual o de confianza *ex* art. 104 *bis* de la LRBRL.

Estos tres artículos son objeto de enjuiciamiento en la STC 54/2017, de 11 de mayo, de 2017³⁹² por tacha de inconstitucionalidad, pues tienen como denominador común la previsión de límites y condicionantes a los representantes locales y su personal eventual, con el fin de hacer prevalecer los principios dominantes de la LRSAL; los Principios de Estabilidad presupuestaria y la Sostenibilidad financiera, sobre el de Autonomía organizativa.

Esta STC 54/2017 declara la inconstitucionalidad y nulidad, solamente, de los apartados 3 y 4 del art. 104 *bis* de la LRSAL constatando la constitucionalidad del resto del precepto que ahora se ha citado.

Al respecto, señala lo siguiente:

“(…) En cambio, los apartados 3 y 4 de ese artículo establecen, no ya topes cuantitativos, sino prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas que inciden sobre el personal eventual de todas las corporaciones locales, incluidas las no necesarias. Por un lado, imponen que trabaje «exclusivamente en los servicios generales» de la Entidad local, prohibiendo así, con carácter general, su asignación «con carácter funcional» a otros servicios o departamentos (art. 104 *bis*, apartado 4, LRBRL). Por otro, prohíben directamente al «resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes», incluyendo, por tanto, a las

³⁹¹ PAREJO ALFONSO, L., “La potestad de autoorganización de la Administración Local”. *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 228, INAP, 1991, p. 14. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5255&path%5B%5D=5309> (Última consulta 20/02/2018).

³⁹² STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. *BOE*, núm. 142, de 15 de junio de 2017, pp. 49488-49523. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/15/pdfs/BOE-A-2017-6850.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

comarcas, que cuenten con este tipo de personal (art. 104 bis, apartado 3, LBRL). Se trata de reglas que penetran de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admite las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La prohibición de que «el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes» cuente con personal eventual se inserta en un ámbito donde el alcance de la legislación básica debe ser más limitado, no solo por referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a «Entidades locales no necesarias o contingentes» (p. ej., comarcas). Estas entidades están dotadas de «un fuerte grado de interiorización autonómica», sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» [SSTC 214/1989, FJ 4 b), y 41/2016, FJ 5] (...)»³⁹³.

Tal y como señala MONTESERIN HEREDIA, “(...) el TC considera, por lo tanto, que el nivel de concreción que se prevé no tiene cabida en el esquema bases-desarrollo, siendo uno de los muy pocos casos en que se pone verdadero coto al alcance de las bases estatales frente a la competencia autonómica (...)»³⁹⁴.

Interesa, en lo que aquí nos ocupa, hacer mención a que, a pesar de que el TC salva la constitucionalidad de los arts. 75 *bis* y *ter* en toda su extensión, en esta STC 54/2017 hay un voto particular³⁹⁵ formulado por varios magistrados, cuya discrepancia reside en considerar como inconstitucionales estos arts. 75 *bis* (apartados 1 y 2, párrafos primero y segundo), 75 *ter* y 104 *bis* (apartados 1 y 2), por cuanto sostiene que su conexión con los Principios constitucionales de Eficiencia en los recursos públicos y la Estabilidad presupuestaria no justifica la incisiva intervención estatal, dado que tales principios vinculan por sí mismos a todos los niveles de gobierno que deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas³⁹⁶.

Discrepa el voto particular sobre la utilización extensa del art. 149.1.18 CE, por considerar que no es suficiente con reconocer ciertos márgenes de actuación a los

³⁹³ FJ 4 de la STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. *BOE*, núm. 142, de 15 de junio de 2017, pp. 49513-49514.

³⁹⁴ MONTESERIN HEREDIA, S., “Fin al juicio de constitucionalidad sobre la LRSAL...”, *op. cit.*, p. 3071.

³⁹⁵ STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. Voto particular. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 49520-49523.

³⁹⁶ STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. Voto particular. *BOE*....., *op. cit.*, p. 49521.

Municipios, a través de horquillas poblacionales, habida cuenta que como son aspectos que afectan a la organización de los entes locales, se encuentran protegidos por la autonomía constitucional garantizada y que, en caso de regularse, debe ser el legislador autonómico mediante una configuración de políticas propias el que lo haga y no un simple desarrollo reglamentario³⁹⁷.

Por su parte, el art. 85.2 es impugnado y tachado de inconstitucional por vulnerar, gravemente, la potestad de autoorganización municipal al imponer el límite de sostenibilidad y eficiencia en la elección de las formas de gestión de los servicios municipales.

Sobre esta cuestión, se pronuncia, antes que el TC, el Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, emitido en relación con el Conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto contra la LRSAL. Los Municipios promotores del Conflicto alegan su inconstitucionalidad al primarse unas formas de gestión (por la propia Entidad local o un organismo autónomo) frente a otras (por una entidad pública empresarial o sociedad pública local) y con ello limitar su capacidad de autoorganización, sin ninguna justificación específica para ello, más allá de presunciones implícitas³⁹⁸.

Sin embargo, el Consejo de Estado no comparte este criterio de los recurrentes y estima que la autonomía no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles que otras, igualmente contempladas en el ordenamiento jurídico³⁹⁹.

La elección de una u otra forma de gestión directa es, a la postre, una decisión instrumental en la prestación del servicio a la que no pueden resultar ajenas las consideraciones de racionalidad económica, según el Alto Órgano consultivo del Estado⁴⁰⁰.

Por su parte, desde la primera de las SSTC emitidas en torno a la LRSAL, la STC 41/2016, en su FJ 14º, el TC ha acogido una argumentación en el mismo sentido y salva la inconstitucionalidad del precepto exponiendo lo siguiente:

“(…) desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No puede ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que

³⁹⁷ STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. Voto particular. *BOE*....., *loc. cit.*

³⁹⁸ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 338/2014, de 22 de mayo. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-338> (Última consulta 02/02/2018).

³⁹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 338/2014, ..., *loc. cit.*

⁴⁰⁰ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 338/2014, ..., *loc. cit.*

valore la sostenibilidad financiera, los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa (...)”⁴⁰¹.

Ante lo transcrito, FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN no dudan en afirmar, opinión que se comparte, que: “(...) de nuevo aparece aquí un guiño a la interpretación constitucional anclada en la inoperante técnica de aplicación de la garantía institucional, que se basa en el fondo en la conocida formulación de que basta que no se suprima del todo la participación del Municipio en la decisión sobre una cuestión de interés local para entender que no se ha vulnerado la autonomía (...)”⁴⁰².

Por último, en lo que a potestad de autoorganización municipal se refiere, ha de mentarse la disposición adicional 16ª de la LRBRL, en dicción operada por la LRSAL, que es otro de los preceptos impugnados que, directamente, inciden en la potestad de autoorganización municipal.

Esta disposición, hoy declarada inconstitucional y nula⁴⁰³, atribuía la facultad de aprobación de los presupuestos de la Entidad local a la junta de gobierno local, en detrimento de la competencia plenaria en supuestos excepcionales, cuando el pleno no hubiere alcanzado la mayoría necesaria en primera votación y siempre que, previamente, existiese un presupuesto prorrogado. Esta regulación implicaba una intensa afección al Principio Democrático, causa directa de su actual declaración de inconstitucionalidad.

De todo lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que la potestad de autoorganización municipal resulta claramente dañada porque cuando la LRSAL impone medidas de restricción, contención y cambio de naturaleza para las Entidades locales menores, el redimensionamiento de sector público local, la limitación en la constitución de mancomunidades y consorcios, la limitación del régimen de dedicación y remuneración de los miembros de las corporaciones locales y de su personal eventual (arts. 75 *bis* y 75 *ter* LRBRL), así como la imposición de los modos de gestión de los servicios públicos, está condicionando y limitando la potestad de autoorganización municipal.

Sin embargo, puede concluirse que la legislación a examen es salvada de tacha de inconstitucionalidad bajo el argumento, forzado y restrictivo, del TC que opina que,

⁴⁰¹ FJ 14 de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 25041.

⁴⁰² FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Principio democrático, ...”, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁴⁰³ Esta disposición adicional 16ª de la LRBRL, introducida por el artículo 1.38 de la LRSAL, ha sido declarada inconstitucional y nula por STC 111/2016, de 9 junio. *BOE*, núm. 170, de 15 de julio, con los efectos señalados en el FJ 8.f) que establece que, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición controvertida habrá de producir efectos *ex nunc*, a partir de la publicación de la Sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ésta los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores, hayan o no devenido firmes en la vía administrativa. FJ 8 de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 50197-50207.

aunque la LRSAL condiciona, efectivamente, la potestad de autoorganización de los Municipios, se respeta el mínimo constitucional porque se mantienen las potestades suficientes y, por lo tanto, las limitaciones impuestas se justifican por la concurrencia de “intereses supralocales” que se concretan en los mandatos constitucionales vinculados a la racionalidad económica.

Este razonamiento evidencia, una vez más, que el Municipio está lejos de ser percibido como un verdadero tercer nivel de gobierno en el ámbito estatal.

V.- EL CONTENIDO OBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El ámbito objetivo de la autonomía local es el gran protagonista de la regulación operada por la LRSAL, porque como bien señala MARTÍN RETORTILLO BAQUER, “(...) la autonomía, para ser eficaz, es siempre un concepto referible; referible a un ámbito de actuaciones predeterminado, y es aquí donde volvemos a encontrarnos con el espinoso tema de las competencias municipales (...)”⁴⁰⁴, las cuales se ven, directamente, afectadas en esta controvertida ley.

En esta sentido, la literalidad de la LRSAL, por una parte, reordena estas competencias, como se aborda más avanzado este epígrafe y, por otra parte, provoca el traslado forzoso y unilateral a las CCAA, con tiempos y formas diferentes, de algunas competencias o funciones locales, fundamentalmente en lo referente a servicios sociales, participación en la gestión de atención primaria a la salud, inspección y control sanitario, y participación en distintas funciones educativas, ex disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª de la LRSAL, hoy declaradas inconstitucionales por vulnerar competencias autonómicas.

Según el propio Preámbulo de la LRSAL, el modelo competencial diseñado por la LRBRL había dado lugar a disfuncionalidades que habían provocado en el ámbito local situaciones de concurrencia competencial, duplicidad en la prestación de servicios, prestación de servicios sin título competencial específico que les habilite a ello, ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas o duplicidad de competencias entre Administraciones.

Por lo tanto, partiendo de la descripción de una situación en la que los Municipios habían ido asumiendo competencias o prestando servicios más allá de lo establecido en su normativa reguladora, sin que se tuviera garantizada, adecuadamente, su financiación y conllevando ello una carga presupuestaria muy elevada, la LRSAL se

⁴⁰⁴ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., “Las Corporaciones Locales en.....”, *op. cit.*, p. 18. Web: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path\[\]=8063&path\[\]=8112](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path[]=8063&path[]=8112) (Última consulta 28/11/2016).

aprueba con la pretensión de acabar con tal realidad y, en este sentido, redefine y restringe, competencias municipales.

Su Preámbulo, literalmente, marca como objetivos, los siguientes:

“(…) la clarificación de competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones públicas (...), racionalizar la estructura administrativa de la Administración local (...), garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas (...)”⁴⁰⁵.

De lo transcrito, se vislumbra fácilmente, que la autonomía adquiere carácter accesorio o subordinado respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria y, en este contexto descrito de indefinición competencial atribuido a la LRBRL, la LRSAL, con la pretensión de clarificar competencias, da nueva redacción a los artículos 7, 25 y 27 de la LRBRL.

Lo relevante sobre el ámbito objetivo de la autonomía municipal es que la LRSAL hace desaparecer de la LRBRL el antiguo artículo 28 que regulaba las competencias complementarias y, en una clara intención de recortar el ámbito material de actuación de los ayuntamientos, clasifica las competencias municipales en propias y delegadas, *ex art. 7.1 de la LRBRL* y, ulteriormente, posibilita la prestación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Esto último, solamente, cubriendo una serie de requisitos vinculados al cumplimiento de la legislación de sostenibilidad financiera recogidos en el art. 7.4 de la LRBRL que se detallan más adelante.

En mi opinión, el legislador básico realiza con la LRSAL un retranqueo de las competencias municipales. En este sentido, VELASCO CABALLERO, utilizando otros términos, afirma que lo que lleva a cabo la nueva normativa básica es “(…) una limitación o reducción de la autonomía municipal garantizada constitucionalmente y las consecuencias finales de ello se advertirán cuando actúe el legislador autonómico sectorial ensanchando o limitando esa autonomía (...)”⁴⁰⁶, aunque en este último caso, tal y como se verá, acompañando suficiente financiación. Es decir, estando la mayoría de las competencias sectoriales en manos de las CCAA, son éstas las que mayormente deben atribuir competencias a los Municipios.

⁴⁰⁵ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, p. 106430. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf> (Última consulta 1/10/2016).

⁴⁰⁶ VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación...”, *op. cit.*, p. 5.

Según opinión de CUESTA REVILLA, la LRSAL “(...) impone un orden de prelación en el ejercicio de las competencias por parte de los Municipios (...)”⁴⁰⁷.

Por tanto, en primer lugar, han de prestarse las competencias propias, en segundo lugar, las delegadas y sólo en último lugar y cumpliendo los requisitos legales, las denominadas como distintas de las propias y delegadas. Esto, sin perder de vista la contradicción existente entre el Preámbulo y el texto articulado de la propia LRSAL porque, en principio, parece pretender eliminar el *tercer tipo* de competencias.

Se analiza, a continuación, el régimen jurídico de cada una de las distintas tipologías de competencias que la LRSAL recoge y el régimen jurídico de cada una de ellas, reinterpretado por las SSTC⁴⁰⁸ de manera acorde al orden constitucional.

A la luz de esto, es inevitable hacerse eco de la importancia de las dos primeras SSTC recaídas contra la LRSAL. Empezando, cronológicamente, por la primera de ellas que se dicta, esto es; la STC 41/2016, de 3 de marzo, que, además de constatar la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera (salud), segunda (servicios sociales) y tercera de la LRSAL, así como de su artículo 57 *bis*, en lo que aquí interesa, reinterpreta de conformidad a la Constitución la tipología de competencias municipales del art. 7 y 25 de la LRBRL.

El calado de las manifestaciones del Tribunal ha llevado a JIMÉNEZ ASENSIO a afirmar que “(...) se configura un modelo de construcción legal y jurisprudencial peculiar en lo que al régimen competencial de los Municipios se refiere, pues supone una marcha atrás radical de las pretensiones de la LRSAL que sigue ofreciendo un amplio campo de sombras (...)”⁴⁰⁹.

En base a esta reconstrucción del régimen jurídico competencial que lleva a cabo el TC a través de sus sentencias puede adelantarse que, en la actualidad, pueden distinguirse para los Municipios tres tipos de competencias: las competencias propias,

⁴⁰⁷ CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34. Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2014, pp. 120.

⁴⁰⁸ STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril, de 2016. Web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407, STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE* núm. 170, de 15 de julio, de 2016. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/15/pdfs/BOE-A-2016-6839.pdf>, STC 168/2016, de 6 de octubre, de 2016. *BOE* núm. 276, de 15 de noviembre, de 2016. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-10666.pdf> y STC 180/2016, de 20 de octubre, de 2016. *BOE*, núm. 285, de 25 de noviembre, de 2016. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2016-11127.pdf> (Últimas consultas 20/12/2016).

⁴⁰⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”. *Diario de Derecho Municipal*, edición de 28/10/2016. Web: http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1158724 (Última consulta 23/12/2016).

las competencias delegadas, y desaparecen las denominadas “distintas de las propias y delegadas”, en interpretación del TC, pues su denominación se sustituye por la de “otras competencias generales también propias”, en los términos que se exponen a continuación.

V.1.- LAS COMPETENCIAS PROPIAS

Las competencias propias se definen en el art. 7.2 de la LRBRL como aquellas que directamente son atribuidas por ley a los Municipios y, por tanto, cuya titularidad y ejercicio corresponde a los mismos y su financiación corre a cargo de la Hacienda municipal.

Las competencias propias de los Municipios están reconocidas en la redacción del artículo 25 de la LRBRL, aportada por la LRSAL, que contiene 5 apartados. El apartado 1 reza así:

“(…) 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo (…).”

Esta previsión incluye una cláusula de capacitación general para los Municipios, posibilitándoles la promoción de actividades y la prestación de servicios que contribuyan a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, en parecidos términos a la redacción inicial de la LRBRL.

Ahora bien, en estos momentos el art. 25.1 de la LRBRL no señala, como lo hacía en su anterior literalidad, que el Municipio podrá “(…) promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios (…) contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (…), sino que, con un tenor que denota una pretensión restrictiva, el artículo mentado señala parcamente “promover actividades y prestar servicios”, y ello, en los términos de la propia LRSAL.

Este precepto ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, pero, pese a la modificación que ha sufrido en su redacción, la STC 41/2016, de 3 de marzo, declara la constitucionalidad del mismo en sus FFJJ 9 y 10.

Por su parte, en el apartado 2 del art. 25 de la LRBRL, el legislador enumera un listado de competencias que, pudiendo entrañar interés municipal, pueden ser objeto de atribución competencial mediante ley a favor de los Municipios.

Literalmente, este precepto establece lo siguiente:

“(…) 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género (...)

En relación a esta nueva dicción, ha de señalarse, tal y como lo hace la doctrina mayoritaria, que, en coherencia con la redacción del Preámbulo de la propia LRSAL, más que competencias, este apartado del art. 25 de la LRBRL, menciona ámbitos materiales sobre los que los Municipios pueden actuar⁴¹⁰.

La verdadera cuestión radica en cómo interpretar este artículo, que introduce una buena dosis de confusión añadida.

En principio, la nueva literalidad del art 25.2 implica la desaparición de algunas materias recogidas en la anterior redacción, pero según el TC, en el FJ 11, de la STC 41/2016, ello no va en contra de la garantía constitucional de la autonomía local porque tales exclusiones significan que, en determinados ámbitos, el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por lo tanto, dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”.

Dicho de otro modo, tal y como señala el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, opinión que se comparte, “(...) la garantía constitucional de la autonomía local es tan débil que ni siquiera preserva el mínimo establecido previamente por el legislador básico, pudiendo éste ser recortado por reformas sucesivas (...)”⁴¹¹.

La dosis de confusión que genera el art. 25.2 de la LRBRL consiste en que, aunque explícitamente, ni el tenor literal del artículo, ni el Preámbulo de la LRSAL reconozcan que las competencias propias del listado del artículo 25.2 sean tasadas, llama la atención el hecho de que la literalidad del artículo 36.1 de la LRSAL, reconozca, expresamente, como competencias propias de las Diputaciones provinciales las “que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas”, siendo como son estas Entidades locales instituciones de legitimidad democrática indirecta, y no se reconozca de la misma manera y con la misma claridad tal posibilidad de atribución competencial por ley sectorial autonómica a aquellas Entidades locales con legitimidad democrática directa como lo son los Municipios.

⁴¹⁰ CASADO ECHARREN, A., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., y FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Competencias y potestades de las Entidades locales”, en LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (Dir.) *Manual de Derecho Local*. Madrid: Ed. Iustel, 2014, p. 332. También, ZAFRA VÍCTOR M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y “El pretendido blindaje autonómico ...”, *loc. cit.* De la misma opinión son también, JIMÉMEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales distintas de las propias: Algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. *INAP. La Administración al día*. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909> (Última visita 1/12/2014) y VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada.....”, *op. cit.*, p. 6.

⁴¹¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por.....”, *loc. cit.*

Surge así la duda, desde el principio, de si el listado de las art. 25.2 responde a un listado cerrado de materias sobre las que los Municipios pueden ejercer competencias propias, o si ese listado puede ser ampliado a través de ley autonómica en materias de su competencia.

El propio Dictamen 567/2013, de 26 de junio, del Consejo de Estado, emitido con ocasión del Anteproyecto de la LRSAL, determina que el listado del artículo 25.2 de la LRBRL atiende a una enumeración de competencias que constituye un máximo vinculante para los legisladores sectoriales, pudiendo éstos modular el alcance de las materias allí fijadas, pero no atribuir competencias propias en otras materias distintas⁴¹².

A este respecto, el Alto Órgano consultivo esgrime lo siguiente:

“(…) El límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios es el de la referida garantía institucional (...). No puede sin más afirmarse que la regulación en proyecto atente contra la garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la LRBRL. No cabe desconocer la importancia que para la configuración de las Entidades locales tiene la definición de las competencias de los Municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico, pero el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional. Ahora bien, tal conclusión no ha de impedir que se advierta que el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios (...)”⁴¹³.

Por lo tanto, no cabe objetar al Estado que lleve a cabo una reducción del ámbito competencial de los Municipios siempre que se respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal. Más allá del mismo corresponde al legislador

⁴¹² CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, de 2013. Web. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última visita 10/12/2014).

⁴¹³ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, de 2013, en su apartado V) a.1). Web. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última visita 10/12/2014).

configurar el ámbito concreto al que se extiende tal autonomía, pudiendo hacerlo con mayor o menor amplitud en función de los criterios que, en cada caso, deban considerarse.

Además, a nada que el legislador sectorial autonómico ajuste su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal y redefina el ámbito competencial municipal con los ajustes necesarios, el reproche de inconstitucional está superado.

Sin embargo, esta interpretación jurídica del Consejo de Estado que, más aún, la ratifica de nuevo en su posterior dictamen de 26 de mayo de 2014 emitido con ocasión del Conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL⁴¹⁴, es rotundamente respondida por la doctrina mayoritaria en los términos que a continuación se exponen.

Concretamente, ZAFRA VÍCTOR y NAVARRO RODRÍGUEZ advierten que este razonamiento empleado por el Consejo de Estado incurre en un doble error. Por una parte, “(...) el Estado no atribuye competencias a los Municipios, sino que las bases fijan las materias donde, según la distribución constitucional de competencias, Estado y Comunidades Autónomas, las asignarán a los Municipios (...)” y por otra parte, porque derivado del primer error, “(...) como el Estado no reconoce competencias a los Municipios sino que fija el mínimo de una enumeración de materias, las Comunidades Autónomas disponen de libertad para, una vez respetado ese mínimo, ampliar el elenco competencial de los Municipios (...)”⁴¹⁵.

Efectivamente, sobre el alcance y contenido del artículo 25.2 LRBRL se realizan, en un primer momento, interpretaciones un tanto precipitadas, provenientes, entre otras, de la propia FEMP en el sentido de considerar que las competencias propias eran solamente las mentadas, tasadamente, en el actual art 25.2 de la LRBRL⁴¹⁶.

La cuestión parecía clarificada a raíz de la propia nota explicativa de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas⁴¹⁷, si bien la consideración recogida por el

⁴¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 26 de mayo. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-338> (Última consulta 02/02/2015).

⁴¹⁵ ZAFRA VÍCTOR M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “El pretendido ...”, *op. cit.*, p. 52 Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10192> (Última visita 02/02/2015). JIMÉMEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales distintas...”, *loc. cit.* También, VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada.....”, *op. cit.*, p. 6.

⁴¹⁶ FEMP. Consultas Formuladas a la FEMP sobre la LRSAL. “Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Web: <http://www.femp.es/files/3580-778-fichero/competencias%20impropias.pdf> (Última consulta 2/12/2014).

⁴¹⁷ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Nota explicativa de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Web:

Ministerio ha podido haber sido forzada por los artículos doctrinales escritos sobre la cuestión y que hacían ver que la única lectura acorde con el bloque de la constitucionalidad exigía que el listado que enumera este artículo en su nueva versión no es un *numerus clausus* como podría haberse defendido *prima facie*⁴¹⁸.

Sin embargo, ha tenido que ser el TC, en la STC 41/2016, de 3 de marzo⁴¹⁹, quien, en línea también con la STC 214/1989, admite que:

“(…) Las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone «un obstáculo a las competencias que corresponden» a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio).(…)”⁴²⁰.

Bajo estas premisas, a mi entender, el TC descarta la interpretación que abanderó el Consejo de Estado del art. 25.2 de la LRBRL, en relación con el Anteproyecto de la LRSAL. Además, explícitamente la STC 41/2016, en su FJ 10, recoge lo siguiente:

“(…) Debe, pues, excluirse la interpretación de que los Municipios sólo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LRBRL (…)”⁴²¹.

Lo contrario, es decir, la consideración de que el artículo 25.2 de la LRBRL encierra un listado cerrado de competencias choca directamente con el sistema constitucional

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (Última consulta 2/12/2015).

⁴¹⁸ ZAFRA VÍCTOR M., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “El pretendido...”, *loc. cit.* Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10192> (Última visita 02/02/2015). JIMÉMEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales distintas...”, *loc. cit.* También, VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada...”, *loc. cit.*

⁴¹⁹ STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril, de 2016, pp. 24988-25048. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 20/12/2016).

⁴²⁰ FJ 9 de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril, de 2016, p. 25024. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 20/12/2016).

⁴²¹ FJ 10.c) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 25025.

de distribución de competencias y también, en consecuencia, con la arquitectura estructural y de principios de la LRBRL.

Por lo tanto, la interpretación correcta del artículo 25.2 de la LRBRL no deja fisuras a día de hoy y consiste en entender que es el legislador sectorial, bien estatal o bien autonómico quien, según la distribución constitucional de competencias existente, otorga competencias concretas a los Municipios, dentro de los ámbitos materiales reconocidos en el artículo 25.2 de la LRBRL.

El TC, en el FJ 10.a) de la STC 41/2016⁴²², reitera el criterio de que las competencias “propias” se atribuirán a los Municipios de modo específico y a través de normas con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5), si bien han de cumplir con los requisitos y exigencias que se añaden en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 de la LRBRL, en redacción operada por la LRSAL.

El precepto, en dichos apartados, dispone literalmente lo siguiente:

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

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

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

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

De todo lo expuesto hasta aquí, y del contenido a destacar de la de la STC 41/2016 STC 41/2016, de 3 de marzo, en su reinterpretación del art. 25.2 de la LRBRL, cabe señalar, en mi opinión, dos consideraciones fundamentales:

1ª.- Que el art. 25 “(…) no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a

⁴²² FJ 10.a) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 25024-25025.

la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias (...)”⁴²³, según su ámbito competencial.

2ª.-Se constriñe la garantía legal de la autonomía municipal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción del art. 25.2. En especial, la asistencia social y la atención primaria, circunstancia esta susceptible de crítica en época de crisis porque ni siquiera se preserva el mínimo establecido previamente por el legislador básico en la anterior dicción del artículo de referencia, pudiendo éste ser recortado por sucesivas reformas en la legislación básica estatal.

Véase, en este sentido, que esta interpretación es avalada además, por la STC 107/2017, de 21 de septiembre, en su FJ 3.a) que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL⁴²⁴ por remisión a sus anteriores SSTC 41/2016, en su FJ 10, 54/2017, en su FJ 3.d), 93/2017, en su FJ 4 y 101/2017, en su FJ 4.b).

Todo este proceso de atribución competencial con carácter restrictivo del ámbito objetivo de la autonomía municipal garantizada constitucionalmente se encontrará, en más de una ocasión, con serias dificultades de acomodación al bloque de la constitucionalidad porque, tal y como señala JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) de manera decepcionante el TC orilla cuestiones esenciales de vertebración del orden constitucional (...)”⁴²⁵.

En este sentido, el mismo profesor opina que si bien la aplicabilidad de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la actual LRBRL, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada por el Alto Tribunal, mejoran la posición de los Municipios cuando el legislador autonómico sectorial pretenda regular una materia, no es menos cierto que no garantizan que lo mismo suceda cuando lo haga el legislador estatal, como también cabe dudar de que esa operación que condiciona una facultad legislativa autonómica pueda ser realizada por un legislador básico estatal⁴²⁶.

A la vista de lo anterior cabe preguntarse lo siguiente:

¿No interfiere esto en las potestades básicas de autoorganización institucional de las Comunidades Autónomas?, ¿hasta qué punto el legislador básico estatal puede

⁴²³ FJ 10 de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 25024-25027.

⁴²⁴ FJ 3.a) de la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017. *BOE*..., *op. cit.* p. 99716.

⁴²⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión...”, *loc. cit.* Web: http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1158724 (Última consulta 23/12/2016).

⁴²⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión...”, *loc. cit.*

condicionar formalmente el ejercicio de la potestad legislativa autonómica cuando ésta se despliega sobre el ámbito local?

Como ni a esta ni a otras esenciales cuestiones da respuesta el TC en sus sentencias sobre la LRSAL, hay que volver a la disyuntiva de la interpretación jurídica, a todas luces provista de sombras⁴²⁷.

V.2.- LAS COMPETENCIAS DELEGADAS

El art. 7.1 de la LRBRL clasifica, como ya se ha mencionado anteriormente, las competencias de las Entidades locales en propias y en atribuidas por delegación, reconociendo, en su apartado 3, que el Estado y las CCAA, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de las mismas en los términos que determina el artículo 27 de la LRBRL. Este último precepto, que dispone de ocho apartados, regula un nuevo y exhaustivo régimen jurídico de la delegación de competencias.

El tenor literal del art. 27 de la LRBRL, en su versión original, también regulaba esta técnica de alteración del ejercicio de competencias. Sin embargo, en esta ocasión, es decir, en la versión aportada por la LRSAL, se refuerza la delegación de competencias en los Municipios y se lleva a cabo una redefinición del régimen jurídico de las competencias delegadas.

El art. 27.1 de la LRBRL reza así:

“(...) El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas (...).”

⁴²⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión...”, *loc. cit.*

De la literalidad del art. 27.1 de la LRBRL se desprende que la utilización de la delegación es potestativa para CCAA y Estado, que son las entidades titulares de las competencias delegables en su caso.

Se excluyen ahora a otras Entidades locales como entes delegantes que estaban, sin embargo, incluidos en la redacción anterior del artículo mentado, descartando por tanto que las Diputaciones provinciales deleguen competencias en los Municipios.

De la dicción literal del precepto transcrito se deduce que la delegación se dará en condiciones que deba mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas, debe ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, e irá acompañada, en todo caso, de una memoria económica donde se justifiquen estos tres extremos y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas, sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

La delegación deberá, asimismo, determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, y requerirá para su eficacia, lógicamente, la aceptación del Municipio interesado. Del mismo modo, el Municipio podrá renunciar a la delegación, renuncia que se acordará mediante acuerdo plenario municipal.

Por su parte, el art. 27.2 de la LRBRL señala que cuando el Estado o las CCAA deleguen en dos o más Municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos y, en este caso, la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones.

Parece que, en este sentido y en coherencia con el pretendido reforzamiento institucional de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, el legislador les encomienda un papel de asistencia para garantizar la coordinación y seguimiento de las delegaciones cuando éstas se efectúen a favor de dos o más Municipios de su ámbito territorial.

Por su parte, esta nueva redacción del artículo 27 de la LRBRL recoge también en su apartado 3, a modo de ejemplo, un listado de competencias que podrán delegar las CCAA o el Estado en los Municipios, siguiendo criterios homogéneos, con el objeto de evitar duplicidades, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el ahorro neto de los recursos.

En su apartado 4, el artículo 27 de la LRBRL señala que la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada, en sustitución del Municipio (art. 27.4 de la LRBRL).

Se determina, asimismo, que los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante (art. 27.4 *in fine* de la LRBRL).

Respecto del contenido de la delegación, la STC 41/2016 dispone en su FJ 11.a) *in fine* lo siguiente:

“(…) Las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante (apartado 1, segundo párrafo, y apartado 4), ya previstas en la redacción anterior, son consubstanciales a la técnica de la delegación sin que supongan en modo alguno vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Su fundamento se halla, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la Administración delegante es titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad (...)”⁴²⁸.

A mi entender, lo más destacable del régimen de la delegación recogido en el nuevo articulado es, sin duda, la regulación que exige garantizar la suficiencia financiera (art. 27.6 de la LRBRL), al requerirse una dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, y siendo nula la delegación que no prevea estos extremos. Esta previsión del art. 27.6, a mi entender, se redacta en clara coherencia con el basamento ideológico de la LRSAL, que no es otro que el de la sostenibilidad y racionalización.

Ahora bien, es reseñable la previsión del último párrafo del punto 6 de este artículo 27 que analizamos cuando, literalmente, señala lo siguiente:

“(…) El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquella (...)”.

Y ¿qué ocurre si quien incumple es el Estado cuando es Administración delegante? ¿Por qué el legislador no ha regulado esta opción, lógica y posible también?, ¿No incumple nunca el Estado?

Son cuestiones que todo operador jurídico puede plantearse y que la LRSAL no resuelve, pero, en cualquier caso, no parece lógico que el Municipio tenga posibilidad

⁴²⁸ FJ 11.a) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 25028.

de compensar obligaciones financieras con la Administración delegante incumplidora cuando ésta sea la Comunidad Autónoma, pero no cuando lo sea el Estado.

Ello quebraría el principio general de que la delegación, necesariamente, ha de ir acompañada de financiación cuando el Estado sea la Administración delegante, en clara merma de la suficiencia financiera municipal y con las debidas reservas en cuanto al adecuado respeto a la autonomía política de las CCAA.

En mi opinión, es interesante en este extremo, hacerse eco, como advirtió la Recomendación 336 (2013) del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, de 28 de febrero de 2013, de que las delegaciones de competencia a los Municipios no son, precisamente, un medio de fortalecimiento de la autonomía local, sino todo lo contrario⁴²⁹.

También VELASCO CABALLERO considera que la regulación actual de la delegación de competencias en la LRBRL ya no se explica como una forma de aumentar el poder o autonomía local, sino como una forma de gestión eficiente de competencias supramunicipales, llegando a asegurar con rotundidad, que el nuevo sentido que acoge la delegación de competencias en los Municipios es sólo la reducción de costes⁴³⁰.

En el mismo sentido, hay también pronunciamientos más actuales, a raíz de abordar el análisis de las SSTC sobre la LRSAL en los términos que se exponen a continuación.

Concretamente, MEDINA ALCOZ dispone que, “(...) si en el antiguo régimen jurídico la delegación servía para extender el poder local, el nuevo funciona en buena medida como mecanismo de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales (...). Pese a esto, esta regulación puede seguir reputándose básica; más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias” (FJ 11 a) de la STC 41/2016) (...)”⁴³¹.

Por su parte, CUESTA REVILLA, al analizar la regulación que aporta la nueva dicción del art. 27 de la LRBRL, señala que, aun no sorprendiendo en el tenor literal de la

⁴²⁹ Recomendación 336(2013) del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, de 28 de febrero, de 2013, p. 51. Web: <https://www.cosital.es/images/informe%20y%20recomendacion%20sobre%20la%20democracia%20en%20espaa%20200313.pdf> (Última consulta 10/02/2017).

⁴³⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*. Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid y Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 23-60.

⁴³¹ MEDINA ALCOZ, L., “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias”, *op. cit.*, p. 194.

LRSAL el recordatorio incesante del obligado respeto a la Ley 2/2012⁴³², sí sorprende, sin embargo, a su entender, que al definir el régimen jurídico de la delegación de competencias el legislador ya no exige que se lleve a cabo para mejorar la eficacia de la administración. Suprime de la voz “eficacia” y la sustituye por la de “eficiencia”, cuando en su opinión, “(...) este último término es comúnmente aceptado como principio de funcionamiento más que organizativo y hace referencia a una adecuada política de gasto en relación al servicio a prestar. Así, mientras el legislador en 1985 hablaba de mejorar “la eficacia de la gestión pública”, ahora se emplea una fórmula que, cuando menos, podemos calificar de singular, al decir que “la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública”, y, aunque también añade el reiterativo propósito de “eliminar duplicidades administrativas”, parece centrar su atención en la vertiente económica de la delegación, en el ahorro neto de recursos o en la reducción de costes (...)”⁴³³.

Se comparte, además con este profesor, el enorme alcance que tiene en la redefinición de la delegación la supresión de su consideración como técnica que tiene como objeto una mayor participación ciudadana, o dicho de otro modo; máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, en términos de la inicial versión de la LRBRL porque tal y como señala este hecho “(...) parece suponer un desconocimiento de todo un largo proceso de acercamiento de la Administración al ciudadano, que va desde la proclamación del Principio de Descentralización, o el de Subsidiariedad, pasando por el debido respeto a la *Carta Europea de la Autonomía Local* (BOE, de 24 de febrero de 1989), que, como es sabido, tiene rango de tratado internacional (...)”⁴³⁴, y fue ratificada por España el 20 de enero de 1988, tal y como se ha señalado en el Capítulo anterior de esta tesis.

El legislador de la LRSAL ofrece la posibilidad al Estado y a las CCAA de utilizar alternativamente la técnica de la delegación o la de atribución de competencias propias a los Municipios, pero es siempre una opción del Estado o de las CCAA, es decir, de la Administración titular de la competencia.

En mi opinión, este escenario limita considerablemente el margen de maniobra de los Municipios en cuanto a ejercicio de competencias y este hecho va a desembocar, con todo probabilidad, en un escenario de Municipios dispares y de heterogeneidad en cuanto a titularidad y prestación de competencias, dependiendo en mayor medida de la política de atribución competencial que realicen sobre todo las distintas CCAA, así

⁴³² Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE, de 30 de abril, de 2012.

⁴³³ CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación ...”, *op. cit.*, p. 112.

⁴³⁴ CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación ...”, *loc. cit.* y RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M., *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Ed. Hermanos Bayer, Barcelona, 1996.

como de la utilización de las técnicas de delegación por parte de aquellas y también por el Estado.

Por ello, el futuro mapa competencial municipal dependerá, en gran medida, del manejo de estos dos vectores y a esta circunstancia alude gráficamente MÚGICA ALCORTA, con la denominación de “mapa móvil” de las competencias municipales⁴³⁵.

V.3.- LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DELEGADAS

El artículo 7 de la LRBRL, en su párrafo 4 y en redacción dada por LRSAL, después de haber clasificado en propias y delegadas las competencias que pueden ejercer los Municipios, señala, además, que los Municipios sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

Además, el art. 7.4 de la LRBRL dispone, a continuación, lo siguiente:

“(…). A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias (…)”.

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

De la redacción del artículo 7.4 de la LRBRL cabe concluir, en mi opinión que, a pesar de que en un primer momento el legislador ha querido delimitar sólo dos tipos de competencias, las propias y las ejercidas por delegación, derogando el artículo 28 de la LRBRL que regulaba las actividades complementarias, luego adiciona las llamadas competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”.

Es decir, hay un *tercer tipo* de competencias que los Municipios pueden ejercer. Otra cuestión es, en qué condiciones y cuál puede ser su régimen jurídico, materia que se aborda más adelante.

Por lo tanto, el propio artículo 7.4 de la LRBRL da cobertura legal a las tradicionales actividades *impropias* de los Municipios y este hecho, a mi parecer, no deja de ser una

⁴³⁵ MÚGICA ALCORTA, R., “Las competencias municipales impropias en la reforma del régimen local” en CANEDO ARRILLAGA, M. P. y GORDILLO PEREZ, L., (Dir.). *La autonomía local en tiempos de crisis*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 77-79.

paradoja, porque lo que perseguía la reforma como objetivo, y así se desprende de la lectura del Preámbulo de la LRSAL, es terminar con las actividades que los anteproyectos vinieron denominando como impropias.

Esto tiene, además, una consecuencia jurídica relevante, que no es otra que la propia ley otorga título jurídico para el ejercicio de esas actividades.

La denominación que el legislador otorga a estas competencias, esto es, a las distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, proviene de la censura que el Consejo de Estado realiza, el 26 de junio de 2013, en el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en su redacción definitiva, de 24 de mayo de 2013, alcanzada después de un largo proceso de elaboración⁴³⁶.

En aquel estado de la cuestión, estas competencias se denominaban “impropias” y en el mentado dictamen, entre otras cuestiones, el Consejo de Estado objeta que se pudiera consagrar legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de “competencias impropias”.

Y ello, porque se trataría, en su caso, de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas, sin que se encontrasen definidas legalmente, sino sólo por exclusión de las otras clases de competencias⁴³⁷.

En este sentido, FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN señalan que “(...) el empleo de la expresión “competencias impropias” es claramente inadecuado. De entrada, y en general, porque supone una contradicción hablar de “competencia” de un ente y, seguidamente, calificarla de “impropia”. Si se afirma que es impropia de esa entidad es porque es propia de otro sujeto y, por consiguiente, se presupone el reconocimiento legal de un supuesto de irregularidad competencial (...)”⁴³⁸.

El profesor JIMÉNEZ ASENSIO, por su parte, denomina a estas competencias como “disponibles”, siendo en esencia un sustitutivo de las antiguas actividades complementarias del suprimido artículo 28 de la LRBRL. Señala, asimismo, que no son otra cosa sino consecuencia de la intervención en el ámbito competencial municipal del Principio Dispositivo, que ha sido y sigue siendo intensa, aunque hoy

⁴³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última visita 10/12/2014).

⁴³⁷ Apartado VI.a) del Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última visita 10/12/2014).

⁴³⁸ FONT i LLOVET, T y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”. *Anuario del Gobierno Local 2013*. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 32-33.

con nuevos condicionamientos materiales y formales de índole fundamentalmente economicista⁴³⁹.

Afirma, también, que “(...) si hay una Administración *competente* no puede predicarse que la competencia municipal que se ejerza *ex art.* 7.4 sea una competencia propia, pues estaríamos hablando de una doble titularidad competencial, algo imposible en el sistema de distribución competencial. Se trataría más bien de una actividad complementaria o, en su defecto, subsidiaria del Municipio, que actúa de forma concurrente sobre un ámbito competencial, en tanto en cuanto la administración titular de la competencia no desarrolle tales actividades o prestaciones de servicios en el mismo territorio y para la misma población, tal y como establece el artículo 5.4 *in fine* de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que es la única norma básica estatal que establece una noción de “duplicidad” aunque sólo sea aplicable entre órganos administrativos (...)”⁴⁴⁰.

No obstante, la STC 41/2016, de 3 de marzo, ha declarado la constitucionalidad del art. 7.4 de la LBRL, adoptando una nueva adjetivación, la de “competencias propias generales” para designar las competencias que la literalidad de la LRSAL llama distintas de las propias y delegadas.

Expresamente, el TC arguye lo siguiente:

“(...) El art. 7.4 LBRL encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones, entre las que están los informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera. Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el Municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada. Cumplidas las exigencias del art. 7.4 LBRL, el ente local podrá llevar a cabo la tarea «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas» (art. 7.2 LBRL). Para valorar si el art. 7.4 LBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta en sustitución de aquellas reglas

⁴³⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales disponibles: régimen jurídico y algunos problemas pendientes”. INAP. *La Administración al día*. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504330> (Última visita 22/12/2014).

⁴⁴⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales disponibles...”, *loc. cit.*

habilitantes generales, se establece otra que permite a los Municipios ejercer cualquiera competencia, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales (...)”⁴⁴¹.

La nueva adjetivación proporcionada por el TC a este *tercer tipo* de competencias había sido acuñada anteriormente por VELASCO CABALLERO⁴⁴² y, lo que diferencia a estas competencias propias generales de las competencias propias específicas, *ex art.* 25 de la LRBRL, no es el nivel de autonomía con que los Municipios las ejerzan sino la forma en que están atribuidas. En este sentido, la STC 41/2016, en su FJ 12.b), señala que el nuevo artículo 7.4 LRBRL, al prever que los entes locales podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, viene a atribuir, directamente, competencias locales en materias de competencia autonómica y, en general, en cualesquiera ámbitos de interés local.

El tenor literal del artículo 7.4 de la LRBRL exige a los Municipios el cumplimiento de condiciones materiales o sustantivas y también formales o de procedimiento para poder ejercer estas competencias propias generales.

Se analizan, a continuación, estas condiciones.

A) LAS CONDICIONES MATERIALES O SUSTANTIVAS

Son dos las condiciones materiales o sustantivas exigidas para el ejercicio de este tipo último de competencias:

La primera condición material alude a que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requisitos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, según el art. 7.4 de la LRBRL.

Este requisito es reformulado para su actual redacción salvando las objeciones que en su día realiza el Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de la LRSAL, pues en su tenor original inicial se exige que se garantizara, *a priori*, la sostenibilidad financiera de estas nuevas competencias como requisito previo a su ejercicio; extremo éste criticado por el Órgano consultivo, pues “(...) en la concepción de la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera no es algo que vaya referido a actuaciones particulares, sino al conjunto de la Hacienda de la entidad de que se trate; y no es algo estático que quepa

⁴⁴¹ FJ 11.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 25028-25029.

⁴⁴² VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada...”, *op. cit.*, p. 5.

garantizar *ex ante*, sino más bien se debe a una situación dinámica que ha de mantenerse (...)”⁴⁴³.

Ahora bien, a mi entender, este requisito es objeto de confusión y de difícil articulación, máxime cuando entre los requisitos que han de tomarse en cuenta para la determinación de la sostenibilidad financiera, según la nota explicativa del Ministerio de Administraciones Públicas⁴⁴⁴, está el ahorro neto, introduciéndose por lo tanto, un concepto de sostenibilidad financiera que no cuadra exactamente con las magnitudes macroeconómicas que ha adoptado el legislador, pues en el artículo 4 de la LOEPSF el criterio de ahorro neto no se adopta de forma expresa, siendo este último el que, realmente, importa en la sostenibilidad de las Haciendas locales.

La segunda de las condiciones materiales o sustanciales exigidas para la prestación de las competencias distintas de las propias y delegadas, ahora propias generales, hace referencia a la no existencia de duplicidades, término “vago e impreciso” en palabras utilizadas por el Consejo de Estado, “(...) sin contenido jurídicamente delimitado, cuya utilización desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse. (...)”⁴⁴⁵.

A este respecto, al analizar el Anteproyecto de la LRSAL, FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN se hacen eco de lo que denominan “(...) la guerra de las duplicidades, que se sintetiza en el lema “una Administración una competencia” que, reiterado en declaraciones públicas y documentos políticos, llega a ser recogido literalmente en el Preámbulo de la LRSAL (...)”⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Apartado VI.a) del Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última visita 10/12/2014).

⁴⁴⁴ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Nota explicativa de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, p. 5. Exige que deberán valorarse, conforme al artículo 4 de la LOEPSF si los nuevos compromisos de gasto que se derivarían de las competencias atribuidas por aplicación del artículo 7.4 generarían inestabilidad, según contabilidad nacional, así como necesidad de acudir a endeudamiento financiero tanto en el presupuesto de asunción de la competencia como en los futuros. Asimismo, debería valorarse la situación económico-presupuestaria actual y futura sobre los datos que arrojen las magnitudes de remanente de tesorería para gastos generales, ahorro neto y límites de deuda. Web: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (Última consulta 2/12/2015).

⁴⁴⁵ Apartado VI.a) del Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (Última visita 10/12/2014).

⁴⁴⁶ FONT i LLOVET, T y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación”, *op. cit.*, p. 24.

Además, manifiestan la necesidad de una reflexión jurídica pausada sobre la cuestión, porque reconocen que “(...) en el trasfondo están las habituales pugnas por el reparto del poder público y el alcance real del Estado del bienestar (...)”⁴⁴⁷.

Asimismo, estos autores consideran que “(...) existe duplicidad cuando dos o más sujetos realizan una misma actuación sobre unas mismas personas, en un mismo lugar y en un mismo momento o tiempo. En consecuencia, para que pueda afirmarse la existencia de una duplicidad plena se precisa el cumplimiento de cinco requisitos: identidad de actores, identidad de actividad, identidad de sujetos destinatarios, identidad de territorio e identidad temporal. Elementos y circunstancias éstas que habrán, sin duda, de tenerse en cuenta para evitar precipitadas tentaciones, tan frecuentes en los últimos tiempos, de referenciar la duplicidad como impedimento o límite al ejercicio de competencias o actividades para las Entidades locales (...)”⁴⁴⁸.

B) LAS CONDICIONES FORMALES O PROCEDIMENTALES

El último inciso del artículo 7.4 de la LRBRL regula los requisitos formales o procedimentales para poder desempeñar estas competencias.

El precepto establece que serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, así como de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Este extremo suscita también reproche de inconstitucionalidad y es objeto de impugnación ante el TC por implicar controles supramunicipales que merman la autonomía municipal.

Sin embargo, el TC no acepta en el FJ 11 de su STC 41/2016, de 3 de marzo, los motivos de impugnación alegados, con una frágil argumentación, en mi opinión, afirmando lo siguiente:

“(...) Para valorar si el art. 7.4 LRBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales que, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, hemos resumido recientemente en la STC 154/2015, de 9 de julio, FFJJ 6 y 8. Los controles que diseña el art. 7.4 LRBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir

⁴⁴⁷ FONT i LLOVET, T y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación”, *loc. cit.*

⁴⁴⁸ FONT i LLOVET, T y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación”, *op. cit.*, p. 30.

en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas (...)”⁴⁴⁹.

La misma argumentación es adoptada por la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017 que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local presentado contra la LRSAL, en su FJ 3.a), cuando señala, literalmente, lo siguiente:

“(...) los informes necesarios y vinculantes (...) no son, técnicamente controles administrativos, son técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permitan a una administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas (...)”⁴⁵⁰.

El TC admite, además, en la sentencia antes citada que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL, que en aplicación de este precepto puedan, hipotéticamente, producirse vulneraciones de la autonomía local por la Administración competente, según la materia, si en el marco del art. 7.4 de la LRBRL, ante supuestos de efectiva ejecución simultánea emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de gobierno quienes dejen de realizar el servicio; pero que tales lesiones a la autonomía municipal deberán ser reparadas por la jurisdicción ordinaria⁴⁵¹.

Según el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, este pronunciamiento del TC no resuelve nada al mundo municipal. “(...) Solamente parece reconducir la presión a la Administración competente en la materia cuya actuación podrá ser enjuiciada ante la jurisdicción contenciosa si impide, efectivamente y en casos concretos, una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo y vulnera la autonomía local (...)”⁴⁵².

Señala, también, que “(...) los estándares de control son muy difusos porque la norma básica es imprecisa tanto en los términos conceptuales como formales, de manera que necesita ser desarrollada por la normativa autonómica que prevea un procedimiento de tramitación de tales informes necesarios y vinculantes. En este sentido, en los supuestos en que un ayuntamiento estuviera ejerciendo estas competencias es previsible que la actividad complementaria cese cuando la Administración competente

⁴⁴⁹ FJ 11.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 25029.

⁴⁵⁰ FJ 3.a) de la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017. *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 99716.

⁴⁵¹ FJ 3.b) de la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 99717-99718.

⁴⁵² JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión.....”, *loc. cit.* Web: http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1158724 (Última consulta 23/12/2016).

por razón de la materia preste esos servicios o desarrolle estas actividades en ese mismo territorio y para esa misma población en función de una ley sectorial posterior que desarrolle normativamente esa materia, con lo que en garantía de la autonomía municipal deberían preverse sistemas de transitoriedad que impliquen el traspaso de los servicios y de los medios materiales y personales vinculados a los mismos, así como las compensaciones financieras pertinentes, sobre todo en aquellos casos en que el Municipio haya realizado inversiones o nombrado o contratado personal, por ejemplo (...)”⁴⁵³.

En mi opinión, a la vista de lo expuesto, los Municipios podrán seguir ejerciendo competencias y prestando servicios en desarrollo del Principio Dispositivo, siempre que cumplan las condiciones de la LRSAL, pero cuestión a tener en cuenta es que este cumplimiento puede flexibilizarse o hacerse riguroso mediante la correspondiente normativa autonómica; dato éste que no es baladí, pues ello derivará de nuevo en una enorme disfuncionalidad en la cartera de servicios que unos Municipios presten respecto a otros ubicados en distinta Comunidad Autónoma.

VI.- EL CONTENIDO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para abordar el contenido institucional de la autonomía local y determinar la posición institucional que la LRSAL y su reinterpretación por el TC proporcionan al Municipio se atenderá a tres cuestiones que lo delimitan, en mi opinión. Esto es, el aumento de controles administrativos a los Municipios, la vulnerabilidad del Principio Democrático y la Suficiencia financiera.

VI.1.- EL AUMENTO DE CONTROLES ADMINISTRATIVOS A LOS MUNICIPIOS

La existencia de controles administrativos sobre los Municipios está directamente relacionada con el componente institucional de la autonomía local. Si un Municipio está sometido a intensos controles administrativos supramunicipales difícilmente puede ser considerado como un verdadero tercer nivel de gobierno y parte de la organización territorial del Estado, tal y como se desprende del art. 137 de la CE.

Uno de los reproches de inconstitucionalidad que se efectúan a la LRSAL es, precisamente, que intensifica controles administrativos sobre los Municipios y ello implica, según los recurrentes, la consiguiente vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A este respecto, y al abordar estos controles, el TC, en el FJ 11.b), de su STC 41/2016, remite genéricamente a la STC 154/2015, de 9 de julio, que ciertamente ordena

⁴⁵³ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales ...”, *loc. cit.*

sistemáticamente los pronunciamientos sobre los controles a los entes locales en la doctrina constitucional que nace de la STC 4/1981, de 2 de febrero.

Es decir, la jurisprudencia constitucional sigue teniendo como referencia para abordar el tema de los controles sobre las Entidades locales sus primeros pronunciamientos que, sin ser expresamente citados, son la fuente principal de las remisiones que efectúa el Alto Tribunal⁴⁵⁴.

Puede afirmarse, en mi opinión, que el TC no aporta nada nuevo en relación a los controles sobre los Municipios; acoge el requisito de controles administrativos concretos y precisos con la consiguiente prohibición de controles genéricos e indeterminados, reitera la exigencia de que los controles deban tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales y la contundente prohibición de controles de oportunidad, pero no hay pronunciamiento que añada novedad o innovación.

Ello, a pesar de que la LRSAL, en aras a los Principios constitucionales de Equilibrio presupuestario y Sostenibilidad financiera, expresamente, impone controles económico-financieros a los Municipios. Estos controles son superiores a los que la LOEPSF impone al resto de Administraciones públicas en los términos que se exponen a continuación.

Concretamente, el art. 116 *bis* de la LRBRL, en redacción aportada por el art. 1.30 de la LRSAL, reza así:

“(…) Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.

1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

⁴⁵⁴ Recuérdese que, desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, el TC afirma que el Principio de Autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad por parte del Estado sobre el ejercicio de las competencias locales, pero no es compatible con controles genéricos o indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales. Los controles de oportunidad, por el contrario, no se ajustan al principio de autonomía local, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia constitución. STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FFJJ 14, 15 y 16. BOE, num.47 (Suplemento), de 24 de febrero de 1981, pp. 14-15 Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 25/11/2019).

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un Municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado (...).”

Este artículo transcrito ha obtenido tacha de inconstitucionalidad por los recurrentes de la LRSAL porque consideran que impone controles incompatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Concretamente, la STC 180/2016 aborda la extralimitación de requisitos que impone el art. 116 *bis* respecto al art. 21 de la LOEPSF. Este precepto regula la exigencia y el contenido de los planes económico-financieros que han de elaborar las Entidades locales que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla de gasto⁴⁵⁵.

En su FJ 8, el TC concluye con su constitucionalidad en una argumentación en la que afirma que las medidas adicionales previstas en los informes económico-financieros

⁴⁵⁵ STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016. *BOE*, núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, pp. 82816-82845. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2016-11127.pdf> (Última consulta 25/11/2019).

exigidas a aquellos Municipios que hayan incurrido en déficit constituyen una regulación que complementa al art. 21 de la LOEPSF, estando estas medidas estrechamente vinculadas con las competencias locales (en especial el art 7.4 de la LRBRL), la gestión integrada de los servicios obligatorios (art. 26, 44 y 57 de la LRBRL), los entes menores o inframunicipales (art. 24 *bis* de la LRBRL), la organización local (arts. 19 a 24 *bis* de la LRBRL) y la fusión de Municipios (art. 13 de la LRBRL), de tal manera que esta conexión directa justifica que el Estado las incluya en la LRBRL, sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica, motivo de inconstitucionalidad alegado por la representación de la actora, en este caso, el Parlamento de Navarra⁴⁵⁶.

En este sentido, también ZAFRA VÍCTOR denuncia la extralimitación de la LRSAL con respecto a la LOEPSF. Este autor compara minuciosamente el artículo 21.1 de la LOEPSF y el artículo 116 *bis* de la LRSAL y concluye que, “(...) mientras en la primera las exigencias para la elaboración del plan económico-financiero conceden margen de maniobra para la flexibilidad y autonomía del gobierno infractor, en la segunda, aparecen unas condiciones estrictas y rígidas de obligado cumplimiento, aunque alguna de ellas no sea necesaria para el cumplimiento del déficit. La conclusión que se extrae del cotejo entre ambos artículos es la inaplicación de la ley orgánica para los Municipios, en clara contravención jurídica de la relación entre ley orgánica y ley ordinaria, toda vez que la Ley 2/2012 declara la naturaleza orgánica de todo su articulado (...)”⁴⁵⁷.

En su conclusión, este profesor señala que “(...) el trato discriminatorio y diferencial que se presta por la ley a Comunidades Autónomas y Entidades locales recuerda la distinta naturaleza de una y otra autonomía, política la primera, administrativa la segunda, siendo ésta otra manifestación del reducido recorrido de la función de gobierno atribuida por la Constitución a los ayuntamientos para el gobierno del Municipio en la experiencia de nuestro ordenamiento jurídico (...)”⁴⁵⁸.

Y, efectivamente, la literalidad de la LRSAL en su art. 116 *bis* implica un incremento de los controles económico-financieros sobre las Entidades locales. Además de trasladar y aplicar algunos mecanismos de control ya expresamente previstos en la LOEPSF, como el plan económico-financiero que deben elaborar las Entidades locales que hayan incumplido la normativa de estabilidad presupuestaria, la LRSAL añade nuevos contenidos obligatorios a los Municipios en relación con sus competencias, que ya se han analizado con anterioridad, las formas de gestión de los servicios obligatorios, la financiación o la organización *ex art. 116 bis* de la LRBRL.

⁴⁵⁶ FJ 8 de la STC 180/2016, de 20 de octubre. Expresamente, remite en esta argumentación al FJ 15 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*, ..., *op. cit.*, pp. 82844-82845.

⁴⁵⁷ ZAFRA VÍCTOR. M., *Respaldo Político para buenas ideas...*, *op. cit.*, p. 405.

⁴⁵⁸ ZAFRA VÍCTOR. M., *Respaldo Político para buenas ideas...*, *op. cit.*, p. 407.

Más aún, por su parte, el art. 116 *ter* dispone lo siguiente:

“(…) Coste efectivo de los servicios.

1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación (…).”.

De la dicción del texto transcrito se deduce que la LRSAL incluye, adicionalmente, la obligación de comunicar anualmente al Estado el coste efectivo de los servicios municipales, lo cual, a mi entender, sirve de parámetro de un cierto control de eficiencia sobre los servicios y las actividades municipales y que, en su caso, deben ser objeto de coordinación provincial, según el artículo 26.2 de la LRBRL.

A este respecto, GRACIA RETORTILLO señala que “(…) mientras que para el Estado y las Comunidades Autónomas se permite la existencia de déficit estructural dentro de los límites europeos, a las Entidades locales se les exige, sin excepción posible el equilibrio presupuestario (art. 135.3 de la CE). Esta distinción, propia y específica del derecho constitucional español y no impuesta necesariamente por el derecho de la Unión Europea, modula a la baja de forma significativa la posición jurídica de las Entidades locales y, en particular, acrecienta la tradicional distinción entre la autonomía política de las Comunidades Autónomas y otra más limitada y de carácter administrativo, propia de las Entidades locales (ya en la STC 32/81, FJ 4, y reiterada incluso en la STC 111/2016, FJ 9)(…)”⁴⁵⁹.

En mi opinión, lo que, por otra parte, sí ha resultado ser una novedad, es introducir técnicas de control económico-financiero mediante la exigencia de solicitud de informes preceptivos y vinculantes para el ejercicio de competencias derivadas del art. 7.4 de la LRSAL.

En este caso concreto, el TC, queriendo desdibujar su naturaleza de control, lo enmarca en un sistema de “técnicas para la delimitación de competencias municipales”,

⁴⁵⁹ GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional...”, *op. cit.*, pp. 262-263.

huyendo de más profundas y elementales consideraciones en torno a la autonomía municipal⁴⁶⁰.

A lo anterior ha de unirse, por otra parte, el hecho de que la LRSAL modifica, también, el control económico-financiero interno dispuesto en el TRLHL, porque se recentraliza la regulación del estatuto de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, concretamente, de los interventores y secretarios-interventores municipales, regulándose con más detalle algunas de sus funciones e intensificando su relación directa con el Estado al imponerles obligaciones de información, tanto con la Intervención General del Estado, como con el Tribunal de Cuentas *ex art.* 218 del TRLHL.

Este artículo ha sido objeto, asimismo, de reproche de inconstitucionalidad alegando los actores que vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, cuestión que se enjuicia en la STC 44/2017, de 27 de abril⁴⁶¹.

Según el art. 218 del TRLHL, el interventor informará al Tribunal de Cuentas y al Pleno, en punto independiente en el orden del día, de las resoluciones del Presidente contrarias a sus reparos, así como de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, ciñéndose su informe a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. Por su parte, el presidente de la corporación, si lo estima conveniente, puede justificar su actuación ante el pleno y elevar la resolución de las discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia.

Los recurrentes alegan la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada por dos cuestiones: la primera, consiste en considerar que la atribución directa al interventor municipal de trasladar la información, al margen de los órganos de gobierno y representación, introduce controles reiterativos, superfluos y con una clara intencionalidad de dudar abiertamente del correcto cumplimiento de sus funciones por parte de los cargos representativos locales, y la segunda, es alegada porque se cuestiona que el presidente de la corporación, si lo estima conveniente, pueda justificar

⁴⁶⁰ FJ 11.b) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 25029. También se adopta la misma argumentación en el FJ 3.a) de la STC 107/2017, de 21 de septiembre, que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local. *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 99716.

⁴⁶¹ Pleno. Sentencia 44/2017, de 27 de abril de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2002-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, reserva de ley orgánica y competencias sobre régimen local: extinción parcial del proceso constitucional, interpretación conforme con la Constitución del precepto relativo a la coordinación por las diputaciones provinciales de competencias municipales (SSTC 41/2016 y 111/2016). *BOE* núm. 126, de 27 de mayo, de 2017, pp. 43084-43105. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2017-5901.pdf> (Última consulta 27/02/2019).

su actuación ante el pleno y elevar la resolución de las discrepancias al órgano de control de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera⁴⁶².

Ante ambas pretensiones, el TC, en el FJ 4 de la STC 44/2017, de 27 de abril, concluye que ninguna de estas previsiones de la LRSAL vulnera la autonomía local.

En lo que aquí interesa, en relación a la primera cuestión relativa a las nuevas facultades y obligaciones recaídas sobre el órgano fiscalizador el TC considera lo siguiente:

“(…) Se limitan a facilitar el desarrollo de los controles ya previstos en otras normas del ordenamiento jurídico mediante técnicas de transparencia y comunicación del órgano interventor con el pleno de la corporación y el Tribunal de Cuentas, por un lado, y del presidente con el pleno y la Comunidad Autónoma o el Estado, por otro. Se trata de relaciones de colaboración (interorgánicas e interadministrativas) y, más precisamente, de mecanismos informativos –no decisorios– destinados a permitir el control –y la eventual exigencia de responsabilidades políticas– por parte del órgano representativo de la corporación y, en general, la fiscalización en términos de legalidad, eficacia y eficiencia de las cuentas locales. (…). El art. 218.2 del texto refundido, en particular, regula una relación de colaboración voluntaria entre dos Administraciones de distinto nivel territorial, más que una relación interadministrativa de control (…)”⁴⁶³.

Por lo tanto, la citada sentencia concluye que el precepto impugnado, “(…) en modo alguno regula tutelas sobre el presidente de la corporación local inconciliables con su legitimación democrática, ni mucho menos supone subordinación del pleno a las decisiones de otras Administraciones públicas (…)”⁴⁶⁴.

Además de lo anterior, la LRSAL centraliza las competencias en relación a la regulación del régimen básico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, a través de la nueva redacción otorgada al art. 92 *bis* de la LRBRL.

En relación a la regulación que sobre las competencias de estos funcionarios realiza el Estado, el TC señala que ello se realiza sin rechazar el desarrollo autonómico y por lo tanto, no supone vulneración de la autonomía de las CCAA y atendiendo al contraste con la autonomía municipal, el Alto Tribunal determina también su no vulneración y por consiguiente, su constitucionalidad, argumentando en el FJ 3 de la STC 45/2017, de 27 de abril, que hay que tomar en consideración la relación existente entre intereses

⁴⁶² Antecedente d) (viii) de la STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 43091-43092.

⁴⁶³ FJ 4 de la STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*....., *op. cit.*, p. 43104.

⁴⁶⁴ FJ 4 de la STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*....., *op. cit.*, p. 43105.

locales y supralocales para valorar si el art. 92 bis de la LRBRL, al sustraer del ámbito local relevantes decisiones administrativas atinentes a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, ha respetado la garantía constitucional de la autonomía local, y en este sentido, se concluye que el artículo no suprime por completo la capacidad decisoria local, sino que solamente la restringe.

Al respecto, señala, literalmente, lo siguiente:

“(…) Cabe apreciar, en lo que atañe a la selección y a las tareas administrativas relacionadas con los funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92 bis LRBRL), que el legislador básico no ha vulnerado la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). No suprime por completo la capacidad decisoria local; la restringe. Ciertamente, la capacidad decisoria efectivamente reconocida está muy limitada; el precepto controvertido eleva a los niveles autonómico y estatal la mayor parte de las decisiones administrativas relativas a estos funcionarios. No obstante, tales límites son tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses de alcance supralocal que el legislador básico trata de proteger. Por lo demás, este Tribunal ha tenido ya oportunidad de señalar que los controles internos de la actividad local –como mecanismos de fiscalización articulados en el seno de la propia corporación con garantías específicas de independencia y profesionalidad– son perfectamente compatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada [SSTC 143/2013, FJ 10; 41/2016, FJ 14, y 111/2016, FJ 5 b)] (...)”⁴⁶⁵.

Por lo tanto, de todo lo anteriormente expuesto, cabe concluir que, la intensificación de controles económico-financieros a los Municipios y la redefinición y recentralización del régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional evidencia con claridad la consagración de la prevalencia del Principio constitucional de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera en detrimento y modulación del Principio de Autonomía local.

VI.2.- LA VULNERABILIDAD DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

La irrupción del Principio de Estabilidad presupuestaria a nivel constitucional ha puesto de manifiesto la difícil relación entre autonomía local y economía, y este hecho ha pretendido, incluso, incidir en el Principio Democrático.

Concretamente, la literalidad de la disposición adicional 16ª de la LRBRL, hoy declarada inconstitucional y nula por la STC 111/2016, de 9 de junio, en la redacción aportada por el art. 1.38 de la LRSAL, disponía lo siguiente:

⁴⁶⁵ FJ 3 de la STC 45/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*....., *op. cit.*, p. 43127.

“(…) Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales. 1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación (...).”

Es decir, esta redacción atribuía la aprobación del presupuesto municipal a la junta de gobierno local en supuestos extremos y es objeto de recurso de inconstitucionalidad alegando los actores, lo siguiente:

“(…) Siendo el pleno el órgano que representa a la ciudadanía, al privarle de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación, infringiría el principio democrático y el art. 23.1 CE. A su vez, al no definir ni concretar la situación excepcional que pudiera justificar la privación respecto de acuerdos de tanta importancia, faltaría también al principio democrático con vulneración del derecho reconocido en el art. 23.1 CE (...)”⁴⁶⁶.

Ante esta argumentación el TC, en el FJ 8 de la STC 111/2016, dispone lo siguiente:

“(…) Consecuentemente, al hurtar al pleno –como órgano constitucionalmente necesario de los ayuntamientos y diputaciones– de

⁴⁶⁶ Antecedente 2.i) de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, p. 50178.

tareas sumamente trascendentes, dotadas de aquella «conexión especial», y al atribuir las a la junta de gobierno –como órgano eventual, carente de relieve constitucional y configurado legalmente con marcado «carácter ejecutivo»–, la disposición adicional decimosexta LBRL ha impuesto un sacrificio a un principio medular, definitorio de la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal misma que da cobertura a la intervención legislativa (art. 149.1.18 CE); un principio constitucionalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE; STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). No se trata de negar la legitimidad democrática o la capacidad representativa con que también cuenta, naturalmente, la junta de gobierno local. Se trata de constatar que la disposición adicional decimosexta LBRL afecta singularmente a dos dimensiones del principio democrático, convenientemente aisladas por la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 a): de un lado, la dimensión que exige tendencialmente que las decisiones vinculadas al destino de la comunidad sean tomadas conforme al principio mayoritario por órganos colegiados de naturaleza representativa; y, de otro, la que garantiza, también tendencialmente, que, en el marco de procedimientos deliberativos, la minoría pueda formular propuestas y expresar su opinión sobre las propuestas de la mayoría, sin predeterminedar necesariamente resultados, pero con la posibilidad abstracta de influir en ellos (...)»⁴⁶⁷.

En base a este razonamiento el TC llega a la conclusión de declarar inconstitucional y nula la disposición adicional 16ª de la LRBRL.

Como señalan FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN, “(...) el Principio Democrático es el fundamento de la autonomía municipal. Existe, pues, una conexión esencial entre democracia y autonomía municipal: el Principio Democrático exige que la “comunidad local”, a través de las Entidades locales que la representan, intervenga en los asuntos que le afecten (...)»⁴⁶⁸.

No obstante, advierten que, en la argumentación del TC, concretamente, en la sentencia antes mentada, el Principio Democrático también puede ceder cuando haya “muy buenas razones para sacrificarlo” como el de la Estabilidad presupuestaria.

Para el Alto Tribunal la Constitución no prohíbe cualquier sacrificio del Principio Democrático, sólo aquel que sea “inequívoco” y “enorme” en términos del TC⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ FJ 8 de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 50198-50207.

⁴⁶⁸ FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Principio democrático, autonomía local, estabilidad.....”, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁶⁹ FJ 8 de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *loc. cit.*

Siguiendo esta línea argumental, es evidente que podrá sacrificarse el Principio Democrático, aun siendo un valor esencial del ordenamiento jurídico, si el sacrificio causa muchos más beneficios sobre el Principio de Estabilidad presupuestaria que perjuicios sobre el Principio Democrático⁴⁷⁰.

Se comparte la opinión, en este sentido, de quienes, como GRACIA RETORTILLO, ven necesaria una reflexión seria sobre la conjunción de estos tres Principios constitucionales: Autonomía local, Estabilidad presupuestaria y el Principio Democrático.

En primer lugar, porque no tienen el mismo rango constitucional y, en segundo lugar, porque no es suficiente un juicio de ponderación *ex post* por el TC, sino también, y muy especialmente, debe hacerse la adecuada ponderación de principios *ex ante* por parte del legislador encargado de desarrollar el modelo constitucional de gobierno local.

Según este autor, la LRSAL debía de haber efectuado una ponderación real entre, no sólo los dos Principios claramente enfrentados, Autonomía y Estabilidad presupuestaria, sino también otros principios como el Democrático. En esta conjunción, autonomía municipal y democracia, dada la estrecha relación que tienen, suman del mismo lado de la balanza, y esto indudablemente debiera de obligar al legislador que quisiera restringirlas a algo más que, simplemente, invocar otro principio, también de rango constitucional, sin más justificación⁴⁷¹.

Además, habría que valorar en qué medida la introducción del Principio de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera en la CE implica ser, a mi entender, fiel trasunto, salvando las distancias, de un fenómeno ya percibido a nivel Europeo por SANTIAGO LARRAZABAL cuando pone de manifiesto “(...) el conflicto que se plantea entre las libertades económicas y los derechos sociales en el ámbito de la Unión Europea, en el que las últimas tendencias normativas y jurisprudenciales comunitarias parecen primar de manera excesiva las primeras en detrimento de los segundos, con el peligro que ello supone para la consolidación de una auténtica Europa social (...)”⁴⁷².

La solución, hasta el momento, ha sido para el TC en la configuración de autonomía local, su construcción desde la garantía institucional. Partiendo de una autonomía local constitucional de mínimos, configurada en la jurisprudencia constitucional que se

⁴⁷⁰ FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Principio democrático, autonomía local, estabilidad.....”, *loc. cit.*

⁴⁷¹ GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional.....”, *op. cit.*, p. 267.

⁴⁷² LARRAZABAL BASAÑEZ, S. “La constitución económica de la Unión Europea y el difícil equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales”. *Boletín de las Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 44/2010, Universidad de Deusto, Bilbao, 2010, pp. 221-222.

analiza, es evidente que ésta cede, por regla general, frente a los Principios ligados a la Estabilidad presupuestaria y Suficiencia financiera.

Sin embargo, más cuidado ha tenido el Alto Tribunal con el Principio Democrático, al que ha dado una virtualidad efectiva al declarar, en STC 111/2016, de 9 de junio, inconstitucional la disposición adicional 16 de la LRBRL, en dicción operada por el art. 1.38 de la LRSAL, que atribuía la aprobación del presupuesto municipal a la junta de gobierno local, aunque en casos extremos, pero no de manera muy tranquilizadora, tal y como se ha expuesto anteriormente⁴⁷³.

VI.3.- LA SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL

Es conocida la estrecha vinculación que existe entre la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y la suficiencia financiera en su doble vertiente de capacidad de gasto y capacidad presupuestaria, a las que se ha hecho referencia en el Capítulo I de la parte primera de esta tesis.

La LRSAL no ha incidido, directamente, en la reforma de la financiación municipal, pero, a mi entender, a nadie escapa que sí influye en ella, indirectamente, a través de los condicionamientos expuestos sobre la potestad de autoorganización local, la introducción de medidas de control económico-financiero interno para cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los límites de déficit, la deuda, la regla de gasto etc., así como los requisitos formales y materiales que ha impuesto para el ejercicio de competencias, como se ha constatado.

Debido a esto, en la jurisprudencia constitucional que enjuicia la LRSAL, en la constatación de los parámetros de constitucionalidad que configuran la autonomía local no se hace referencia a la suficiencia financiera.

Solamente el art. 57 *bis* de la LRSAL, hoy declarado inconstitucional, podía haber constituido un elemento optimizador del nivel de suficiencia financiera de los Municipios, pero este precepto sí ha sido declarado inconstitucional. Este artículo citado disponía un caso de “compensación triangular” en el que el Estado podía retener cantidades que debería satisfacer a la Comunidad Autónoma, para compensar el incumplimiento de obligaciones de pago contraídas por ella con las Entidades locales. El TC, en el FJ 16, de la STC 41/2016, de 3 de marzo, entiende que la previsión de este tipo de compensación triangular incide de forma directa en la materia de relaciones financieras del Estado con las CCAA, que está reservada a ley orgánica en el art. 157.3 CE, pero el TC, tal y como señala JIMÉNEZ ASENSIO, no valora que el precepto

⁴⁷³ FJ 8 de la STC 111/2016, de 9 de junio, de 2016. *BOE*....., *op. cit.*, pp. 50198-50207.

tenga por finalidad la garantía financiera local, circunstancia que ha sido considerada negativamente⁴⁷⁴.

Sin embargo, la suficiencia financiera autonómica sí ha sido abordada en la jurisprudencia constitucional y ello ha llevado al TC a pronunciarse, pero sólo tangencialmente, en relación a la suficiencia municipal.

Concretamente, la STC 101/2017, de 20 de julio, se centra en analizar la disposición adicional 9ª de la LRRL, en dicción otorgada por el art. 1.36 de la LRSAL. Esta disposición adicional introduce medidas de racionalización del sector público local y en la sentencia citada el TC enjuicia si el hecho de que la norma básica estatal afecte a la autonomía del gasto autonómico puede implicar la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma si con ello se pretende garantizar la suficiencia financiera del Municipio.

Al respecto y con rotundidad, el TC, en su FJ 4, se pronuncia proclamando que con las reglas de redimensionamiento del sector público institucional no se vulneran los Principios de Suficiencia financiera municipal ni de Autonomía financiera de las CCAA.

Con ocasión de la argumentación llevada a cabo por el TC, éste se pronuncia en relación a la suficiencia municipal en los siguientes términos:

“(...) para las Entidades locales el Principio de Suficiencia financiera tiene además particular relevancia, dada la mayor limitación de su poder tributario. La constitución no les garantiza una autonomía económico-financiera ni, por tanto, asegura que dispongan de medios propios (patrimoniales y tributarios) suficientes para el cumplimiento de sus funciones (...) a diferencia de lo que sucede con las haciendas autonómicas (STC 204/2011, de 15 de diciembre FJ 8). Son por ello entes con mayor dependencia financiera del Estado. De ahí que (...) corresponda en última instancia a éste la garantía de dicha suficiencia financiera, en el marco de las disponibilidades presupuestarias (...) y en el ejercicio de sus competencias de coordinación entre las diferentes haciendas públicas (art. 149.1.14 CE) (...)”⁴⁷⁵.

Por lo tanto, la financiación municipal es una cuestión no abordada en la reciente modificación operada en la legislación básica y su tratamiento, a mi entender, es otra cuestión insoslayable pendiente, pues solamente una financiación municipal no

⁴⁷⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma local”. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primera-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/> (última consulta 13/05/2018). También GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional.....”, *op. cit.*, p. 260.

⁴⁷⁵ STC 101/2017, de 20 de julio, en su FJ 4. *BOE*....., p. 81382.

condicionada puede hacer efectiva la autonomía política de los Municipios como auténtico tercer nivel territorial de gobierno.

De todo lo que antecede hasta aquí, como conclusión y, aunque la pretendida autonomía local de la LRSAL ha quedado desdibujada por los últimos pronunciamientos del TC, sobre todo en el ámbito competencial, se comparte la opinión de FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN, cuando afirman que “(...) el balance es claramente limitador de la autonomía (...)”⁴⁷⁶, y además, a mi entender, tanto en su ámbito subjetivo, objetivo e institucional.

Tal y como señala GRACIA RETORTILLO, el TC “(...) mantiene y consolida los criterios ya enunciados en pronunciamientos anteriores, especialmente en lo referente al doble cometido de la legislación básica estatal (SSTC 159/2001, 240/2006, 103/2013 y 143/2013) (...)”. No obstante, “(...) advierte que se ocupa con mayor detenimiento de argumentar el carácter básico y la legitimidad de la opción política del legislador estatal por reducir el nivel de autonomía previamente establecido por el mismo (...)”⁴⁷⁷.

Además, señala que ello tiene dos importantes consecuencias; en primer término, “(...) la ruptura de la identificación entre legislación estatal básica y la función de garantía o protección de la autonomía local (...)” que hasta ahora se había autoatribuido el legislador básico, siendo que el único límite a esta legislación básica es la infracción del mínimo constitucionalmente garantizado, y la segunda de las consecuencias es (...) un importante freno a la concepción de la autonomía local como un verdadero Principio General del derecho local (...)”⁴⁷⁸.

Dicho lo anterior, lamentablemente el TC desoye a la doctrina mayoritaria⁴⁷⁹ que, como hemos constatado en el anterior Capítulo de esta tesis, reivindica la optimización del nivel de autonomía en las leyes. Se aleja, totalmente, de la concepción *principal*⁴⁸⁰ de autonomía como *mandato de optimización*⁴⁸¹ que debe ser maximizado por cada eslabón normativo y ello porque vuelve, básicamente, de nuevo a la concepción de

⁴⁷⁶ FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Principio democrático.....”, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁷⁷ GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional.....”, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁷⁸ GRACIA RETORTILLO, R., “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional.....”, *op. cit.*, p. 248.

⁴⁷⁹ AJA FERNÁNDEZ, E. “Configuración constitucional de la autonomía...”, *loc. cit.*, ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional.....”, *loc. cit.*, ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Las competencias como paradigma de”, *loc. cit.*, VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema..... loc. cit.*

⁴⁸⁰ GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía.....*, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

⁴⁸¹ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema.....*, *op. cit.*, p. 60.

autonomía como garantía institucional, a la configuración de autonomía municipal de mera suficiencia.

Partiendo de la existencia de un nuevo Principio constitucional; el de Estabilidad presupuestaria, parece que el TC para concluir en la constitucionalidad de preceptos que, claramente, inciden en la autonomía local, utiliza procesos argumentales forzados, empleando en todo caso estándares mínimos de autonomía, genéricos, vagos e imprecisos, que una vez salvados, según la argumentación del TC, no son objeto de reproche constitucional.

Lo más relevante, en mi opinión, es la vuelta atrás en las argumentaciones de la doctrina constitucional y el efecto legitimador de constitucionalidad que confiere a la LRSAL en el modelo de autonomía local limitada que diseña.

Es el retorno a una configuración constitucional de mínimos a garantizar y una conformación legal de autonomía con un enorme margen para el legislador ordinario, que puede volver, también, hacia atrás y hacia delante, en cuanto estime oportuno, elevando o disminuyendo la autonomía de los Municipios, atendiendo a una legítima opción política, según el TC.

Este concepto de autonomía dista mucho, en mi opinión, de ser reflejo de una consideración del Municipio como división territorial del Estado en términos de autonomía política.

Se constata la debilidad del concepto de garantía constitucional de la autonomía local. Y, a este respecto, se comparte la reflexión del profesor JIMÉNEZ ASENSIO, cuando manifiesta que es necesaria una reforma constitucional para conseguir el fortalecimiento institucional del Municipio como verdadero tercer nivel de gobierno⁴⁸².

Tanto el legislador estatal como el autonómico cuentan con un amplio margen para configurar legalmente la autonomía local. Pueden restringir el ámbito subjetivo de la autonomía local, su potestad de autoorganización. Pueden, asimismo, otorgar competencias o privar de competencias a los Municipios, según su legítima opción política. Apenas se reconocen garantías y límites que tengan que respetarse, por derivar directamente de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía, quedando, prácticamente, solo resguardada la garantía institucional de la autonomía local, en términos de mera subsistencia.

El control de las Administraciones supramunicipales sobre el gobierno municipal se ejerce sin la acotación de suficientes requisitos establecidos legalmente, como lo demuestra la supervisión del ejercicio de actividades complementarias carente de

⁴⁸² JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La primera sentencia del Tribunal Constitucional...”, *loc. cit.* Web. <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primer-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/> (última consulta 1370572018).

parámetro legal básico, de tal forma que es más que probable que este control se ejercite con distinta intensidad en cada una de las CCAA.

Ello dará como resultado, tal y como señala MONTESERIN HEREDIA, el que haya Municipios que dispongan de una cartera de servicios íntegra y amplia, frente a otros, con limitada capacidad de autogobierno⁴⁸³.

A esta circunstancia, se une una financiación municipal mayormente condicionada y la inexistencia de una articulación orgánica estable en las relaciones con el nivel local de gobierno desde el nivel político e institucional, algo imprescindible como garantía efectiva de su autonomía.

⁴⁸³ MONTESERIN HEREDIA, S., “Fin al juicio de constitucionalidad sobre la LRSAL...”, *op. cit.*, p. 3076.

PARTE SEGUNDA

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: DE LA LITERALIDAD CONSTITUCIONAL A LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Habiéndose expuesto en la primera parte de esta tesis el sistema de fuentes del derecho local y la evolución del contenido normativo de la autonomía local a nivel estatal y con carácter general, desde la entrada en vigor de la CE hasta nuestros días, en esta segunda parte se estudia también esa evolución, pero dentro del singular marco autonómico vasco.

Para ello, se abordan, en primer lugar, las peculiaridades institucionales de Euskadi dentro de las que se encuadra el nivel local. Esta circunstancia deriva, en segundo lugar, en determinar la singularidad del sistema de fuentes del derecho local en la CAPV.

Se comienza, por el análisis de la literalidad constitucional y las previsiones estatutarias y en este caso, también forales, hasta llegar a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en aras a definir el contenido de la autonomía de los Municipios vascos en sus ámbitos subjetivo, objetivo e institucional.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA DESDE LA CONSTITUCIÓN HASTA LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

La constitución de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en adelante) se produce en virtud de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV, en adelante)⁴⁸⁴, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre, y en vigor, desde el 11 de enero de 1980⁴⁸⁵.

Para llevar a cabo un estudio de la autonomía local configurada normativamente en la CAPV es necesario tener en cuenta la complejidad de su estructura político-administrativa, el reparto interno del poder o, dicho de otro modo, el sistema interno de distribución de competencias y, especialmente, lo que representa la peculiaridad del modelo autonómico vasco en el régimen económico-financiero propio basado en el Concierto Económico, tanto en su proyección externa, como interna.

Por una parte, en la distribución de competencias, en el seno de la CAPV, en comparación con el resto del Estado y a excepción de la Comunidad Foral Navarra, intervienen los Territorios Históricos como actores institucionales con capacidad normativa propia, fuertemente dotados de competencias.

Por otra parte, el Concierto Económico implica en su proyección externa una relación económica financiera peculiar con el Estado, al que la CAPV ha de pagar el cupo que se calcula bajo el Principio de Riesgo Unilateral, pero implica, también, a nivel interno un sistema de financiación interinstitucional peculiar basado en el Principio de Riesgo Compartido, cuestiones éstas que son objeto de análisis más detallado en el Capítulo V de esta parte de la tesis.

Sólo conociendo el entramado interinstitucional vasco y su funcionamiento podrá entenderse la transcendencia de cada actor institucional y la tipología normativa que interviene en la configuración del Principio de Autonomía municipal en Euskadi, ya que todos estos extremos tienen reflejo en el sistema vasco de fuentes heterónomas del derecho, dotado de características propias, cuyo significado se trata de concretar, antes

⁴⁸⁴ Ley Orgánica, 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf> (Última consulta 12/02/2017).

⁴⁸⁵ Es reseñable el minucioso estudio, en relación al complejo proceso autonómico, llevado a cabo por TAMAYO SALABERRIA, V., “El proceso estatutario vasco y la reserva de los derechos históricos”. *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 113-144.

de abordar el contenido de la autonomía municipal vasca en su evolución hasta nuestros días.

En este sentido, en consonancia con el planteamiento seguido en el Capítulo I de la parte primera de la presente tesis, se abordan también aquí las fuentes heterónomas del derecho local, en terminología utilizada por MORELL OCAÑA y se orillan las fuentes propias y autónomas provenientes de la potestad normativa municipal⁴⁸⁶.

En este sentido, el artículo 1 del EAPV dispone, literalmente, lo siguiente⁴⁸⁷:

“(…) El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica (…).”

La complejidad de la estructura político-administrativa de la CAPV, el reparto interno de competencias y su régimen económico-financiero provienen, en primer término de la disposición adicional 1ª de la CE y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, pero estas fuentes jurídicas han de ser completadas con otros cuerpos normativos que los complementan, como son la Ley del Concierto Económico, la Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal y la Ley de Territorios Históricos, así como las respectivas Normas Forales de los Territorios Históricos.

Se analizan a continuación cada una de estas fuentes del ordenamiento jurídico autonómico vasco

I.- LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1ª DE LA CONSTITUCIÓN

Es la disposición adicional 1ª de la CE, el precepto constitucional que permite configurar un estatus jurídico diferenciado para los Territorios Históricos que componen la CAPV.

Esta disposición adicional establece lo siguiente:

“(…) La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general del régimen foral se llevará a

⁴⁸⁶ MORELL OCAÑA, L., “Las fuentes del derecho local...”, *op. cit.*, p. 494. Este autor diferencia las fuentes autónomas, procedentes de la capacidad normativa propia de los entes locales y las fuentes heterónomas del derecho local, provenientes de otros niveles legislativos distintos al nivel local. Únicamente, como fuente autónoma, se abordará la importancia que adquiere el Reglamento Orgánico Municipal en el sistema de fuentes del derecho local en Euskadi en el Capítulo III de esta parte segunda de la tesis.

⁴⁸⁷ Recuérdese que, en el momento en que se aprueba el EAPV, todavía la legislación ordinaria vigente es la legislación preconstitucional de régimen local.

cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (...).”.

De la literalidad de lo transcrito se deducen, en mi opinión, dos importantes consideraciones:

En primer lugar, el reconocimiento y respeto a los Territorios forales, es decir, Bizkaia, Gipuzkoa y Álava/Araba, así como Navarra.

En segundo lugar, que la actualización del régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La importancia de la dicción de la disposición adicional 1ª de la Constitución en relación a la configuración del actual marco normativo que diseña el entramado interinstitucional vasco ha sido puesta de relieve por la doctrina, pero no de forma pacífica, tal y como se refleja a continuación.

En este sentido, LOJENDIO IRURE señala que “(...) la disposición adicional 1ª abre una vía especial de reconocimiento de los derechos, facultades y competencias reservados a los Territorios forales que, al insertarse dentro del texto de la Constitución, se incorporan, en su caso, a los previstos en su Título VIII, Capítulo 2º y los que puedan proceder de la aplicación de su art. 150.2 de la CE (...)”⁴⁸⁸.

Por su parte, LOPERENA ROTA entiende que “(...) el diferente fundamento constitucional de atribuciones lleva consigo una consecuencia de alto significado: los derechos históricos no se reconocen en el Título VIII y, por consecuencia, no tienen el límite del art. 149.1 de la CE; su techo será el estrictamente señalado en los términos de la actualización (...)”⁴⁸⁹.

CELAYA IBARRA opina, al respecto, que con la dicción introducida en la disposición adicional 1ª de la CE “(...) surge a la vida jurídica una polémica institución, “los derechos históricos” que la Constitución quiere amparar y respetar (...)”, provocando la incógnita de qué se entiende por esos derechos históricos. Ello por cuanto que, según este autor, en la expresión misma se puede advertir una contradicción, entre lo histórico, que hace referencia a hechos pasados, y el derecho, que versa sobre algo vivo y actual. Señala, a tal efecto, que en todo el mundo se conoce por derecho positivo

⁴⁸⁸ LOJENDIO IRURE, I., “La Disposición Adicional Primera y los derechos Históricos”. *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, p. 411.

⁴⁸⁹ LOPERENA ROTA, D., “Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los derechos históricos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, p. 322.

la institución de la prescripción, conforme a la cual los derechos antiguos y no ejercitados, se apagan y extinguen⁴⁹⁰.

En este sentido, señala que, “(...) desde este punto de vista de prescripción de derechos, puede pensarse que cuando un derecho entra en la categoría de histórico, es un derecho agotado, del que no se puede hablar como algo vigente y vivo. Y, sin embargo, es claro que las Cortes discutieron y la Constitución recoge como algo existente los derechos históricos de los que se ocupa la disposición adicional 1ª (...)”. A este respecto, añade que cabe preguntarse: “(...) ¿En qué sentido se puede hablar de ellos? (...) Desde mi punto de vista se hablaba de los derechos históricos del País Vasco porque, aunque fueran derechos enraizados en la Historia, no se encontraban totalmente muertos y no se les podía aplicar la prescripción. Se trataba de derechos litigiosos, que aún vivían en un pleito no extinguido, un pleito sostenido entre una buena parte del Pueblo Vasco y los poderes centrales. Es este viejo pleito el que se quiere liquidar respetando los derechos históricos, y empleando una fórmula que me atrevo a calificar de transaccional. Se quiere poner fin a un litigio que por ser viejo puede ser llamado histórico; pero que, por estar aún vivo, resulta actual y tiene derecho a entrar en la Constitución (...)”⁴⁹¹.

ZARZALEJOS NIETO añade, por su parte, que la disposición adicional 1ª se complementa con la disposición derogatoria 2ª de la CE que establece lo siguiente:

“(...) En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1939 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismo términos se considera definitivamente derogada la ley de 21 de julio de 1976 (...)”⁴⁹².

Según este autor, en consecuencia, “(...) con la CE de 1978, se deja expedita la vía a la reintegración foral vasca. El proceso había sido hasta entonces puramente formal, por más que las Juntas Generales se hubieren reinstaurado para el ejercicio de facultades similares a las Diputaciones de régimen común y se hubiere procedido a una derogación definitiva de las normas abolicionistas (...)”⁴⁹³.

⁴⁹⁰ CELAYA IBARRA, A., “La decadencia del Régimen Foral y los Derechos Históricos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 31-32.

⁴⁹¹ CELAYA IBARRA, A., “La decadencia del Régimen Foral”, *loc. cit.*

⁴⁹² ZARZALEJOS NIETO, A., “Reintegración foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas generales”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, julio 1985, p. 172.

⁴⁹³ ZARZALEJOS NIETO, A., “Reintegración foral en ...”, *loc. cit.*

Por su parte, LUCAS VERDÚ señala que: “(...) la constitucionalización de los derechos históricos de los Territorios forales por la disposición adicional 1ª de nuestra Ley fundamental es una característica original y singular de nuestro ordenamiento constitucional que la diferencia de otros extranjeros. Supone también una significativa innovación en nuestra trayectoria constitucional, pero sin desdeñar esos aspectos, entraña una tensión peligrosa entre la concepción historicista y la positivista sobre el modo de configurar la convivencia política (...)”⁴⁹⁴.

De las distintas posiciones expuestas, cabe concluir que en 1978 del texto constitucional surge simultáneamente en Euskadi, a mi entender, un fenómeno dual en el sentido de que, por un lado, se abre la posibilidad de creación de la CAPV como una entidad anteriormente inexistente que resulta de la nueva estructura territorial del Estado y, por otro lado, se da el reconocimiento y respeto expreso a una realidad histórica que es la foral, abolida en el anterior régimen.

El intento de engranaje, no siempre fácil, de ambas realidades institucionales ha sido una constante en el proceso de articulación institucional de Euskadi porque en el desarrollo de ambas se aprecia la tensión lógica de dos instancias de poder, la recién creada y la histórica, en las que la delimitación de las competencias de unas influye lógicamente en la de las otras, tal y como reconoce ENDEMAÑO ARÓSTEGUI⁴⁹⁵.

Este camino de cohesión institucional lo inicia, a nivel normativo, el EAPV y, en previsión de futuras complicaciones, regula la creación en su art. 39 de una Comisión Arbitral para resolver los conflictos de competencias que pudieran darse entre los Instituciones comunes y los Territorios Históricos de la CAPV⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ LUCAS VERDÚ, P., “Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, julio 1985, p. 255.

⁴⁹⁵ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente”. *RVAP*, núm. 96, mayo-agosto 2013, p. 113. Este autor señala que “(...) el *quantum* competencial de la Comunidad Autónoma se hace depender de las competencias específicas de los Territorios Histórico (...)”.

⁴⁹⁶ Expresamente, el art. 39 del EAPV dispone lo siguiente:

“(...) Artículo 39. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine (...)”.

A partir de la dicción de la disposición adicional 1ª el problema consiste, en mi opinión, en determinar el alcance de su interpretación, en la aproximación al concepto de derechos históricos y en su actualización.

Por una parte, la doctrina pone de manifiesto la dificultad de conceptualizar los derechos históricos, en el sentido de que no pueden predicarse con unas características comunes en todos los tiempos y en todos los Territorios forales y, por lo tanto, son difícilmente identificables en términos generales⁴⁹⁷.

Por otra parte, sólo los derechos acordes con la Constitución tienen cabida en el amparo de la disposición adicional 1ª y sólo dentro del proceso de actualización que requiere, en todo caso, un producto normativo, pero tampoco hay unanimidad en considerar cuál debe de ser su naturaleza jurídica.

En este sentido, mientras unos autores son partidarios de que la actualización se realice a través de ley del Parlamento vasco, otros reconocen, sin embargo, la capacitación de las normas forales para llevar a cabo tal proceso de actualización de los derechos históricos, en los términos que se exponen a continuación.

A este respecto, CORCUERA ATIENZA señala que: “(...) sí parece, en cualquier caso que, el amparo y respeto constitucionales no se orientan a algún tipo de contenidos jurídicos que, por mor de la disposición adicional, adquirieran vigencia automáticamente: en primer lugar, porque es notoria la imposibilidad de identificar aquellos derechos históricos con unas claramente definidas instituciones jurídicas; en segundo lugar, porque el constituyente entiende que aquellos derechos requieren una actualización que ha de realizarse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, esto es, *mediante ambos instrumentos* y dentro de los límites que definen (...)”⁴⁹⁸.

De igual opinión es CLAVERO SALVADOR, quien considera que la actualización debiera darse en ambos cuerpos legales⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ CELAYA IBARRA, A., “La decadencia del Régimen Foral...”, *op. cit.*, p. 33. MONREAL ZIA, G., “Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 50-51 y 71. TAMAYO SALABERRÍA V., “El proceso estatutario vasco y la reserva.....”, *op. cit.*, p.118.

⁴⁹⁸ CORCUERA ATIENZA, J., “Alcance de la constitucionalización de los Derechos Históricos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 391-392.

⁴⁹⁹ CLAVERO SALVADOR, B., “El principio de salvedad constitucional del Derecho Histórico vasco”. *Primer Congreso de Derecho Vasco: La actualización del Derecho civil*. IVAP, Oñati, 1983, p. 178.

Por su parte, CASTELLS ARTECHE guzga, “(...) de todo punto pertinente, que sea la máxima instancia representativa vasca, su Parlamento, quien lleve a buen puerto dicha operación de concreción y subsiguiente delimitación competencial entre las Instituciones comunitarias y las forales (...)”⁵⁰⁰.

Otra opinión tiene, sin embargo, LOJENDIO IRURE, quien entiende que “(...) la actualización de los derechos históricos del régimen foral, se debe llevar a cabo mediante un proceso normativo complejo en el que intervienen el EAPV, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el Parlamento Vasco, mediante leyes específicas, pero también, los Territorios Históricos, a través de sus productos normativos denominados normas forales (...)”⁵⁰¹.

En el mismo sentido, ZARZALEJOS NIETO participa de esta visión cuando, al someter a examen la Norma Foral, de 5 de enero de 1983⁵⁰², aprobada por las Juntas Generales de Bizkaia, afirma que esta norma foral pretende una reinterpretación foral aplicada a la organización de los Órganos forales de los Territorios Históricos tratando así de desarrollar el contenido del art. 37.3.a) del EAPV⁵⁰³.

La complejidad que promueve la dicción de la disposición adicional 1ª de la CE en orden a delimitar su concreción es reflejo, a mi entender, del delicado motivo que llevó a su inclusión en el texto constitucional de 1978 y que responde a lo señalado por CELAYA IBARRA cuando alude al viejo pleito que se quiere liquidar a través de ella en el texto constitucional, cuyo contenido no duda en calificar de transaccional⁵⁰⁴.

Además, en mi opinión, la transacción, a nivel interno y, de manera más o menos formal, es una constante casi permanente desde la constitución de la CAPV, porque ésta se impone como único medio posible para articular un nuevo poder intermedio entre el Estado y los Territorios Históricos de manera no traumática.

Es importante, a mi entender, tener presente que el acuerdo entre distintas partes como resultado conlleva en primer lugar, la previa voluntad de llegar a él y, en segundo

⁵⁰⁰ CASTELLS ARTECHE, J. M., “Los derechos históricos en el desarrollo estatutario”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 539.

⁵⁰¹ LOJENDIO IRURE, I., *La disposición adicional primera de la Constitución española*. IVAP. Oñati, 1988, p. 59.

⁵⁰² La Norma Foral, de 5 de enero de 1983, regulaba la organización de las Juntas Generales y la Diputación foral de Bizkaia. Esta norma foral se deroga, expresamente, por la disposición derogatoria primera de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento del Territorio Histórico de Bizkaia. *Anexo al BOB*, núm. 44, de 23 de febrero de 1987.

⁵⁰³ ZARZALEJOS NIETO, A., “Reintegración foral en.....”, *op. cit.*, p. 176.

⁵⁰⁴ CELAYA IBARRA, A., “La decadencia del Régimen Foral”, *loc. cit.*

lugar, ser conscientes de que para ello no es posible partir de posiciones maximalistas e irrenunciables.

La delimitación de poder entre las distintas instancias internas vascas, tal y como se ha puesto de manifiesto en las diversas opiniones expuestas en orden a fijar, tanto el contenido de los derechos históricos, como el instrumento jurídico adecuado para su determinación, crea siempre tensiones que, a mi juicio, sólo la transacción, en sus múltiples fórmulas, puede aliviar.

II.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

A continuación, se expone la regulación que el EAPV contiene en orden al reconocimiento expreso de los Territorios Históricos vascos como Entidades propias que constituyen Euskadi.

En este sentido, el EAPV, en sus arts. 2 y 3, ubicados en su Título Preliminar, reconoce la existencia y especificidad de los Territorios Históricos con la siguiente literalidad:

“(…) Artículo 2.

1. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Artículo 3.

Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno (…)

Además, el propio EAPV en su art. 24, ubicado en su Título II, bajo el título: “De los Poderes del País Vasco”, configura a los Territorios Históricos (TTHH, en adelante) como poderes del País Vasco, a los que, como tales, dice corresponderles mantener sus Instituciones forales y autoorganizarse.

Por su parte, la disposición adicional única del EAPV establece lo siguiente:

“(…) La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que, como tal, le hubieran podido corresponder en virtud de su historia,

que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico (...)”.

La literalidad de los preceptos transcritos ha llevado a ZARZALEJOS NIETO a afirmar que “(...) el Estatuto acepta la reintegración foral y la concreta, en principio, en el art. 37 del propio EAPV que determina las competencias forales cuya titularidad corresponde a los TTHH (...)”⁵⁰⁵.

Sin embargo, esta interpretación de la regulación estatutaria no ha sido compartida de forma unánime por la doctrina, tal y como se expone a continuación.

Concretamente, el profesor CORCUERA ATIENZA mantiene que “(...) afirmar que la disposición adicional única del EAPV junto a la disposición adicional 1ª de la CE hacen recobrar vigor a los poderes y competencias concretas que las Diputaciones forales tenían, de hecho, en las fechas inmediatamente anteriores a la primera de las leyes abolicionistas, es pretender un imposible (...)”⁵⁰⁶.

No cabe deducir, para este autor, “(...) que el reconocimiento constitucional de los derechos históricos suponga la necesaria incorporación al ordenamiento de lo que se entiende fue acervo competencial de los Territorios forales (...)”⁵⁰⁷.

Hondando en la misma idea, GARCÍA HERRERA asevera que “(...) el reconocimiento formal de los TTHH en el EAPV se ha reducido a un enunciado teórico de contenido estructural, sin que, simultáneamente, se acogiera un principio material y sustantivo y, por lo tanto, las Instituciones forales se encuentran sujetas a condicionamientos y sometidas a las líneas de actuación que marca el Parlamento vasco (...)”⁵⁰⁸.

En el mismo sentido, MARTÍN MATEO considera que “(...) la tensión *provincialismo-Instituciones autónomas comunes*, presente en el Estatuto y en la primera actividad política autonómica, se presenta como oposición entre tradición y modernidad, cuando una comprensión realista del devenir histórico y un sentido de modernidad institucional parecieran exigir el refuerzo de las instituciones comunes y el Parlamento vasco (...)”⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ ZARZALEJOS NIETO, A., “Reintegración foral en.....”, *op. cit.*, p. 173.

⁵⁰⁶ CORCUERA ATIENZA, J., “Alcance de la constitucionalización de,”, *op. cit.*, p. 402.

⁵⁰⁷ CORCUERA ATIENZA, J., “Alcance de la constitucionalización de,”, *loc. cit.*

⁵⁰⁸ GARCÍA HERRERA, M. A., “Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los Territorios Históricos: La Comisión Arbitral del Estatuto Vasco. REDA, núm. 30, 1981, p. 581.

⁵⁰⁹ MARTÍN MATEO, R., “Los Territorios Históricos: Funciones. *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco*. IVAP. Vol. III, Oñati, 1983, p. 1348, y CORCUERA ATIENZA, J. “Alcance de la constitucionalización de,”, *op. cit.*, pp. 399-400.

No obstante, a pesar de las posturas expuestas, el TC desde la STC 76/1988, de 26 de abril de 1988, que juzga la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos, el TC, en su FJ 5, señala lo siguiente:

“(…) Ello supone que junto a la actualización que la Constitución lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos a unas instituciones comunes de nueva creación, y en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la disposición adicional primera CE conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada. Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma estructurada, se convierte, tanto en norma fundacional de las instituciones comunes, como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres territorios históricos. Por medio del Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica, no incompatibles con los principios constitucionales, pasa a ejercerse en dos niveles diferentes (...)”⁵¹⁰.

Por lo tanto, a la luz de esta sentencia, las últimas posiciones doctrinales expuestas no han sido las que han prosperado en el desarrollo estatutario e institucional de Euskadi porque, prontamente, la jurisprudencia constitucional califica al EAPV como norma de reintegración y reestructuración de la potestad de autogobierno de los tres TTHH, reconociendo, además, al EAPV como expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca y expresión actualizada del régimen foral en el sentido de la disposición adicional primera de la CE.

⁵¹⁰ FJ 5 de la STC 76/1988, de 26 de abril de 1988, FJ 5, *BOE*, núm. 125 (Suplemento), de 25 de mayo. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1988-12887.pdf> (Última consulta 12/12/2017).

III.- OTRAS NORMAS QUE COMPLEMENTAN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EUSKADI

El EAPV inicia la vertebración institucional de Euskadi, pero no la completa. En este sentido, ha sido calificada como norma de institucionalización incompleta por JIMÉNEZ ASENSIO⁵¹¹.

No obstante, a mi entender, es preferible denominarla como norma abierta y por ello necesitada de un conjunto de normas específicas que la complementen.

El EAPV es manifiestamente abierto en tres ámbitos; en la determinación de las competencias de los TTHH, en la regulación de relaciones de la CAPV con el Estado y en la determinación de un sistema de fuentes del derecho, mínimamente ordenado, dentro de la CAPV.

En este sentido, el EAPV reconoce a los TTHH, pero no fija la distribución competencial interna entre éstos y las Instituciones comunes de la CAPV, salvo en el núcleo propio de su “garantía institucional” representado por el art. 37.3 del EAPV, que regula las materias sobre las que los TTHH tienen competencias exclusivas⁵¹².

Esta circunstancia es constatada, también, por el profesor LARRAZABAL BASANEZ, quien señala que “(...) en el EAPV no se establece un reparto rígido de competencias entre las Instituciones comunes y los Territorios Históricos, sino que se fija un mecanismo abierto y flexible que permite aumentar las competencias de los mismos, probablemente, porque al momento de su aprobación había otras prioridades y no se tenía totalmente claro hacia qué modelo de vertebración interna se iba a tender (...)”⁵¹³.

En lo referente a la carencia de regulación de un sistema de fuentes del derecho, el profesor JIMÉNEZ ASENSIO señala que “(...) el EAPV no se comporta como la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, en cuanto que no señala cuáles son el resto de normas que componen la arquitectura del ordenamiento vasco, ni siquiera

⁵¹¹ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico”. *RVAP*, núm. 47 (II), 1997, p. 133.

⁵¹² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos de los Territorios Forales. Bases Constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid, 1985, pp.153-155. Este autor desarrolla la teoría de la garantía institucional de la foralidad e identifica el art. 37.3 del EAPV con el espacio competencial nuclear de los TTHH.

⁵¹³ LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88, 2010. p. 711.

especifica cuáles son los principios de articulación de la tupida red de sistemas y subsistemas normativos (...)”⁵¹⁴.

Según este autor, “(...) lo que sí determina son los elementos estructurales básicos, a partir de los cuales puede comprenderse la complejidad potencial del sistema. Esto se advierte cuando la norma estatutaria efectúa distintas referencias de carácter institucional, tales como el reconocimiento de los TTHH y su función, la composición territorialmente paritaria del Parlamento vasco o la regulación de la Comisión Arbitral, así como, principalmente, cuando diseña las líneas fundamentales de las relaciones económico-financieras entre el Estado y la CAPV, remitiendo, sin embargo, a la ley autonómica, la concreción de la mayor parte de los detalles de esas relaciones, en lo que afecta al plano interno (...)”⁵¹⁵.

Es decir, el EAPV tampoco regula el contenido de la red de relaciones económico-financieras internas en la CAPV, ni las correspondientes a la CAPV con el Estado. Reconoce en su art 41 que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico, pero, únicamente, determina una serie de principios y bases que su contenido debe respetar en todo caso (art. 41.2 del EAPV).

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, se aprueban las normas complementarias al EAPV que vienen a cubrir el vacío existente en el mismo en estos tres ámbitos citados.

Esta normativa tiene distinta procedencia e intensidad y está constituida, básicamente y hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, por la Ley del Concierto Económico, la Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, la Ley de Territorios Históricos y las normas forales de los TTHH.

Se analiza, a continuación, la aportación de cada uno de estos cuerpos normativos a la configuración del entramado interinstitucional vasco y a la configuración del peculiar sistema de fuentes del derecho en el ámbito de la CAPV.

III.1.- LA LEY DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Las relaciones económico-financieras entre el Estado y la CAPV, tal y como establece el EAPV, se regulan mediante el sistema tradicional de Concierto Económico que tiene su plasmación en la aprobación de una ley, esto es, la Ley del Concierto Económico.

A diferencia del resto de CCAA de régimen común existente en el Estado español, cuyas relaciones económico-financieras se rigen por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA, en adelante), Euskadi cuenta con

⁵¹⁴ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, p. 134.

⁵¹⁵ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *loc. cit.*

el modelo de Concierto Económico en el que los TTHH asumen un papel relevante en ejercicio de las facultades tributarias y recaudatorias que ostentan.

Seguidamente se analizan las peculiaridades de este sistema de relaciones Estado-CAPV, así como la naturaleza peculiar de la Ley del Concierto Económico.

Este régimen de Concierto Económico se reconoce, en primer término, en el art. 41 del EAPV, tal y como se ha mencionado antes, con el siguiente tenor literal:

“(…) 1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo

así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

f) El régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución (...).”.

En desarrollo de la previsión del art. 41.1.a) *in fine* del EAPV, el Concierto Económico se aprueba por medio de la Ley 12/1981, de las Cortes Generales. Éste es el primer Concierto Económico post-estatutario. El actualmente vigente es el aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo⁵¹⁶.

Tal y como señala LARRAZABAL BASAÑEZ, “(...) las relaciones de orden financiero y tributario entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado se regulan mediante el sistema de Concierto Económico. Hablando en general, y en lo que se refiere a los modelos de financiación autonómica existentes en el Estado español, frente al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (al que pertenecen todas ellas menos las dos Comunidades Forales, es decir, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra), en el que es el Estado Central quien legisla y recauda y después distribuye los fondos entre las Comunidades Autónomas (modelo regulado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas –LOFCA– y sus modificaciones posteriores), existe otro modelo alternativo de financiación, el de las dos Comunidades Forales, que funciona justo al revés, de tal manera que son ellas y no el Estado, quienes legislan y recaudan los tributos y contribuyen después a las cargas generales que son competencia del Estado con una cantidad, denominada cupo (en el caso vasco) o aportación (en el caso navarro). De hecho, y en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma Vasca, la propia LOFCA, en su disposición adicional primera dice que el sistema foral del concierto económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía (...)”⁵¹⁷.

Por su parte, según DE LA HUCHA CELADOR, el Concierto Económico constituye la manifestación más relevante del autogobierno de los TTHH que componen la

⁵¹⁶ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico para la CAPV. *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/24/pdfs/A18617-18636.pdf> (Última consulta 15/01/2018). Corrección de errores en, *BOE*, núm. 143, de 15 de junio de 2002. Esta ley ha sido objeto de varias modificaciones. Para ver toda la normativa vigente sobre el Concierto económico. Web: <http://www.euskadi.eus/informacion/normativa-vigente-del-concierto-economico/web01-a2conci/es/> (Última consulta 15/01/2018).

⁵¹⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Encaje constitucional, estatutario y legal del concierto económico como actualización de los derechos históricos”. *Boletín JADO*, Año XII, núm. 24. Academia Vasca del Derecho, Bilbao, junio 2013, pp. 197-198.

CAPV, lo que, “(...) indirectamente, repercute en la autonomía del ente territorial supraprovincial en el que se integran (...). Y ello porque cualquier posición política que se postule respecto del País Vasco ha de partir de la autonomía financiera (...)”⁵¹⁸.

Además, tal y como señala el citado autor la legitimidad constitucional del Concierto Económico no deriva de los arts. 156 a 158 de la CE, sino de su disposición adicional 1^a⁵¹⁹.

Afirmación ésta que es defendida, también, por ALONSO ARCE y LARRAZABAL BASAÑEZ⁵²⁰.

Al abordar todo análisis sobre el Concierto Económico, en mi opinión, deben diferenciarse dos vertientes, una, material y otra, formal.

La vertiente material plasma las bases y principios de acuerdo en las relaciones económico financieras. La vertiente formal por su parte, reviste fuerza de ley al acuerdo, en términos de mayor concreción.

Desde la vertiente material, según DE LA HUCHA CELADOR, el Concierto Económico “(...) es la regla de acuerdo a través de la cual se lleva a cabo la coparticipación del poder tributario entre el Estado y los Territorios forales, se fijan los puntos de conexión determinantes de la exacción de los impuestos por uno o por otros, se establecen los pertinentes criterios de armonización tributaria y se establecen las fórmulas (cupos o aportación económica) en virtud de las cuales los Territorios forales contribuyen a financiar las cargas generales del Estado, no asumidas por los TTHH y/o por la CAPV (...)”⁵²¹.

Desde la vertiente formal, la Ley del Concierto Económico es, a simple vista, una ley ordinaria estatal.

Sin embargo, tal y como señala LARRAZABAL BASANEZ, “(...) a pesar de que ni la CE ni el EAPV señalan procedimiento para la aprobación de esta ley, se impuso la tradición pactista o de acuerdo que había inspirado la aprobación de los Concierdos anteriores y, pese a la apariencia formal, no se puede afirmar que el Concierto Económico sea una ley ordinaria, sino que habría que decir que la ley, al igual que en

⁵¹⁸ DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico del Concierto Económico*. Ad concordiam, Bilbao, 2006, p. 13.

⁵¹⁹ DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 65.

⁵²⁰ ALONSO ARCE, I., “La normativa tributaria general y el Concierto Económico”. *FORUM FISCAL*, núm. 206, febrero 2015, p. 9. También, LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Encaje constitucional, estatutario...”, *op. cit.*, p. 201.

⁵²¹ DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 44.

el caso de la ley orgánica respecto al Estatuto de Autonomía, es la fuente que introduce a la norma en el ordenamiento jurídico (...)”⁵²².

El pacto, como bien señala el profesor citado, “(...) forma parte de la cultura jurídica del Pueblo vasco y ha sido su vía propia de entender las relaciones internas dentro de un país pequeño y complejo y las relaciones con la Corona o con el Estado (...)”⁵²³.

Pues bien, la Ley del Concierto Económico es la materialización formal de un acto complejo, en cuanto que la aprobación mediante ley es el último eslabón de un proceso condicionado a su validez por los trámites anteriores que conllevan el consenso.

En este sentido se pronuncia, asimismo, RAZQUIN LIZARRAGA, cuando afirma que “(...) el Concierto Económico es un texto pactado entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, siendo la forma de la ley únicamente la *veste* formal que incorpora al ordenamiento jurídico el pacto entre la Comunidad Autónoma y el Estado, por lo que, con plena defensa de este derecho histórico, la disposición adicional segunda de la Ley del Concierto establece que las modificaciones del mismo sólo pueden hacerse por el mismo procedimiento seguido para su implantación, exigiendo por tanto, que cualquier alteración se haga de forma paccionada o pactada (...)”⁵²⁴.

Es más, el propio TC, en su STC, FJ 9 de la STC 76/1988, de 26 de abril de 1988, que enjuicia la inconstitucionalidad de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos, reconoce el carácter pactado de la Ley del Concierto Económico en términos claros cuando señala lo siguiente:

“(...) no puede desconocerse que históricamente la determinación de las aportaciones de las Haciendas forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (...)”⁵²⁵.

Por lo tanto, la Ley del Concierto Económico goza de una naturaleza específica que se muestra próxima al Estatuto, tanto en la vertiente formal de su aprobación o modificación, como en el aspecto sustantivo de su contenido. En su vertiente material

⁵²² LARRAZABAL BASAÑEZ, S. “Retos del autogobierno vasco para el siglo XXI: conocer el pasado, aprender del presente y soñar el futuro”. *HERMES-Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 55, 2017, p. 111.

⁵²³ LARRAZABAL BASAÑEZ, S. “Retos del autogobierno vasco...”, *loc. cit.*

⁵²⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del Concierto Económico (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1995)”. *RVAP*, núm. 46, 1997, diciembre 1996, p. 336.

⁵²⁵ FJ 9 de la STC 76/1988, de 26 de abril de 1988. *BOE*, núm. 125 (Suplemento), de 25 de mayo. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1988-12887.pdf> (Última consulta 12/12/2017).

es la ley que determina las competencias en materia tributaria de los TTHH en relación con el Estado, y define las relaciones económico-financieras entre el País Vasco (Instituciones comunes y TTHH) y la Administración del Estado.

En este último aspecto, cabe también incluir las leyes quinquenales de cupo, como ejemplo de normas específicas que establecen periódicamente, y a través de un proceso paccionado, cuál es la aportación anual que deberá desembolsar la CAPV a la Administración General del Estado en función de las cargas no asumidas por la CA.

Según JIMÉNEZ ASENSIO, opinión que se comparte, “(...) el Concierto Económico puede considerarse la norma clave para entender cuáles son los ámbitos competenciales propios de los Territorios Históricos en materia tributaria, gozando, por lo tanto, del innegable carácter de norma atributiva de competencias o, si se quiere, de norma materialmente estatutaria (...). El Concierto goza de un carácter cuasi-estatutario integrándose dentro de lo que podíamos denominar *bloque de la constitucionalidad* (...)”⁵²⁶.

Lo importante es, en mi opinión, que esta Ley del Concierto Económico regula en su Capítulo I, el “Sistema tributario de los Territorios Históricos”, reconociendo, en consecuencia, la autonomía financiera de los mismos, lo cual tiene reflejo en una serie de potestades normativas de carácter tributario que tienen su materialización formal de concreción en el mayor rango normativo de las normas forales tributarias, tal y como se expondrá.

III.2.- LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS Y DEMÁS LEYES “DELIMITADORAS DE COMPETENCIAS”

Hasta ahora se ha estudiado, como norma que complementa el EAPV, la Ley del Concierto Económico que regula, básicamente, las relaciones económico-financieras *ad extra* de la CAPV con el Estado.

Procede, por lo tanto, ahora analizar el resto de normas que, completando el EAPV, regulan las relaciones *ad intra* en la CAPV.

En la medida en que el EAPV se considera como norma abierta que no determina la distribución interna del poder, ni la fijación del régimen económico privativo de la CAPV, se ha hecho necesaria la aprobación de “*otras normas delimitadoras de competencias*” entre las Instituciones comunes de la CAPV y sus Órganos forales, y esta labor ha correspondido, mayormente, a la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos (LTH, en adelante)⁵²⁷.

⁵²⁶ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, p. 144.

⁵²⁷ La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos. *BOPV*, num.182, de 10 de diciembre de

Tal y como pone de manifiesto COBREROS MENDAZONA, la LTH “(...) tiene una importancia decisiva en el desarrollo del reparto de poder intraautonómico en Euskadi (...)”⁵²⁸.

A continuación, se expone la contribución de esta ley al sistema de fuentes del derecho local en la CAPV y se ponen de manifiesto las tensiones que surgen en su aprobación.

En este sentido, cabe afirmar que la LTH es la norma que complementa al Estatuto en todo lo concerniente a la distribución interna del poder y, además, determina el régimen económico-financiero interno y las complejas relaciones que se entablan entre la Hacienda del País Vasco y las Haciendas de los TTHH.

El propio Preámbulo de la LTH pone de manifiesto su importancia, señalando su finalidad de contribuir, de acuerdo con las previsiones del EAPV, a la vertebración política de Euskadi, conjugando las exigencias derivadas de una organización político-administrativa nueva, la Comunidad Autónoma, con el respeto a los regímenes jurídicos privativos y las competencias de sus TTHH, titulares originarios de los derechos históricos que ampara, y respetando el contenido y la esencia de la disposición adicional 1ª de la CE.

Tal y como señala LUCAS MURILLO de LA CUEVA, esta *misión* que refleja el Preámbulo de la LTH es, ciertamente, delicada y compleja y, por ello, no es de extrañar, según este autor, la polémica que ha rodeado siempre a la LTH, pues “(...) cuál deba ser el punto de equilibrio entre ambos polos es una cuestión de fuerte carga ideológica que desde el principio ha enfrentado a los partidarios de que se decante con decisión a favor de las Instituciones comunes con los defensores de una posición fuerte de las forales, especialmente, en aquello que constituye su acervo institucional y competencial tradicional (...)”⁵²⁹.

La LTH, a mi juicio, en su pretensión de articular un modelo de reparto del poder político entre las Instituciones comunes y los Órganos forales de los TTHH, aporta importantes elementos de configuración del sistema de fuentes del derecho de la CAPV y de sus TTHH. Estos elementos se abordan a continuación.

Concretamente, el art. 2.1 de la LTH dispone que las Juntas Generales y las Diputaciones forales son Órganos de los TTHH, de manera que se establece una

1983, pp. 4132-4150. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1983/12/8302316a.pdf> y BOE, núm. 92, de 17 de abril, de 2012, pp. 30060-30076. Web: <https://boe.es/boe/dias/2012/04/17/pdfs/BOE-A-2012-5193.pdf> (Últimas consultas 06/03/2018).

⁵²⁸ COBREROS MENDAZONA, E., “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos forales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 75, 2006, p. 52.

⁵²⁹ LUCAS MURILLO de LA CUEVA, E., “La Ley de Territorios Históricos: estado de la cuestión”. *El poder normativo foral en la encrucijada. Encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*. GORDILLO PÉREZ (Dir.), Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 104.

estructura institucional que gira sobre un órgano representativo, las Juntas Generales, elegidas por sufragio universal, libre, directo y secreto, y un órgano ejecutivo, la Diputación foral.

Por su parte, el art. 6.2 de la LTH, reza así:

“(…) En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento (…).”

De la dicción, *a sensu contrario*, del precepto transcrito cabe deducirse que los órganos competentes de los TTHH no pueden dictar normas con rango de ley.

Esta cuestión plantea la incógnita de la naturaleza jurídica de los complejos normativos forales y, más concretamente, de las normas forales (NNFF, en adelante), emanadas de las Juntas Generales que constituyen la categoría normativa más alta del ordenamiento jurídico foral.

El debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de las NNFF ha sido intenso, llegando incluso a nuestros días, y se intenta sintetizar a continuación.

Siguiendo a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, las NNFF son reglamentos que emanan como consecuencia del ámbito reservado estatutariamente a los TTHH por el art. 37.3 del EAPV, artículo que condensa la garantía institucional foral y, por lo tanto, son reglamentos autónomos, de tal forma que llega a la conclusión de que todas las normas emanadas de los Órganos forales de los TTHH tienen naturaleza de reglamentos⁵³⁰.

LEGUINA VILLA opina al respecto, que “(…) los territorios históricos del País Vasco son, con toda evidencia, titulares de un poder normativo propio sobre determinadas materias, pero ello no significa en modo alguno que tal potestad de dictar normas jurídicas pueda instrumentarse por medio de leyes formales, equiordenadas, por referencia a la Constitución, a las leyes de las Cortes Generales y a las del Parlamento vasco (...). Los TTHH han de ejercer su potestad normativa autónoma a través de sus propios productos normativos subordinados a las leyes, que corresponden a aquellas corporaciones territoriales o locales integradas en algún ente territorial superior dotado de soberanía (Estado) o de autonomía política (la CA), es decir a través de normas jurídicas reglamentarias (...)”⁵³¹.

⁵³⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos.....*, op. cit., p. 145.

⁵³¹ LEGUINA VILLA, J., “Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Volumen 1, núm. 3, septiembre-diciembre, 1981, p. 65.

También PALMA FERNÁNDEZ califica a las NNFF como reglamentos autónomos forales⁵³².

Sin embargo, IBARRA ROBLES expresa una opinión crítica con la caracterización de las NNFF como reglamentos autónomos y considera que los regímenes forales actualizados de los TTHH se sitúan en la esfera ordinamental que, en la estructura del Estado/Ordenamiento, corresponde a las entidades públicas titulares de la autonomía local. En contra del planteamiento realizado por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ entiende que “(...) la interpretación de una reserva reglamentaria en el art. 37.3 del EAPV se aparta de la primera consecuencia del principio de legalidad que viene dada por la necesidad de una interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico (...)”. En esta dirección, según este autor, “(...) la invocada reserva reglamentaria a favor de los Territorios Históricos no puede tenerse como un *broche de seguridad* a la garantía institucional de la foralidad, desde el momento en que el propio ordenamiento constitucional, establecedor de la garantía, excluye la figura de reglamentos autónomos a la que aquella conduce (...)”. Por lo tanto, concluye en encuadrar, fuera del ámbito correspondiente a la potestad de auto-organización, las NNFF en la categoría de reglamentos ejecutivos⁵³³.

Por su parte, LASAGABASTER HERRARTE señala que la línea argumental a seguir en el análisis de las normas forales es idéntica a la utilizada en relación con las ordenanzas municipales, siendo la única diferencia la de la naturaleza de los entes normadores⁵³⁴.

Por lo tanto, podría concluirse en que parte de la doctrina administrativista, como la expuesta, acoge la caracterización de las NNFF como reglamentos en los términos expuestos.

Sin embargo, ZARZALEJOS NIETO dice algo diferente, toda vez que afirma que “(...) las normas forales emanadas de las Juntas Generales están dotadas de fuerza de ley material, aunque formalmente en una jerarquía normativa preceptiva pudieran equipararse a preceptos reglamentarios autónomos o independientes. En cualquier caso,

⁵³² PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Reglamentos autónomos en España”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87, Civitas, 1995, p. 333.

⁵³³ IBARRA ROBLES, J. L., “La eficacia externa de las normas forales”, *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 589 y 593.

⁵³⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I., “Las normas forales: su naturaleza jurídica”. AAVV, *Cuestiones Particulares del régimen foral y local vasco*, Oñati, 1994, pp. 216-218.

estamos en presencia de normas con fuerza de obligar, aunque de carácter orgánico, con naturaleza jurídica *sui generis* (...)”⁵³⁵.

En esta visión, ahonda LOJENDIO IRURE, quien critica las anteriores caracterizaciones expuestas sobre las NNFF como reglamentos, porque arguye que el instrumento normativo del reglamento autónomo es ajeno al ordenamiento foral y es muy forzado tratar de “incrustarlo” en él para el sólo efecto de explicar su naturaleza. Defiende, por tanto, que las NNFF de carácter general, emanadas de la representación popular que las Juntas Generales de los TTHH, son normas sin precedentes en nuestro sistema normativo, normas especiales que constituyen una singularidad más, en el ordenamiento jurídico vasco⁵³⁶.

También, en esta línea argumental profundiza el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, cuando propugna una nueva caracterización dogmática de categoría específica de las NNFF. Sustenta que su naturaleza jurídica no tiene parangón en ningún otro ordenamiento jurídico y que la construcción dogmática de lo que es la norma foral no puede pretenderse desde la noción de reserva de ley, ni poniendo en entredicho su naturaleza, a través de la afirmación de que no cumple las exigencias derivadas del Principio de Legalidad porque ambos planos son ajenos al ordenamiento foral⁵³⁷.

Afirma que el problema de la norma foral en relación a otros ordenamientos, “(...) no es un problema de si aquella norma cumple o no la exigencia del Principio de Legalidad, sino de si el ordenamiento foral dispone de competencia para cubrir ese espacio (...)”⁵³⁸.

La ley es una categoría normativa, según este autor, ajena al ordenamiento foral como ordenamiento propio. Considera que es una obviedad que la norma foral no pueda tener rango de ley como reconoce el EAPV porque el rango es inherente al Principio de Jerarquía, que surte efectos, exclusivamente, en el interior del ordenamiento autonómico de las Instituciones comunes, pero no puede extenderse tal calificación de ley a un tipo de normas como las NNFF, que “(...) actúan en un subsistema normativo diferente, aunque interrelacionado (...)”. Por eso, señala que disponen de “(...) una

⁵³⁵ ZARZALEJOS NIETO, A., “Reintegración foral en", *op. cit.*, p. 177.

⁵³⁶ LOJENDIO IRURE, I., “La Disposición Adicional Primera y los derechos", *op. cit.*, p. 437.

⁵³⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como", *op. cit.*, pp. 163-165. Mantiene una postura radicalmente contraria a la de IBARRA ROBLES quien desdeña la interpretación de la garantía institucional de la autonomía foral instituida por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y analiza la naturaleza jurídica de las normas forales desde el prisma del Principio de Legalidad y la relación entre ley y reglamento negando la existencia de toda reserva reglamentaria en el EAPV que pudiera desplazar la aplicación de la ley, en IBARRA ROBLES, J.L., “La eficacia externa de las ...”, *op. cit.*, pp. 586-589.

⁵³⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sistema de fuentes ...”, *loc. cit.*

fuerza normativa activa que es equivalente a la ley y ello, principalmente, si se ocupan de espacios reservados, material o formalmente a la ley, ya sea ésta estatal o autonómica (...)”⁵³⁹.

En términos parecidos se pronuncian, también, CLAVERO SALVADOR, cuando señala que las NNFF son materialmente leyes⁵⁴⁰, AURTENETXE GOIRIENA, cuando advierte que si las NNFF no son leyes en sentido verdadero y propio, parece que tampoco les conviene la caracterización de reglamentos ⁵⁴¹ y MARTÍNEZ ETXEBERRIA, cuando llega a la conclusión de que las NNFF vascas, y en especial, las NNFF fiscales, no tienen rango de ley, pero son mucho más que reglamentos⁵⁴².

Además, la LTH, en su art. 8, dispone, expresamente, lo siguiente:

“(…) 1. En las materias que sean de la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, les corresponden a éstos las siguientes potestades:

a) Normativa, aplicándose las normas emanadas de sus Órganos Forales con preferencia a cualesquiera otras. La sustitución, tanto de las normas a que se refiere la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía, como en su caso de la legislación del Parlamento Vasco, se realizará mediante Normas Forales de las Juntas Generales.

b) Reglamentaria.

c) Administrativa, incluida la inspección.

d) (...)”.

De la literalidad del precepto se deduce, a primera vista, la diferencia entre la potestad normativa y la reglamentaria, lo que, siguiendo a LOJENDIO IRURE, tiene importancia a la hora de definir la naturaleza jurídica de los productos normativos de los TTHH, según provengan de su órgano representativo, las Juntas Generales o de su órgano ejecutivo, la Diputación foral correspondiente⁵⁴³.

⁵³⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sistema de fuentes...”, *loc. cit.*

⁵⁴⁰ CLAVERO SALVADOR, B., “El acceso a la autonomía de los Territorios Históricos: Las Comunidades forales”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, p. 102.

⁵⁴¹ AURTENETXE GOIRIENA J. L., “El papel de las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el proceso político vasco”. *Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1936*, Oñati, 1988, p. 133.

⁵⁴² MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., “La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: el Concierto Económico vasco”. *Tesis doctoral dirigida por ATXABAL RADA, Alberto (Dir.) y LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago (Dir.)*. Universidad de Deusto, 2014, p. 490. TESEO. Web: <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=mV1QXwrUWlY%3D>

⁵⁴³ LOJENDIO IRURE, I., *La disposición adicional primera de.....*, *op. cit.*, pp. 107-109.

Por su parte, el art. 16 de la LTH dispone que los TTHH contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General.

Más aún, la LTH materializa la previsión de reserva de ley del art. 42.a) del EAPV, al establecer un mecanismo complejo por medio del cual se efectuarán las aportaciones de los TTHH al sostenimiento de las cargas generales del País Vasco. Concretamente, en sus arts. 22 y 29, la LTH detalla un prolijo procedimiento para la aprobación de las leyes de metodología de determinación de aportaciones y de las leyes anuales de aportaciones⁵⁴⁴.

Por lo tanto, el sistema de financiación interna, basado en el Principio de Riesgo Compartido, se hace girar, básicamente, sobre la base de la distribución horizontal de las aportaciones y para su establecimiento se crea el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, de composición paritaria, pero limitada a los ejecutivos, cuestión que ha suscitado ciertas controversias⁵⁴⁵.

Concretamente, a este respecto, JIMÉNEZ ASENSIO señala que “(...) llama la atención que, a pesar de sus importantísimas funciones en el plano del procedimiento legislativo de las leyes de contenido financiero, ni el Parlamento vasco ni las Juntas Generales intervengan directamente en los procesos de formación y toma de decisiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas porque este órgano aprueba, por ejemplo, la metodología de distribución de los recursos y ese acuerdo se tramita ante el Parlamento vasco como un proyecto de ley de artículo único, debiendo el órgano legislativo pronunciarse en debate y votación sobre la totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas parciales de ningún tipo (...)”⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ Remítase al Capítulo V de la parte segunda de esta tesis.

⁵⁴⁵ En la disposición adicional 2ª de la LTH y en la disposición adicional 4ª de la Ley 2/2007, de Aportaciones se impone el criterio de riesgo compartido en el régimen de distribución de la participación de los Municipios y demás Entidades locales en la recaudación por tributos concertados. Esta cuestión se estudia en el Capítulo V de esta parte segunda de la tesis.

⁵⁴⁶ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como”, *op. cit.*, p. 153. Este profesor señala que este tipo de leyes pudieran ser calificadas de *actos complejos* puesto que por un lado hay una convergencia de distintas voluntades en diferentes momentos, y, por otro lado, la validez de la norma está condicionada a la validez de los trámites previos a su presentación en sede parlamentaria. Una visión crítica a este específico procedimiento de elaboración y aprobación mantiene CORCUERA ATIENZA, J., en “Las leyes vascas de artículo único. Una reflexión sobre su (problemática) constitucionalidad”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, p. 85-88.

La LTH determina las relaciones económico-financieras entre las Instituciones comunes y los TTHH utilizando para dicha finalidad dos instrumentos normativos específicos⁵⁴⁷ que son:

1.- Las leyes de carácter periódico que establecen *la metodología de las aportaciones* de las Haciendas forales a la Hacienda General del País Vasco.

2.-Las leyes anuales de Aportaciones, que establecen el monto anual que cada Territorio Histórico aporta a las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma para que éstas sufraguen los gastos derivados del ejercicio de sus propias competencias.

Ambos tipos de leyes, según el profesor mencionado, “(...) son *de relación entre ordenamientos* y, lo más relevante es que el Parlamento vasco lo único que hace en el *iter* legislativo es formalizar un acuerdo político suscrito en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (...)”⁵⁴⁸.

El contenido paccionado de estas normas internas de carácter económico-financiero, en mi opinión, encuentra su explicación última en el reconocimiento de los derechos históricos de los Territorios forales que lleva a cabo la disposición adicional 1ª de la CE y reiteran el Estatuto y la Ley del Concierto Económico.

Siguiendo también en este extremo al profesor JIMÉNEZ ASENSIO, se evidencia la característica de que el ordenamiento jurídico autonómico vasco dispone de una tipología muy peculiar de normas de carácter económico-financiero, “(...) cuyas singularidades se manifiestan, principalmente, en su procedimiento de elaboración que implica el orillamiento del Parlamento del proceso, realmente decisorio, de la conformación de este tipo de leyes (...)”⁵⁴⁹.

Además, según este autor, “(...) este procedimiento es coincidente con la elaboración y aprobación de las leyes de contenido económico-financiero que regulan las relaciones *ad extra* entre el Estado y la CAPV porque, tanto la Ley de Concierto Económico como las leyes quinquenales de cupo, tienen una configuración muy similar en cuanto a su tramitación y naturaleza. La única diferencia estriba en que en el ámbito interno el proceso está mucho más formalizado estableciéndose la regulación de un órgano donde deberá llevarse a cabo la concertación, concretamente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (...)”⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sistema de fuentes...”, *loc. cit.*

⁵⁴⁸JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes...”, *loc. cit.*

⁵⁴⁹JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes ...”, *loc. cit.*

⁵⁵⁰JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes ...”, *loc. cit.*

Se trata, en ambos casos, de acuerdos políticos, elaborados en sede gubernamental y pactados entre los “ejecutivos” que adoptan, posteriormente, la forma externa de ley.

III.3.- LA LEY DE ARMONIZACIÓN, COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN FISCAL

El EAPV reconoce la potestad tributaria a los TTHH. Sin embargo, en su tarea dispositiva, atribuye al Parlamento vasco la potestad de dictar leyes de armonización fiscal, coordinación y colaboración fiscal, en los términos que se exponen a continuación.

Concretamente, el art. 41.2 a) del EAPV establece lo siguiente:

“(…) El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

- a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley (…)

Por su parte, el art. 14.3 de la LTH reza así:

“(…) Sin perjuicio del ulterior desarrollo por el Parlamento vasco de las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios Históricos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía, las disposiciones que dicten sus Órganos forales competentes, en el ejercicio de la potestad normativa reconocida en el Concierto Económico, regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos (…)

Ese último precepto transcrito, junto a la disposición transitoria tercera de la LTH, han sido, expresamente, invocados por tacha de inconstitucionalidad en el recurso de inconstitucionalidad 119/1984 interpuesto contra la LTH por limitar, indebidamente, las facultades normativas de los TTHH en materia tributaria⁵⁵¹.

⁵⁵¹ Recurso de Inconstitucionalidad núm. 119/84, frente a los arts. 6.1, 14.3, 20, 21, 22, 24, 28, 29 y disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre «Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos», promovido por 54 Senadores. Comparecen en el recurso el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco y Gobierno de la Nación. *BOE*, núm. 73, de 26 de marzo de 1984, p. 8291. Web: <https://boe.gob.es/boe/dias/1984/03/26/pdfs/A08291-08291.pdf> (Última consulta 04/06/2019).

La inconstitucionalidad del art. 14.3 de la LTH radica para los actores, por un lado, en que contiene un mandato de regulación uniforme de los elementos sustanciales de los distintos tributos para los TTHH y, por otro lado, en que prevé la futura entrada en vigor de una ley de coordinación, armonización fiscal y colaboración que se configura como permanente y de aplicación continuada, en lugar de consistir en actuaciones excepcionales⁵⁵².

El recurso da lugar a la STC 76/1988, de 26 de abril que falla la desestimación del mismo. Esta sentencia citada concluye con la constitucionalidad de la LTH. Concretamente, en lo referente al art. 14.3 de la LTH, señala lo siguiente:

“(…) El análisis de la aducida inconstitucionalidad requiere tener en cuenta que la disposición adicional tercera LTH en su primer apartado especifica que lo preceptuado en el art. 14.3 de esta Ley será de aplicación a partir de la fecha que expresamente se disponga en la ley que sobre "coordinación. armonización fiscal y colaboración" entre los Territorios Históricos, dicte el Parlamento vasco, al amparo de lo establecido en el arto 41.2 a) del Estatuto de Autonomía. Por tanto, y ante el carácter genérico del art. 14.3. que se refiere, sin mayor precisión, a los elementos sustanciales de los distintos impuestos, será esa ley la que habrá de determinar qué se entiende por «elementos sustanciales» que habrán de ser regulados de manera uniforme. El examen de si se ha respetado la garantía institucional del régimen foral en materia fiscal habría de hacerse, pues, respecto a los mandatos de esa ley. sin que quepa un pronunciamiento sobre la cuestión cuando tal ley no constituye objeto del presente recurso, ni ha sido sometida al juicio de este Tribunal (...)”⁵⁵³.

Por lo tanto, cabe extraer la conclusión de que estas leyes autonómicas de armonización, coordinación y colaboración, al menos potencialmente, pueden modular el ejercicio de competencias tributarias de los TTHH, tanto de carácter normativo, como ejecutivo.

Aunque la dicción literal del transcrito art. 41.2 a) del EAPV hace referencia a la posibilidad de aprobación de varias leyes, hasta la fecha, únicamente, se ha aprobado una ley de estas características, la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización,

⁵⁵² STC 76/1988, de 26 de abril de 1988. *BOE*, núm. 125 (suplemento), de 25 de mayo de 1988, pp. 6-14. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1988-12887.pdf> (Última consulta 06/03/2019).

⁵⁵³ FJ 12 de la STC 76/1988, de 26 de abril. *BOE*, núm. 125 (suplemento), de 25 de mayo de 1988, p. 14. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1988-12887.pdf> (Última consulta 06/03/2019).

Coordinación y Colaboración fiscal⁵⁵⁴ cuyo art. 16 crea el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE, en adelante). Este órgano tiene, entre otras, las funciones de impulsar la coordinación y colaboración entre las Diputaciones forales en el ejercicio de sus competencias tributarias, en aras a lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria, así como la emisión de informes preceptivos, pero no vinculantes, sobre los proyectos de disposiciones forales de carácter general, relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por ley del Parlamento vasco.

En relación al contenido material de esta ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal, única aprobada por el momento, ETXEBARRIA ETXEITA señala que “(...) es obvio que nos hallamos ante una técnica que debe ejercitarse con considerable tacto para evitar alterar la distribución competencial interna en la CAPV (...)”. Asimismo, realiza un análisis crítico de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal del Parlamento vasco en relación a la posible erosión de las competencias forales advirtiéndole que “(...) examinando y viendo la filosofía de la ley puede deducirse que el Parlamento vasco recaba para sí la apreciación del interés respecto a qué materias deben de armonizarse y sobre todo el delegar a futuras leyes la armonización de diferentes tributos. Asimismo, se autoasigna el Parlamento vasco la definición del contenido preciso de la armonización interpretando la necesidad y la conveniencia de los intereses del País de optar por un determinado grado de uniformización de la normativa tributaria, actuación que parece derivarse de una concepción de titular de la potestad en normativa tributaria, planteamiento que desde el punto de vista de la normativa constitucional y estatutaria es de todo punto de vista no admisible (...)”⁵⁵⁵.

Sin embargo, LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA destaca la importancia política de esta ley, que supone, según él, “(...) la culminación de un proceso complejo, duro en ocasiones, y, finalmente, enriquecedor desde la óptica de la configuración de un modelo propio de Hacienda (...)”⁵⁵⁶.

Especial relevancia en la ley tiene la creación del OCTE en su art. 16, que se configura como clave, en mi opinión, para articular el modelo de relaciones diseñado.

⁵⁵⁴ Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal. BOPV, núm. 109, de 9 de junio de 1989, pp. 3836-3844. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1989/06/s89_0109.shtml y BOE, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, pp. 22557-22564. Web: <https://boe.es/boe/dias/2012/03/10/pdfs/BOE-A-2012-3402.pdf> (Últimas consultas 12/03/2019).

⁵⁵⁵ ETXEBARRIA ETXEITA, I. J., “Las leyes de armonización en la Constitución y en el ordenamiento de la CAPV. La Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal”. RVAP, abril 1992, núm. 32, p. 65.

⁵⁵⁶ LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA José Luis. “La ley de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, 1989, p. 119.

En este sentido, por un lado, y con carácter general, el OCTE tiene la función de impulsar la coordinación y colaboración entre las Diputaciones forales en el ejercicio de sus competencias tributarias, para lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria. Por otro lado, debe emitir cuantos informes le sean solicitados por las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma o los Órganos forales de los Territorios Históricos en materia tributaria.

Más aún, finalmente, tiene como función la publicación de un informe anual integrado de la actuación de la Hacienda vasca donde se proporcione información relativa a la gestión y a la inspección.

Según JIMÉNEZ ASENSIO, la ley de armonización, coordinación y colaboración Fiscal, “(...) juega como “norma de cierre” del sistema, cuya entrada en acción no debería obstruir las potestades normativas atribuidas *ab initio* a los Territorios Históricos por el Concierto Económico. Los titulares de las potestades en materia tributaria son las instituciones competentes de los Territorios Históricos: Juntas Generales y Diputaciones forales, mientras que las instituciones comunes sólo poseen capacidad de intervención en esa materia con carácter excepcional (...), pero sin que ello suponga desapoderamiento alguno del titular efectivo de la competencia que seguirá siendo el Territorio Histórico (...)”⁵⁵⁷.

Es decir, las Instituciones comunes sólo poseen capacidad de intervención en esa materia con carácter excepcional, cuando así lo prevean las leyes de coordinación, armonización fiscal o colaboración mutua que se aprueben en lo sucesivo por el Parlamento vasco, pero sin que ello suponga despojar al Territorio Histórico de su competencia.

Por su parte, la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal es objeto en 1998, de una relevante modificación operada por la Ley 4/1998, de 6 de marzo⁵⁵⁸. Esta ley es aprobada para dar cumplimiento a la Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba entonces la modificación del Concierto Económico, lo que supone una importante profundización en el histórico sistema de Concierto que regula las relaciones financieras y tributarias con la Administración del Estado, tal y como se desprende de la Exposición de Motivos de la ley⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, p. 144.

⁵⁵⁸ Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal. BOPV, núm. 60, de 30 de marzo. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1998/03/s98_0060.pdf (Última consulta 11/03/2019).

⁵⁵⁹ Expresamente, la Exposición de Motivos de la Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, señala lo siguiente:

El contenido de la Ley 4/1998, de 6 de marzo, delimita las materias que deben ser objeto de armonización en aquellos tributos o aspectos en los que la modificación del Concierto Económico ha otorgado a las Instituciones del País Vasco nuevas competencias normativas, estableciéndose un marco general sin ánimo uniformador, pero que afecta a los elementos sustanciales de cada una de las figuras tributarias⁵⁶⁰.

De lo expuesto se deduce, a mi entender, que, aunque la aprobación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal ha provocado recelos en quienes han podido prever una agresión a las competencias tributarias de los TTHH, lo cierto es que, en lógica es una ley necesaria, en la medida en que las Instituciones vascas, en el marco del Concierto Económico, han ido asumiendo más competencias regulatorias en materia tributaria, al objeto de construir un sistema hacendístico coherente y equilibrado en el territorio de la CAPV.

No obstante, el Parlamento vasco no debiera hacer uso indiscriminado en la utilización de esta figura legislativa, pues ello atentaría contra las competencias exclusivas de los TTHH en materia tributaria, lo que conllevaría, sin lugar a dudas y siguiendo a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, una afrenta al núcleo intangible de la foralidad⁵⁶¹.

III.4.- LAS NORMAS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

Hasta el momento se ha analizado el debate doctrinal que origina la naturaleza jurídica de los productos normativos emanados de las Juntas Generales de los Territorios Históricos, esto es de las NNFF⁵⁶².

Antes de la entrada en vigor de la LTH, los TTHH ya habían aprobado sus respectivas NNFF Institucionales, en manifestación de su potestad de autoorganización y autodisposición normativa, proveniente del amplio marco normativo proporcionado

“(…) se ha producido una importante ampliación de las capacidades, tanto normativas como exaccionadoras, de nuestras haciendas, al tiempo que se han efectuado un importante número de modificaciones técnicas que garantizan la actualidad de la institución del Concierto. Todo ello incide en las facultades del Parlamento en materia de armonización, coordinación y colaboración (…)”.

⁵⁶⁰ Exposición de Motivos *in fine* de la Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal.

⁵⁶¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos de los Territorios Forales...*, *loc. cit.*

⁵⁶² Recuérdense, los distintos puntos de vista sobre la naturaleza jurídica de las normas forales. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 145. LEGUINA VILLA, J., “Los territorios históricos vascos...”, *op. cit.*, p. 65. PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Reglamentos autónomos...”, *op. cit.*, p. 333. IBARRA ROBLES, J. L., “La eficacia externa, *op. cit.*, pp. 589 y 593. LASAGABASTER HERRARTE, I., “Las normas forales...”, *op. cit.*, pp. 216-218. ZARZALEJOS NIETO, A., “Reintegración foral en, *op. cit.*, p. 177. LOJENDIO IRURE, I., “La Disposición Adicional Primera y los derechos, *op. cit.*, p. 437. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, pp. 163-165.

por la disposición adicional 1ª de la CE, del EAPV y de la Ley del Concierto Económico⁵⁶³.

A este respecto, IBARRA ROBLES se hace eco de la problemática suscitada por la configuración jurídico-formal de los regímenes forales de los TTHH. En este sentido señala que, “(...) habida cuenta de que ni la disposición adicional 1ª de la CE, ni el EAPV disponen regulaciones expresas sobre la eficacia externa de las normas forales, ni sobre los principios organizatorios de las relaciones interordinamentales de los regímenes forales, este hecho pone en primer plano la configuración institucional de las comunidades territoriales forales ya que sólo a partir de ella puede determinarse la esfera ordinamental autonómica sobre la que opera el factor foral (...)”⁵⁶⁴.

Este hecho, según JIMÉNEZ ASENSIO, contribuye a la conformación de “(...) un raro ejemplo de *autocreación* o si se prefiere *autoconfiguración* del ordenamiento foral por los propios órganos que tienen que desarrollarlo. Ese proceso de *autocreación* del sistema de fuentes, que encuentra su correlato en el poder de autoconfiguración institucional que tienen asimismo los TTHH, se ha llevado a cabo básicamente a través de sus Normas Forales Institucionales, completadas, en algún caso, con las Normas Forales de Gobierno y Administración y debiéndose tener en cuenta, a estos efectos los Reglamentos de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico. Todo este complejo normativo conforma lo que puede caracterizarse como las normas constitutivas o estructurales de cada Territorio Histórico en lo que se refiere a la articulación interna del poder, la concreción del sistema de categorías normativas y la determinación del gobierno foral (...)”⁵⁶⁵.

El EAPV y la LHL no determinan el sistema de fuentes del derecho de los Territorios Históricos. La mayor parte del sistema de fuentes de estos subsistemas ha surgido

⁵⁶³ Araba/Álava. Norma Foral, de 7 de marzo de 1983, sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 28, de 8 de marzo, de 1983. Bizkaia. Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento del Territorio Histórico de Bizkaia. *Anexo al BOB*, núm. 44, de 23 de febrero de 1987. Gipuzkoa. Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, de Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, de 20 de julio de 2005.

⁵⁶⁴ IBARRA ROBLES, J. L., “La eficacia externa de las ...”, *op. cit.*, pp. 567 y 578.

⁵⁶⁵ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, p. 154. En la actualidad, las Juntas Generales de los tres TTHH tiene aprobadas sus propios Reglamentos internos: Reglamento de las Juntas Generales de Araba/Álava, aprobado mediante Norma Foral 17/2013, de 22 de abril. *BOTHA* núm. 55, de 15 de mayo, de 2013, Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa, *BOG* núm. 129, de 9 de julio de 2014, así como el Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia, *BOB* núm. 96, de 22 de mayo de 2015. Corrección de Errores en *BOB*, núm. 108, de 9 de junio.

desde el Principio Dispositivo de los propios TTHH, de manera que se ha elaborado al margen del EAPV⁵⁶⁶.

El EAPV se limita a enunciar una serie de fórmulas de remisión en favor de los propios Órganos forales para que sean éstos quienes concreten, efectivamente, su organización y fuentes específicas y quizá una de las razones de ello pueda ser el carácter preexistente de los Territorios Históricos en relación a la Comunidad Autónoma en cuanto a entes fundacionales de ésta⁵⁶⁷.

Siguiendo al profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) en este procedimiento de *autodisposición* foral, la norma foral es la categoría normativa más alta del subsistema y dispone, en su esfera de competencia una fuerza parangonable a la ley. La norma foral, además, es una categoría superior en grado y diferente a los productos normativos forales derivados de la potestad reglamentaria (...)”⁵⁶⁸.

El sistema de fuentes del derecho de la CAPV es, por tanto, un sistema de fuentes complejo, además de indeterminado *a priori*, de carácter evolutivo porque la actualización es un proceso no cerrado, sino abierto, tal y como lo califica FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵⁶⁹, de manera y forma que, también, este hecho añade importantes dosis de dificultad añadida, en mi opinión.

A modo de síntesis, puede concluirse que las previsiones estatutarias abiertas han provocado que se pueda concluir que en el marco autonómico vasco conviven una pluralidad de ordenamientos. Aparte de la incidencia del ordenamiento comunitario o de la Unión europea y del ordenamiento general del Estado, en el plano interno, nos encontramos con un sistema de fuentes de la CAPV y tres subsistemas, producto, cada uno de ellos, de la creación propia de cada Territorio Histórico.

De lo expuesto, se deduce que este pluralismo ordinamental se articula a través del Principio de Competencia, aunque éste no se encuentre, explícitamente, recogido. Este hecho hay que inferirlo de las reglas estatutarias y se plasma en que existen una serie

⁵⁶⁶ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, pp. 145 y 154-156.

⁵⁶⁷ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho", *loc. cit.* Concretamente, el art. 3 del EAPV dispone, literalmente, lo siguiente:

“(...) Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrá, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno (...)”.

También, expresamente, el art. 37 del EAPV, en su apartado 1 y 2 dispone que los Órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos y que lo dispuesto en el propio Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

⁵⁶⁸ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes del derecho.....”, *op. cit.*, p. 154.

⁵⁶⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos ...*, *op. cit.*, p. 113.

de ámbitos reservados, por medio del Estatuto y las leyes delimitadoras de competencias, a las Instituciones comunes, mientras que otros espacios materiales están atribuidos a los TTHH, gozando éstos de una reserva material garantizada por el propio EAPV, *ex arts.* 37.3 y 41, y por la Ley del Concierto Económico, así como de un amplio espacio material atribuido por las leyes delimitadoras de competencias, la LTH, principalmente.

Además, puede afirmarse, por una parte, que, en el ámbito del sistema de fuentes de las Instituciones comunes, la homogeneidad con el resto de ordenamientos autonómicos es la regla, en la medida en que no existen productos normativos *sui generis*, tal y como ocurre en el sistema de fuentes de los Órganos forales en el que existe la figura de la norma foral ajena a cualquier otro ordenamiento distinto al foral.

Ahora bien, como peculiaridades, en el ordenamiento jurídico proveniente de las Instituciones comunes de la CAPV, ha de mencionarse la inexistencia de leyes de mayoría reforzada y que sólo, coyunturalmente, a través de la Ley 17/1983 del Parlamento vasco, se ha hecho uso de una figura similar a la de los decretos-leyes, para la finalidad concreta de atender la situación catastrófica acaecida por las inundaciones de Bilbao en el año 1983⁵⁷⁰. Aún más, como singularidad puede mencionarse el hecho de que tampoco la figura de los decretos legislativos se recoge en el EAPV, aunque posteriormente, se incorpora en el art. 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio sobre Ley de Gobierno⁵⁷¹.

Por otra parte, puede destacarse, en lo que afecta a los ordenamientos forales, que los productos normativos sobre cuya naturaleza *sui generis* ya se pronuncia esta tesis, es decir, las normas forales, también se jerarquizan. Esta jerarquización, con algunas salvedades singulares, se da en función del órgano de procedencia y de la posición de éste en el complejo institucional. En este sentido, la norma más alta en jerarquía es la norma foral ya que procede de un órgano que dispone de legitimación democrática directa como son las Juntas Generales de los TTHH.

Se distingue, por lo tanto, la capacidad normativa y la capacidad reglamentaria, también en el ámbito foral, y existen, a diferencia del ordenamiento autonómico,

⁵⁷⁰ Ley 17/1983, de 8 de septiembre, por la que se faculta al Gobierno para dictar decretos-leyes con motivo de las recientes inundaciones. BOPV, núm. 134, de 9 de septiembre, de 1983, p. 3108. Web. <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1983/09/8301725a.pdf> (última consulta 10/06/2018).

⁵⁷¹ Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre “Ley de Gobierno”. Concretamente, en su art. 52, ubicado en su Título VI, regula la figura del decreto legislativo. BOPV, núm. 46, de 27 de julio, de 1981. Web. https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1981/07/s81_0046.pdf (Última consulta 10/06/2018).

normas forales de mayoría reforzada, decretos normativos forales e incluso decretos de urgencia⁵⁷².

IV.- EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA HASTA LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

En la primera parte de la tesis, se ha analizado el sistema de fuentes del derecho local, con carácter general y a nivel estatal.

En esta segunda parte de la tesis procede estudiar el sistema de fuentes del derecho local en el ámbito propio de la CAPV y para ello se ha abordado, previamente, la contextualización normativa e institucional de Euskadi, porque sólo así puede entenderse el contenido material de la autonomía local vasca y los distintos cuerpos normativos que intervienen en su configuración.

En este sentido, VELASCO CABALLERO sintetiza, con acierto, a mi entender, las características distintivas o peculiaridades del sistema de fuentes del derecho local en el País Vasco, respecto al de los de Municipios y provincias de régimen común, identificándolas con tres especificidades; de índole institucional, económico-financiera y competencial⁵⁷³.

La primera especificidad que destaca, hace referencia a la especial naturaleza de la que están provistos los TTHH que, con reconocimiento expreso de la jurisprudencia judicial y constitucional⁵⁷⁴, tienen naturaleza distinta respecto a la provincia de

⁵⁷² Tal y como señala JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) el diseño del conjunto del subsistema normativo foral se aproxima bastante al existente en el ordenamiento constitucional para los Órganos generales del Estado o al previsto en el ámbito autonómico. Y ello, se observa, con particular claridad, en la previsión de la delegación normativa de las Juntas Generales a favor de la Diputación foral, a través de la figura de los decretos normativos forales; disposiciones que tienen similar rango a las normas forales, aunque procedan de la Diputación foral con una regulación similar a la de los decretos legislativos regulados en la Ley de Gobierno. Además, las normas forales generales tributarias de los distintos Territorios Históricos prevén la existencia de unas disposiciones de carácter urgente que adoptarán, inicialmente, la forma de decretos y que tienen la virtualidad de estar dotados de una fuerza normativa capaz de modificar normas forales. Estos decretos de urgencia, sin embargo, requieren el cumplimiento de un presupuesto de hecho habilitante, que no es otro que la adaptación de normas tributarias estatales y deben ser, posteriormente, ratificadas por las Juntas Generales del respectivo Territorio Histórico (...)”. JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes”, *op. cit.*, p. 159.

⁵⁷³ VELASCO CABALLERO, F. “Sobre la aplicación de la LRSAL...”, *op. cit.*, pp. 5-7. Web: <http://www.idluam.es/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion> (Última consulta 10/02/2015).

⁵⁷⁴ STC 214/89, de 21 de diciembre, de 1989. BOE núm. 10, de 11 de enero, de 1990, específicamente, en sus FJ 25 y 26, cuando aborda la impugnación de la regulación de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/1420> (Última consulta 23/06/2015), así como la más reciente STS 2763/2013, de 20 de mayo de 2013, que no admite la aplicación supletoria

régimen común, pues son organizaciones territoriales autónomas con una posición institucional y política cualificada respecto a las Entidades locales provinciales, y provistas de sus Órganos forales: Juntas Generales que ostentan una potestad normativa singular y las Diputaciones forales que poseen, además de las competencias provinciales, otras de índole foral.

También, RAZQUIN LIZARRAGA señala, en idéntico sentido y en relación a los TTHH que a día de hoy, “(...) ninguna duda se presenta a nivel interno sobre su posición singular y sustancial dentro del ámbito autonómico vasco, creándose como cierre del sistema la Comisión Arbitral, órgano de resolución de conflictos entre ambos niveles territoriales (...)”⁵⁷⁵.

Además, la peculiar potestad normativa de la que gozan los TTHH ha sido expresamente reconocida por el derecho positivo actualmente vigente en el ámbito tributario⁵⁷⁶ y, por ello, las NNNFF tributarias están sometidas en la actualidad a juicio de constitucionalidad y no de simple legalidad como si de reglamentos se tratase, cuestión ésta que ha sido controvertida en parte de la doctrina científica⁵⁷⁷.

del art. 63.1b) de la LRBRL a favor de los junteros que pretendían impugnar una Norma Foral de Bizkaia en vía contencioso-administrativa. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&referen ce=6737816&links=&optimize=20130607&publicinterface=true> (Última consulta 21/02/2017).

⁵⁷⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Modelo institucional y singularidad foral en la reforma local. Papel de las instituciones comunes y de los territorios históricos en el desarrollo de la reforma local”. *Colección ponencias del VIII Seminario Vasco de Derecho Local*. Ed. EUDEL e IVAP, Bilbao, 2015, p. 18.

⁵⁷⁶ Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. *BOE*, núm. 45, de 20 de febrero de 2010. Web: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-2739> (Última consulta 08/00/2019). Esta ley añade una nueva disposición 5ª a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para atribuir a éste el conocimiento de los recursos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en vez de al orden contenciosos-administrativo. Se daba así satisfacción a la propuesta realizada como *lege ferenda* por el profesor JIMÉNEZ ASENSIO R., en “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como”, *op. cit.*, p. 170.

⁵⁷⁷ MUÑOZ MACHADO, S., “Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28, octubre 2001. Iustel. Web: http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=28 (Última consulta 20/02/2017). ÁLVAREZ CONDE, E. “Estudio Preliminar de la LO 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial”, p. 48, Díez- PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Notas sobre el blindaje de las Normas Fiscales”, p. 71 y también CRIADO GÁMEZ, J. M., “Motivos de inconstitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero, en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, p. 188, en ÁLVAREZ CONDE, E. (Coord.) Ed. Instituto de Derecho Público (Universidad Rey Juan Carlos I), Madrid, 2010. No obstante, la afirmación realizada en la tesis ha de ser hoy matizada, habida cuenta de los pronunciamientos últimos de la jurisprudencia

Por lo tanto, mientras en el resto de CCAA de régimen común, en la determinación del contenido de la autonomía local, además de la legislación básica estatal, interviene sólo la legislación sectorial emanada de los parlamentos autonómicos, en Euskadi, interviene, también, la norma foral, junto a la legislación emanada del Parlamento vasco.

Y en la medida en que los TTHH son creadores de derecho, sus productos normativos inciden y contribuyen a configurar ineludiblemente el ámbito de actividad municipal históricamente muy vinculada a la de aquellos, pues, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de, de Instituciones Locales de Euskadi, la historia del municipalismo vasco ha estado íntimamente ligada a la de los TTHH⁵⁷⁸.

La segunda especificidad que determina la singularidad del sistema de fuentes del derecho local vasco consiste en la institución del Concierto Económico, que preserva y actualiza el artículo 41 del EAPV para las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y el País Vasco y que se desarrollan en la actualidad en la Ley Orgánica 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con el País Vasco⁵⁷⁹.

Esto hace que en la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Diputaciones forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos, se conviertan en actores principales en materia económico-financiera y refleja el origen de la singularidad competencial propia del País Vasco, donde los TTHH tienen tres tipos de competencias: las expresamente recogidas en el EAPV, las que se les transfieran y las competencias de desarrollo normativo y ejecución en las materias que señale el Parlamento vasco, según se desprende del propio art. 37 del EAPV.

constitucional que constata, en su ATC 150/2017, de 14 de noviembre y en la STC 118/2016, de 23 de junio, el progresivo debilitamiento del denominado blindaje que del Concierto Económico articula la LO 1/2010, de 19 de febrero. Así lo constata IRANZO CERREZO, J. D., “El carácter parcial del blindaje de las normas forales fiscales: a propósito del ATC 150/2017, de 14 de noviembre y de la STC 118/2016, de 23 de junio”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193, julio-septiembre 2018, pp. 357-375.

⁵⁷⁸ Expresamente, la Exposición de Motivos de la Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi, en su apartado II párrafo segundo, hace referencia a esta estrecha vinculación entre Municipios y Órganos forales cuando señala lo siguiente:

“(…) En la tradición municipal vasca destacaban las amplias competencias de las Entidades locales, su gran capacidad autoorganizativa, autonormativa y de gestión, no solamente en el ámbito político, sino también en el económico y por último, la estrecha relación entre los Municipios forales y las asambleas legislativas forales, de las que emanaban, a su vez, los órganos forales de gobierno de los territorios, lo que permitía un adecuado anclaje entre el nivel municipal y el de cada territorio foral (…)”.

⁵⁷⁹ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico para la CAPV. *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002.

La tercera especificidad destacable del sistema de fuentes propio del País Vasco consiste en las peculiaridades de distribución competencial que establece el propio EAPV respecto de otras Comunidades Autónomas.

En este sentido, su artículo 10.4 enuncia como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi el régimen local, sin perjuicio de lo derivado del artículo 149.1.18 de la CE.

Si bien, terminológicamente, el EAPV define el régimen local como competencia exclusiva, lo cierto es que la limitación que se establece, esto es, “sin perjuicio de las bases que dicte el Estado *ex* artículo 149.1.18 de la CE”, permite, en mi opinión, hablar de competencia compartida, pero ello, siempre sin perjuicio de las competencias derivadas de los derechos históricos, en virtud de la garantía institucional del régimen foral vasco reconocida en la disposición adicional 1ª de la CE.

Igualmente, el apartado primero del mismo art. 10 del EAPV fija como competencia exclusiva de la CAPV un aspecto parcial del régimen local que hace referencia a las demarcaciones territoriales municipales, como se analiza, más concretamente, a continuación; algo común en el resto de estatutos autonómicos, siempre que éstos excedan de los límites territoriales propios de los TTHH y sin perjuicio de sus competencias respectivas.

Por lo tanto, en mi opinión, la denominada por VELASCO CABALLERO, *primariedad* de la ley⁵⁸⁰, como delimitadora de la autonomía local en la determinación del contenido de la autonomía local, es necesariamente compartido, en el ámbito de la CAPV, con las normas forales.

A continuación, se analizan los cuerpos normativos que contienen previsiones sobre la autonomía local vasca, antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

IV.1.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA LITERALIDAD DEL ESTATUTO Y EN LA LEY DEL CONCIERTO ECONÓMICO

El EAPV no menciona la autonomía local, ni contiene regulación sustantiva relativa al Municipio. Se encarga de delimitar competencias autonómicas y forales en los términos que se exponen a continuación.

Sin embargo, como señala ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, “(...) un reflejo de la relevancia política que el EAPV atribuye al tema municipal se manifiesta en que la primera de las competencias exclusivas de la CAPV, por el orden que las cita el art. 10 de EAPV, es la relativa a las demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio

⁵⁸⁰ Denomina este autor *primariedad de la ley* al protagonismo que adquiere la ley ordinaria en la configuración del contenido de la autonomía local. VELASCO CABALLERO, F., *Derecho Local...*, *op. cit.*, p. 159.

de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con el art. 37 del propio EAPV (...)⁵⁸¹.

Además, el régimen local es competencia exclusiva de la CAPV, sin perjuicio de la que tiene el Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 10.4 del EAPV en relación al art. 149.18 CE).

Sin embargo, el art 37.3 del EAPV establece, en todo caso, que los Órganos forales, dentro de sus respectivos territorios, tendrán competencias exclusivas, entre otras, en las siguientes materias:

“(…)

- c) “Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites provinciales.
- d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios o comunales.
- e) Régimen electoral municipal.
- f) Todas aquellas otras que se especifiquen en el EAPV o les sean transferidas (...).”

Por lo tanto, de la literalidad de los preceptos estatutarios citados, se deduce el reconocimiento de ámbitos competenciales de ambas instancias, la autonómica y la foral, en relación a las Entidades locales.

Por su parte, el art. 41 del EAPV dispone que las relaciones de orden tributario entre el Estado y la CAPV vendrán reguladas por el sistema foral tradicional del Concierto Económico, que deberá acomodarse a una serie de principios y bases, en virtud de los cuales, los Órganos forales de los TTHH, podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, un régimen tributario específico; correspondiéndoles la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos concertados⁵⁸².

Asimismo, el art. 48 de la Ley del Concierto Económico establece, en su apartado quinto, que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las Instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel

⁵⁸¹ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “El Municipio en la Comunidad Autónoma Vasca”. *Iura Vasconiae*, 2/2005, pp. 129-130.

⁵⁸² El primer Concierto Económico tras el EAPV, fue el aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. (vigente hasta el 25 de mayo de 2002). *BOE*, núm. 127, de 28 de mayo de 1981. Web: <https://www.boe.es/eli/es/l/1981/05/13/12>. El actualmente vigente es el aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, y concretamente, en la cuestión transcrita modifica la previsión originaria que disponía que la tutela financiera de los Municipios correspondía a los Órganos forales, cuestión que provocó un controvertido cambio de criterio de la Comisión Arbitral. *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, <https://www.boe.es/eli/es/l/2002/05/23/12>

de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

De lo hasta aquí contemplado, cabe concluir que las competencias relativas al régimen jurídico de las Entidades locales en Euskadi se encuentran distribuidas entre el Estado, al que compete la legislación básica en los términos abordados con anterior ocasión y que se terminan de precisar más adelante, las Instituciones comunes de la CAPV, que tienen atribuida la competencia genérica de régimen local y los TTHH, en las competencias, expresamente, atribuidas en el EAPV y en la legislación posterior, además de en sus propias NNFF pues, expresamente, el transcrito art. 37.3.f) del EAPV permite ampliar las competencias de los TTHH.

IV.2.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS

La LTH no es una norma de régimen local, pero contiene, sin embargo, los primeros preceptos relativos a los Municipios vascos en la legislación autonómica post-estatutaria y es la primera fuente de derecho local vasco que, expresamente, reconoce y garantiza la autonomía local.

Concretamente, el art. 3 la LTH dispone, literalmente, lo siguiente:

“(…) La Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos (…)”.

Por su parte, concretando las competencias forales relacionadas con el nivel local de gobierno, el art. 7.a) de la LTH reza así:

“(…). Los Órganos forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva que ejercitarán, de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en las siguientes materias:

(…)

2. Régimen electoral municipal y de Entidades locales menores.

3. Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico.

(…)

5. Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades locales.

6. Las establecidas en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario (…)”.

En análisis del presente artículo, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI critica su redacción. Señala que la dicción de su apartado a) deja vacío de contenido la competencia exclusiva autonómica del art. 10.1 del EAPV sobre régimen local y además, en su apartado 2) se amplía a las Entidades locales menores el título competencial al que se refiere el art. 37.3.e del EAPV⁵⁸³. Ello ensancha el ámbito competencial de los TTHH y estrecha el de la Instituciones comunes, algo con lo que él no está de acuerdo.

Por su parte, la disposición adicional 2ª de la LTH contiene tres importantes previsiones en relación a las Entidades locales:

“(…)

- a) “Las Diputaciones forales, en el ejercicio de sus facultades de tutela financiera que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común, sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones forales de efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes.
- b) Los Entes locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.
- c) Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes locales se coordinarán y armonizarán con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la CAPV en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (...)”

En conexión con esta disposición adicional 2ª de la LTH, las sucesivas leyes por las que se viene aprobando la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la CAPV contienen una disposición adicional en virtud de la cual, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los Órganos forales de los TTHH que destinen a los entes locales de su territorio, en concepto de participación en la recaudación de los tributos concertados,

⁵⁸³ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “El Municipio en …”, *op. cit.*, p. 131. En el mismo sentido de afirmar el vaciamiento de la competencia del art. 10.1 del EAPV correspondiente a las Instituciones Comunes del País Vasco se pronuncia también en ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La regulación del régimen local …”, *op. cit.*, p. 135, al considerar que extremos regulados por la Norma Foral 8/1993, de Términos municipales de Bizkaia, hoy expresamente derogada por la Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia. *BOB*, núm. 241, de 18 de diciembre de 2012, entraban dentro del título genérico “régimen local” del art. 10.4 del EAPV.

un porcentaje mínimo, que actualmente es el 53% de los recursos disponibles, después de atender los compromisos institucionales y de practicar una serie de deducciones.

Ahora bien, a pesar de que se trata de recomendaciones, lo cierto es que los Órganos forales han venido hasta el día de hoy cumpliendo los porcentajes acordados en el seno del Consejo Territorial de Finanzas, tal y como reconoce ENDEMAÑO ARÓSTEGUI⁵⁸⁴.

Por lo demás, y dejando al margen la legislación autonómica sectorial que regula las competencias municipales en cada sector de actividad pública de que se trate, con carácter general, el resto de legislación autonómica sobre régimen local ha sido escasa, de carácter sectorial, fragmentaria y de rango reglamentario y está constituida, primeramente, por los cuatro decretos siguientes:

1.- Decreto 271/1983, de 12 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para el cambio de nombre de los Municipios del País Vasco⁵⁸⁵.

2.- Decreto 364/1987, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento para la adopción o modificación de signos distintivos de los Entes Locales⁵⁸⁶.

Tras la entrada en vigor de ambos decretos, los TTHH de Bizkaia y Gipuzkoa aprueban normativa propia sobre su mismo objeto, de manera que estos decretos autonómicos sólo se aplicaban en Araba/Álava, hasta que el Territorio Histórico de Araba/Álava, en el 2011, aprueba la Norma Foral 4/2011 correspondiente sobre la materia⁵⁸⁷.

⁵⁸⁴ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “El Municipio en”, *op. cit.*, p. 137.

⁵⁸⁵ Decreto 271/1983, de 12 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para el cambio de nombre de los Municipios del País Vasco. BOPV, núm. 186, de 21 de diciembre de 1983. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1983/12/8302382a.shtml> (Última consulta 12/12/2017). Decreto derogado por la disposición derogatoria de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Institucionales Locales de Euskadi. BOPV, núm. 70, de 14 de abril, de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.pdf>. Corrección de errores BOPV, núm. 123, de 29 de junio, de 2016. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/06/s16_0123.pdf (Última consulta 12/12/2017).

⁵⁸⁶ Decreto 364/1987, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento para la adopción o modificación de signos distintivos de los Entes Locales. BOPV, núm. 237, de 16 de diciembre, de 1987. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1987/12/s87_0237.pdf (Última consulta 12/12/2017). Decreto derogado por la disposición derogatoria de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Institucionales Locales de Euskadi. BOPV, núm. 70, de 14 de abril, de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.pdf>. Corrección de errores BOPV, núm. 123, de 29 de junio de 2016. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/06/s16_0123.pdf (Última consulta 12/12/2017).

⁵⁸⁷ Bizkaia. Inicialmente, Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, hoy Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia. BOB, núm. 241, de 18 de diciembre. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2012/12/20121218a241.pdf?hash=e3a59e7cfef1a5269f1d12916a9c298b#page=3, y en Gipuzkoa, originariamente, Norma Foral 4/1995, de 24 de marzo.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI denuncia, al respecto, una situación claramente irregular desde el punto de vista jurídico, porque el decreto vigente entonces atribuía la competencia para cambiar de nombre o aprobar bandera o enseña a la Administración autonómica, mientras que en las NNFF se atribuye a los Órganos forales correspondientes. Hoy esta anomalía ha sido superada por la derogación expresa de ambos decretos autonómicos por la disposición derogatoria de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi⁵⁸⁸.

3.- Decreto 383/1987, de 15 de diciembre, por el que se crea el Registro de Administración Local de Euskadi, en este Registro que, no tiene carácter constitutivo, sino meramente informativo, se hallan inscritas las Entidades locales de la CAPV⁵⁸⁹.

4.- Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Municipal de Euskadi, como foro de encuentro entre los Municipios de la CAPV⁵⁹⁰.

Excepto estos cuatro decretos de rango reglamentario, a lo largo del período que se analiza, no ha habido producción normativa proveniente de las Instituciones comunes vascas respecto al régimen local y por lo tanto, en base a lo expuesto, se confirma la,

BOG, de 31 de marzo de 1995. Sin embargo, esta norma foral es anulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, en su Sentencia de 25 de mayo de 1998, ratificada por la STS de 18 de noviembre de 2002, y hoy es materia regulada por los arts. 35 a 38 de la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa. BOG, núm. 55, de 21 de marzo, de 2003. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000186178_20030322.HTML. Finalmente, también el Territorio Histórico de Araba/Álava aprueba la Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las Demarcaciones de las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava y de su denominación, capitalidad y elementos distintivos. BOTA, núm. 26, de 22 de marzo. Web: http://www.jjggalava.eus/hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/4_2011/nf_4_2011_original.pdf#pagemode=bookmarks (Últimas consultas 12/12/2017).

⁵⁸⁸ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “El Municipio en”, *op. cit.*, pp. 131-132.

⁵⁸⁹ Decreto 383/1987, de 15 de diciembre, por el que se crea el Registro de Administración Local de Euskadi. BOPV, núm. 244, de 29 de diciembre, de 1987. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1987/12/s87_0244.shtml. Decreto derogado por la disposición derogatoria de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. BOPV, núm. 70, de 14 de abril, de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.pdf>. Corrección de errores BOPV, núm. 123, de 29 de junio, de 2016. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/06/s16_0123.pdf (Última consulta 12/12/2017).

⁵⁹⁰ Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Municipal de Euskadi. BOPV, núm. 162, de 26 de agosto, de 1994. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1994/08/s94_0162.shtml. Decreto derogado por la disposición derogatoria de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. BOPV, núm. 70, de 14 de abril, de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.pdf>. Corrección de errores BOPV, núm. 123, de 29 de junio, de 2016. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/06/s16_0123.pdf (Última consulta 12/12/2017). (Última consulta 12/12/2017).

denominada por VELASCO CABALLERO, clara *secundariedad* de la ley autonómica vasca en la configuración del contenido normativo de la autonomía local⁵⁹¹.

IV.3.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LAS NORMAS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

La ausencia de regulación estatutaria de la autonomía local y la *secundariedad* de la ley autonómica⁵⁹² en la regulación de aspectos del régimen local ha hecho que adquieran protagonismo en su regulación las NNFF de los TTHH en los términos que se exponen a continuación.

Lógicamente, los TTHH han regulado materias recogidas dentro del ámbito de sus competencias y, por lo tanto, han utilizado, básicamente, tres de sus títulos competenciales para fundamentar su producción normativa *ex art. 7.a)* de la LTH. Concretamente, los siguientes:

- 1) Las demarcaciones municipales
- 2) Las demarcaciones supramunicipales
- 3) Las Haciendas locales.

A continuación, se expone la normativa aprobada en base a tales títulos competenciales en cada uno de los TTHH.

A) LAS DEMARCACIONES MUNICIPALES

Aunque con diferencias, las NNFF de los TTHH presentan similitudes que pueden sintetizarse en que el objeto de las mismas es el territorio de los Municipios, la alteración de los términos municipales y la regulación de las Entidades locales menores, el nombre, escudo, bandera y demás signos distintivos, la capitalidad del Municipio y el Registro de Entidades locales.

En este orden de cosas, en Bizkaia, está en vigor la Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia.⁵⁹³

⁵⁹¹ Recuérdese que a la *secundariedad* de las leyes autonómicas se refiere VELASCO CABALLERO al abordar la irrelevancia de éstas en la configuración del contenido de la autonomía local. En VELASCO CABALLERO, F., en *Derecho Local...*, *op. cit.*, p. 207.

⁵⁹² VELASCO CABALLERO, F., *Derecho Local...*, *loc. cit.*

⁵⁹³ Bizkaia. Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia. BOB, núm. 241, de 18 de diciembre. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2012/12/20121218a241.pdf?hash=e3a59e7cfef1a5269f1d12916a9c298b#page=3. (Última consulta 12/12/2017).

Gipuzkoa, por su parte, aprueba la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa⁵⁹⁴.

Y también, el Territorio Histórico de Araba/Álava aprueba la Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las Demarcaciones de las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava y de su denominación, capitalidad y elementos distintivos⁵⁹⁵. Este Territorio foral es el que más singularidades presenta en relación a la planta local respecto a Bizkaia y Gipuzkoa.

Concretamente, en Araba/Álava las Entidades locales menores, bajo la denominación de concejos, tienen una gran tradición y tienen su regulación específica en la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava⁵⁹⁶.

En la actualidad Araba/Álava cuenta con 335 concejos, Bizkaia con cuatro Entidades locales de ámbito inferior al Municipio, todos ellos en el término municipal de Orduña y Gipuzkoa, con dos, que son los de más reciente creación⁵⁹⁷.

En relación a esta regulación foral a la que se hace mención, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI considera que los TTHH se han excedido de su competencia foral sobre demarcaciones municipales al regular el régimen jurídico de las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio y entiende, además, opinión que, en este caso, se comparte, contraria a la autonomía municipal la intervención foral en la adopción de bandera, escudo o enseña al no apreciar interés supramunicipal alguno en la adopción o sustitución de escudos heráldicos, banderas u otros signos distintivos que justifiquen una intervención tutelar del Territorio Histórico, Comunidad Autónoma o Estado⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ Gipuzkoa. Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 55, de 21 de marzo, de 2003. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000186178_20030322.HTML. (Última consulta 12/12/2017).

⁵⁹⁵ Araba/Álava. Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las Demarcaciones de las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava y de su denominación, capitalidad y elementos distintivos. Web: http://www.jjggalava.eus/hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/4_2011/nf_4_2011_original.pdf#pagemode=bookmarks (Últimas consultas 12/12/2017).

⁵⁹⁶ Araba/Álava. Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, la que regula en la actualidad, en 52 artículos, el Régimen jurídico de estas Entidades locales menores de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 38, de 31 de marzo de 1995. Web: <http://www.araba.eus/normativa/dgnb0001indice.asp?idioma=cas#> (Última consulta 12/12/2017).

⁵⁹⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Registro de Entidades locales*. Web: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/eatimes/16/13431/100>. (última consulta 20/11/2019).

⁵⁹⁸ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M. “La regulación del régimen local en la”, *op. cit.*, pp. 133 y 135-136.

Sin embargo, a pesar de esta opinión, lo cierto es que en el ámbito de la CAPV los TTHH son los que han asumido la regulación del régimen jurídico de las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio, hasta el día de hoy.

B) LAS DEMARCACIONES SUPRAMUNICIPALES

En la regulación de las demarcaciones supramunicipales, también el Territorio Histórico de Araba/Álava es el que más peculiaridades presenta respecto a Bizkaia y Gipuzkoa.

En Bizkaia, regula estas demarcaciones de ámbito superior al Municipio la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo. En Gipuzkoa, la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril⁵⁹⁹.

En Araba/Álava, no hay una norma similar reguladora de esta materia, pero la singularidad de este Territorio Histórico radica, por una parte, en la pervivencia de las hermandades de servicios cuyo régimen jurídico se regula en la Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre⁶⁰⁰ y, por otra parte, en una institución tradicional de este Territorio Histórico que es la cuadrilla, de naturaleza equiparable a la comarca, cuyo régimen jurídico se halla regulado en la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Bizkaia. Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia. *BOB*, núm. 73, de 18 de abril de 1995. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/1995/04/19950418a073.pdf?hash=c7ae50aec89c57e3c3a4997e06759180#page=8, y Gipuzkoa. Norma Foral 6/2007, de 10 de abril de 2007, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 78, de 23 de abril de 2007. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2007/04/23/bo070423.pdf#c0704266> (Últimas consultas 12/12/2017).

⁶⁰⁰ Araba/Álava. Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre, sobre procedimiento de constitución, régimen jurídico, funcionamiento de las Hermandades de servicio de Municipios y Concejos alaveses. *BOTHA* núm. 141, de 4 de diciembre, de 1989. Web: http://www.jjggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/62_1989/TOriginal.pdf (Última consulta 13/03/2019). Concretamente, su art. 1.1 dispone lo siguiente:

“(…) Los Municipios y concejos del Territorio Histórico de Álava, podrán mancomunarse entre sí en hermandades, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia que requieran de una organización estable, si bien los Concejos solo podrán integrarse cuando vengan prestando los servicios objeto de la hermandad de que se trate (…).”

⁶⁰¹ Araba/Álava. Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas de Álava. *BOTHA* núm. 142, de 11 de diciembre, de 1989. Web: http://www.jjggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/63_1989/nf_63_1989_cons.pdf (Última consulta 13/03/2019). El propio *Registro de Entidades Locales* considera a las cuadrillas como comarcas. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Web: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/comarcas/16> (Última consulta 20/11/2019). Concretamente, el art. 1 de la Norma Foral citada dispone lo siguiente:

También esta regulación ha sido criticada por ENDEMAÑO ARÓSTEGUI porque considera de difícil encaje en el título competencial de demarcaciones supramunicipales las NNFF aprobadas para regular el régimen jurídico de mancomunidades, consorcios, concejos y hermandades⁶⁰², aunque lo cierto es que su regulación pervive a día de hoy.

C) LAS HACIENDAS LOCALES

El régimen jurídico de los recursos de los Municipios se halla regulado, también, a través de las respectivas NNFF de los TTHH.

En este sentido, actualmente, se encuentran en vigor la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales para Bizkaia, la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, para Gipuzkoa y la Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, para Araba/Álava⁶⁰³.

Por su parte, cada uno de los impuestos municipales está dispuesto en su correspondiente norma foral singular, y también, el régimen presupuestario de los Municipios vascos se encuentra recogido en sus respectivas normas forales, las cuales contienen la regulación aplicable a los presupuestos generales de la Entidad, a la tesorería, a la contabilidad y al control interventor⁶⁰⁴, lo cual es objeto de estudio más detallado en el Capítulo V de esta parte de la tesis.

“(…) La cuadrilla se constituye como una entidad territorial foral integrada por los Municipios al objeto de participar en los asuntos y promover y gestionar cuestiones de interés general que afecten a su ámbito territorial (...)”

⁶⁰² ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La regulación del régimen local en la”, *op. cit.*, pp. 136-140.

⁶⁰³ Bizkaia. Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales. *BOB*, núm. 249, de 31 de diciembre, pp. 22731-22757. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf?hash=49b7453fd174ba302dc2355aaf1c9b2b#page=3, Gipuzkoa. Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa. *BOG* de 10 de julio. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000056906_19890711.HTML, y Araba/Álava. Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, de Haciendas Locales de Álava. *BOTHA*, núm. 97, de 23 de agosto de 1989. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/alava/ficheros/norma_foral_41_1989_de_19_julio_reguladora_de_las_haciendas_locales. (Últimas consultas 12/12/2017).

⁶⁰⁴ Bizkaia. Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Bizkaia, *BOB*, núm. 239, de 15 de diciembre. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2003/12/20031215a239.pdf?hash=b5393201d7882208953cc2d7ac5ec391#page=3, Gipuzkoa. Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 248, de 30 de diciembre. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2003/12/30/b031230-248i.pdf#Page=1>, y Araba/Álava. Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava. *BOTHA*, núm. 47, de 25 de abril. Web:

IV.4.- LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL

Para analizar la legislación básica de régimen local dictada para el ámbito de la CAPV, se procede a distinguir dos etapas cronológicamente diferenciadas. La primera, abarca la primera dicción de la LRBRL y la LHL antes de la aprobación de la LRSAL, y la segunda, coincide con la entrada en vigor de la LRSAL que aporta cláusulas de excepción para la CAPV.

A continuación, se aborda el estudio de la literalidad de la legislación básica estatal de régimen local dirigida, de forma específica, al ámbito de la CAPV.

A) LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA EN LA DICCIÓN ORIGINARIA DE LA LEY DE BASES Y LA LEY DE HACIENDAS LOCALES

Tal y como se ha expuesto en el Capítulo I de la parte primera de esta tesis, el régimen local postconstitucional se regula, principalmente, en dos cuerpos legislativos que constituyen legislación básica estatal, la LRBRL y la LHL.

La LRBRL originaria contenía dos preceptos claramente destinados al ámbito municipal vasco: su art. 39 y su disposición adicional segunda.

Concretamente, el artículo 39 de la LRBRL dispone, desde su entrada en vigor, lo siguiente:

“(…) Los Órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio (…)”.

Asimismo, la disposición adicional 2ª de la LRBRL, desde 1985, determina que su aplicación en la CAPV se realizará, sin perjuicio de sus peculiaridades, de acuerdo a la disposición adicional 1ª de la Constitución, y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del EAPV. A continuación, esta disposición adicional 2ª de la LRBRL incluye 10 excepciones aplicativas para el ámbito de la CAPV en relación a su régimen foral.

Entre estas excepciones aplicativas, la disposición adicional 2ª de la LRBRL, en su originaria dicción recoge en sus puntos 5 y 6, expresamente, lo siguiente:

“(…) 5. En materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

6. Los Territorios Históricos del País vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior, al que tengan las demás Corporaciones locales. (...)”.

Además, en relación a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional regula, también, en sus puntos 7 y 8 las siguientes excepciones:

“(...) 7. De conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 10.4 y 37 del Estatuto de Autonomía del País vasco, corresponde a las Instituciones forales de los Territorios Históricos la facultad de convocar, exclusivamente para su territorio, los concursos a que se refiere el artículo 99.2, párrafo primero, para las plazas vacantes en el mismo. Dichas convocatorias podrán publicarse, además, en el «Boletín Oficial» del territorio histórico respectivo y en el «Boletín Oficial del País Vasco». Asimismo, de acuerdo con las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior, corresponde a las Instituciones forales de los Territorios Históricos la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 99.3 de nombramiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 92.3.

8. El porcentaje del baremo reservado al Estado en el artículo 99.1 se establece en el 65 por 100, atribuyéndose un 10 por 100 del total posible a la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos, y especialmente, del Concierto Económico. Dentro del 25 por 100 restante, la Corporación local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales (...)”.

En resumen, respecto a los Municipios vascos, la disposición adicional 2ª de la LRBRL dispone su no aplicación en las siguientes cuestiones:

- a) En relación al régimen económico-financiero de los Municipios vascos, pues este se aplicará en los términos previstos en la Ley del Concierto Económico y sin que el nivel de autonomía de los Municipios de Euskadi sea inferior al de los Municipios del resto del Estado y,
- b) En ciertas competencias en relación al régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (FHN, en adelante) pues se regirán por la normativa propia producida por las Instituciones vascas.

Es decir, se sustraen del régimen general estatal la convocatoria de concursos, nombramiento, fijación de méritos del baremo, así como la formación de estos

funcionarios, según los apartados 7, 8 y 9 de la disposición adicional 2ª de la LRBRL.⁶⁰⁵

La constitucionalidad de la previsión contenida en esta disposición adicional 2ª de la LRBRL se enjuicia por el TC en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en la que el Alto Tribunal declara, en su FJ 26, lo siguiente:

“(…) Por su parte, la LRBRL, en la disposición adicional segunda, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución.

Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC [76/1988](#), garantizar «la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad" ...», de manera que «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional» (fundamento jurídico 4.º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado.

En conclusión, procede declarar la constitucionalidad de los arts. 98. 1º y 99.º, 2.º y 3.º de la L.R.B.R.L. y de la disposición adicional 2.ª (apartados 7.º a 10) (...).⁶⁰⁶

Además, según RAZQUIN LIZARRAGA, el motivo por el que el régimen de la LRBRL no les es aplicable a los TTHH, ni siquiera con carácter supletorio, es la de

⁶⁰⁵ Sólo el apartado 7 de la disposición adicional 2ª de la LRBRL ha sufrido modificación desde 1985. Fue modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, con el único efecto de cambiar la referencia del art. 99.2 párrafo primero por el del artículo 99.1.

⁶⁰⁶ JF 26 de la STC 214/1989, de 21 de diciembre. *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1990, pp. 57-58. Concretamente, se enjuicia, en lo que aquí interesa, la constitucionalidad de la regulación relativa a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 13/11/2019).

que éstos “(...) han ido dejando cada vez más de ser provincia para convertirse en partes estructurantes de la Comunidad Autónoma (...)”⁶⁰⁷.

De la misma opinión es COBREROS MENDAZONA, quien considera incorrecto que se hable de aplicación supletoria de la LRBRL, toda vez que muchas de sus disposiciones son excluidas radicalmente de su aplicación a los Órganos forales de los TTHH⁶⁰⁸, y esto a pesar de la dicción *in fine* del art. 39 de la LRBRL antes transcrito.

Más aún, también a la misma conclusión llega, finalmente, el TS en el FJ 2º de su STS 2763/2013, de 20 de mayo de 2013, que no admite la aplicación supletoria del art. 63.1b) de la LRBRL a favor de los junteros que pretenden impugnar una Norma Foral de Bizkaia en vía contencioso-administrativa rectificando su anterior doctrina recogida en la Sentencia de 12 de febrero de 2009⁶⁰⁹.

Por su parte, la LHL, contiene desde su originaria literalidad, una salvaguarda similar a la de la LRBRL.

Concretamente, la disposición adicional 18ª de la LHL de 1988, que en el actual TRLHL constituye de forma inalterable su disposición adicional 8ª, dispone, literalmente, lo siguiente:

“(...) Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma (...)”.

Por lo tanto, en mi opinión, el marco normativo sobre régimen local postconstitucional en Euskadi, hasta la aprobación de su ley municipal, se configura por remisión a la legislación básica de régimen local del Estado, que ha reconocido desde su literalidad originaria la singularidad foral en los dos cuerpos legales que la integran fundamentalmente, esto es, tanto en la LRBRL de 1985, como en la LHL de 1988.

⁶⁰⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Modelo institucional y singularidad...”, *loc. cit.*

⁶⁰⁸ COBREROS MENDAZONA, E., “Regímenes especiales”. VVAA, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*. REBOLLO PUIG M., e IZQUIERDO CARRASCO M. (Dirs.). Tirant lo Blanch, Valencia 2006, p. 919.

⁶⁰⁹ FJ 2º de la STS 2763/2013, de 20 de mayo. Recurso de casación 6027/2009. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=6737816&links=&optimize=20130607&publicinterface=true> (Última consulta 21/02/2017).

De lo expuesto cabe concluir que, si bien el sistema de fuentes del derecho local en Euskadi atiende a la singularidad propia en una triple dimensión: institucional, competencial y económico-financiera y presupuestaria y ello implica la intervención normativa de la norma foral en su conformación, lo que especialmente diferencia a los Municipios vascos respecto a los de régimen común es, en especial, que la tutela financiera sobre los mismos es ejercida por las Diputaciones forales.

Tal y como señala RAZQUIN LIZARRAGA, materialmente, “(...) salvo pequeñas salvedades sobre régimen local, que tienen que ver con el régimen de provisión de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, no se encuentra una clara singularidad sobre régimen local en general y ello debido a que la Comunidad Autónoma de Euskadi no ha legislado sobre régimen local, lo cual ha derivado en la aplicación masiva de la legislación básica estatal (...)”⁶¹⁰.

Sin embargo, un punto de inflexión importante lo constituye la aprobación de la LRSAL para Euskadi, cuestión ésta que se analiza a continuación.

B) LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA CON LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tal y como se expone en el Capítulo II de la parte primera de esta tesis, la LRSAL es una ley de clara naturaleza asimétrica en el sentido de que su aplicación no se da de la misma manera en todas las CCAA⁶¹¹.

Según JIMÉNEZ ASENSIO, esta ley “(...) es una apuesta clara y decidida por incorporar, inconscientemente, el Principio de Diferenciación en su aplicación (...)”⁶¹².

A mayor ahondamiento y reflejo patente de esa naturaleza asimétrica, la LRSAL contiene, concretamente para la CAPV, explícitas y decisivas cláusulas de excepción que configuran una situación jurídica también propia y diferenciada del resto del municipalismo estatal.

Estas cláusulas de excepción están contenidas en sus artículos 1.34, 2.4 y en su disposición adicional primera.

⁶¹⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Modelo institucional y singularidad...”, *op. cit.*, p. 16.

⁶¹¹ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica ...”, *op. cit.*, p. 76.

⁶¹² JIMÉNEZ ASENSIO, R., Web: “[Vademecum](http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/VADEMECUM-COMPETENCIAS MUNICIPALES.pdf)” sobre la ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local <http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/VADEMECUM-COMPETENCIAS MUNICIPALES.pdf> (Última visita 26/11/2014).

La LRSAL se dicta al abrigo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF, en adelante)⁶¹³, y ésta en su disposición final tercera, apartado segundo, dispone lo siguiente:

“(…) En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico (…)”⁶¹⁴.

En desarrollo de la LOEPSF, se dicta la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, sobre obligaciones de información que recoge la misma salvedad en su disposición adicional.

Como consecuencia de tal previsión, los TTHH aprueban las normas forales por las que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades locales ubicadas en sus respectivos territorios⁶¹⁵.

Además, la relevancia de la reforma de la LRSAL provoca una nueva intervención de los TTHH, en defensa de sus derechos históricos sobre régimen local, pues desde un primer momento se percibe como posible agresión a los derechos históricos⁶¹⁶.

⁵²⁸ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE, de 30 de abril, de 2012, pp. 32653-32675, Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf> (Última consulta 1/12/2014).

⁶¹⁴ En relación a la dicción de este precepto, LARRAZABAL BASAÑEZ y PÉREZ DE LAS HERAS, en un exhaustivo estudio sobre la aplicabilidad en la CAPV de las modificaciones, tanto del art 135 de la CE como de la LOEPSF, se muestran partidarios de operar la correspondiente modificación en la Ley del Concierto Económico para adaptarla a las nuevas exigencias. Proponen otorgar a la Comisión Mixta del Concierto las funciones que debieran corresponderle en estas materias, y de esta manera, así reforzar *ex lege* la parte financiera del Concierto Económico, en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., y PÉREZ DE LAS HERAS, B., “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, septiembre-diciembre 2012, p. 174.

⁶¹⁵ Gipuzkoa. Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de Tutela Financiera en materia de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades locales de Gipuzkoa. BOG, núm. 29, de 12 de febrero de 2013. Web: <https://egoitza.gipuzkoa.eus/gao-bog/castell/bog/2013/02/12/bo130212.pdf#Page=1>, Bizkaia. Norma Foral 5/2013, de 12 de junio, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades locales del Territorio Histórico de Bizkaia. BOB, núm. 117, de 19 de junio de 2013. Araba/Álava. Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades locales de Araba/Álava. BOTHA, núm. 48, de 27 de diciembre de 2013.

⁶¹⁶ Gipuzkoa. Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la Singularidad foral en la aplicación de medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. BOG, núm. 222, de 20 de noviembre de 2014. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/ViewRoot.asp?Action=Html&Item=0&X=217121036> (Última consulta 17/02/2017). El TSJPV, de 4 de abril de 2016, anula sus arts. 1.4, 2.2, 2.5, 4, 6.2 y su

Esto demuestra que, efectivamente, tal y como señala ZURITA LAGUNA, la LRSAL ha conllevado una potencialización de las normas forales⁶¹⁷.

El Anteproyecto de la LRSAL, en versión de 24 de mayo de 2013, incluye una disposición adicional 1ª referida a la salvaguarda de los “Regímenes y Hacienda forales”. Posteriormente, esta disposición adicional 1ª pasa al proyecto de ley publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, de 6 de septiembre de 2003, en el que en su primer apartado regula lo relativo a la CAPV y en el segundo, lo relativo a la Comunidad Foral Navarra, prácticamente, en similares términos⁶¹⁸.

Sin embargo, el texto definitivo de la LRSAL contiene decisivas modificaciones. Desdobra la regulación de ambos sistemas forales y dedica una extensa disposición adicional a la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra, la segunda, a la Comunidad foral de Navarra.

Además, se altera la dicción de la disposición adicional 2ª de la LRRL y también, la de la disposición adicional 8ª del TRLHL en relación a la Comunidad Autónoma de Euskadi, tal y como se señala a continuación. Modificaciones éstas que no aparecen tampoco en el proyecto y son también adicionadas, aunque en este caso en un momento anterior de su tramitación parlamentaria, porque, concretamente, se añaden en la Comisión con competencia legislativa plena del Congreso⁶¹⁹.

disposición adicional única. Bizkaia. Norma Foral 2/2015, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, de 3 de febrero de 2015. BOB núm. 27, de 3 de febrero de 2015, pp. 2811-2826. Web: <https://www.araba.eus/botha/Inicio/SGB05001.aspx?FechaBotha=20/02/2015> (Última consulta 17/02/2017). Araba/Álava. Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la Singularidad en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Araba/Álava. BOTHERA, núm. 22, de 20 de febrero de 2015 Web: <https://www.araba.eus/botha/Inicio/SGB05001.aspx?FechaBotha=20/02/2015> (Última consulta 17/02/2017).

⁶¹⁷ ZURITA LAGUNA, A. “Incidencia de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias de los Territorios Históricos” en CANEDO ARRILLAGA, Pilar. y GORDILLO PÉREZ, Luis (Coord.): *La autonomía local en tiempos de crisis: reformas, fiscalidad y contratación pública*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 89-90.

⁶¹⁸ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. X legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 58-1, p. 25. Web: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28PROYECTO+DE+LEY+DE+RACIONALIZACION+Y+SOSTENIBILIDAD+DE+LA+ADMINISTRACION+C3%B3N+LOCAL%29.ALL.+Y+BOCG-10-A-58-1.CODI.#1> (Última consulta 16/02/2017).

⁶¹⁹ CORTES GENERALES. *Diario de Sesiones*. Senado, X Legislatura, núm. 94, de 16 de diciembre, de 2013, pp. 8889-8891. Web:

La redacción definitiva de la disposición adicional 1ª de la LRSAL es fruto de la aprobación de enmiendas propuestas por el grupo vasco en el Senado y acordadas con el PP y el Gobierno central y su inclusión y aprobación en el texto definitivo de la LRSAL, implican el incremento de las cláusulas de excepción en la aplicación de la legislación básica estatal, el fortalecimiento de lo foral y el mantenimiento de las particularidades de las Entidades locales vascas en los términos que se exponen seguidamente.

En este sentido, RAZQUIN LIZARRAGA, en primer lugar, pone de manifiesto la importancia de la dicción empleada por la LRSAL en orden a actualizar la denominación de los Territorios Históricos a la oficial de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia⁶²⁰.

Por su parte, VELASCO CABALLERO analiza, exhaustivamente, las cláusulas de excepción en el País Vasco y determina que la excepcionalidad que opera la LRSAL respecto a las Instituciones vascas tiene un doble fundamento: en primer lugar, los derechos históricos de los Territorios forales y en segundo lugar, el propio EAPV⁶²¹.

La LRSAL contiene, por lo tanto, tres cláusulas de excepción: las dos primeras, en los artículos 1.34 y 2.4 de la misma, e implican la modificación de la disposición adicional 2ª de la LRBRL, así como la modificación de la disposición adicional 8ª del TRLHL respectivamente, y suponen una adaptación de las excepciones forales preexistentes a la nueva regulación y exigencias derivadas de la LRSAL.

Sin embargo, la tercera cláusula de excepción para el País Vasco, contenida en la disposición adicional 1ª de la LRSAL, crea nuevas excepciones, al hilo de los recientes límites y controles sobre los Municipios que establece la propia LRSAL.

La doctrina coincide en que la dicción de estos artículos aporta amplitud y generosidad respecto de lo resultante de la redacción original de la disposición adicional 2ª de la LRBRL y de la disposición adicional 8ª del TRLHL, incrementando con ello los poderes de las Instituciones vascas⁶²²:

http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_10_94.PDF#page=6 (Última consulta 16/02/2017).

⁶²⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi”. *RVAP*, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, p. 2514. También, en el mismo sentido, este profesor defiende la existencia de una “reafirmación” de lo foral en “Modelo institucional y singularidad...”, *op. cit.*, p. 19.

⁶²¹ VELASCO CABALLERO, F., “Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco...”, *op. cit.*, p. 2. Web: <http://www.idluam.es/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion> (Última consulta 10/02/2015).

⁶²² En este sentido, se pronuncian, RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Modelo institucional y singularidad...”, *op. cit.*, p. 21, VELASCO CABALLERO, F. “Aplicación asimétrica de la Ley de

En este sentido, el contenido de las tres excepciones se concreta en los siguientes términos:

1ª.- La primera excepción es la contenida en la nueva redacción de la disposición adicional 2ª de la LRBRL.

Frente a las originarias 10 excepciones anteriores que contenía esta disposición adicional, ahora contiene 11, con el mismo fin, también, de preservar las peculiaridades derivadas de su propio régimen económico-financiero municipal.

En primer lugar, se introduce la mención, “amparando y garantizando las peculiaridades históricas de las Entidades locales de sus Territorios”, en clara referencia a salvaguardar las formas tradicionales de organización de los Territorios Históricos y en especial, en evitar las nefastas consecuencias provenientes de las previsiones contenidas en la LRSAL para las Entidades locales menores que ya han sido abordadas en el Capítulo II de la parte primera de esta tesis.

Esto implica, lógicamente, la preservación y protección, concretamente, de los concejos alaveses.

Esta cuestión, parece no afectar sólo, aunque sí en mayor medida, al Territorio Histórico de Araba/Álava, porque a día de hoy hay 341 entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, según datos obtenidos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de las cuales, la gran mayoría se ubican en Araba/Álava, pero existen, también, cuatro en Bizkaia, pertenecientes al término municipal de Orduña; Belandia, Lendoñogoikoa, Lendoñobeiti y Medeika, así como otras dos en Gipuzkoa; Ereñotzu, perteneciente al Municipio de Hernani, e Itziar, perteneciente al Municipio de Deba que es el de más reciente creación⁶²³.

Por otra parte, se determina, en cumplimiento de las exigencias introducidas por la LRSAL, que son las Diputaciones forales las competentes para desarrollar los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios municipales, de conformidad con lo establecido por el Estado, siendo, también ellas, las que reciban la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades locales de sus respectivos territorios.

Racionalización y Sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 75 y 76, LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del derecho vasco”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 28-29. También, BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA E., “Ley Municipal de Euskadi: ¿esta vez sí? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* núm. 8, 2015, p. 69.

⁶²³ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Registro de Entidades Locales*. Web: <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/eatimes/16/all/325> (Última consulta 15/02/2017).

Además, a la vista de que la nueva previsión del artículo 116 *bis* de la LRBRL que regula, parcialmente, los planes económico-financieros municipales en el caso de que se incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o de la regla de gasto, la LRSAL dispone que corresponde a las Diputaciones forales la aprobación de los informes de los Municipios vascos, en ejercicio de las facultades de tutela financiera.

Más aún, la redacción del punto 8º de la disposición adicional 2ª de la LRBRL incrementa, del anterior 10% al 30%, el porcentaje del baremo de méritos a establecer para la provisión de puestos de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, con lo cual, en mi opinión, se da un fortalecimiento de lo foral y autonómico frente a lo básico estatal. La nueva redacción ya no se limita a los concursos y nombramientos de estos funcionarios, sino incluye una referencia más genérica; “todas las facultades previstas en la normativa reguladora” de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, “en los términos que establezca la legislación autonómica”, de manera que la LRSAL concede facultades a las Instituciones vascas que luego éstas deberán de delimitar internamente.

Ahora bien, VELASCO CABALLERO especifica que, “(...) si bien es evidente que se produce un incremento de los poderes de las Instituciones vascas en este caso, ello no permite afirmar que lo contenido en esta nueva disposición adicional 2ª.8 de la LRBRL sea una nueva facultad autonómica, sino, más bien, una actualización o acomodación de la excepción foral original con relación al nuevo régimen, en general más centralizado, de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (...)”⁶²⁴.

Además, con criterio que comparto, dispone que esto “(...) es perfectamente explicable si se tiene en cuenta que los regímenes forales, tomados como garantías instituciones amparadas por la Constitución, tal y como señala la STC 76/1988, en su FJ4, admiten diversas configuraciones contemporáneas concretas. Así, en la nueva redacción de este punto 8 de la disposición adicional 2ª de la LRBRL hay una comprensión generosa o amplia de la foralidad por parte del Estado, pero es de nuevo una adaptación de las excepciones forales precedentes constitutivos de límite para el legislador estatal *ex* disposición adicional 1ª de la CE y *ex* art. 41 del EAPV (...)”⁶²⁵.

Por su parte, el punto 11 de la disposición adicional 2ª de la LRBRL, en dicción operada por la LRSAL, dispone asimismo que la fijación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las

⁶²⁴ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la,” *op. cit.*, pp. 75-76.

⁶²⁵ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la,” *loc. cit.*

Corporaciones Locales y su sector público, así como de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional se establecerán por los TTHH.

En desarrollo de tal previsión, los TTHH han aprobado productos normativos, de distinta naturaleza y procedencia, que recogen y regulan esos límites⁶²⁶.

2ª.- La segunda excepción es la contenida en la nueva redacción de la disposición adicional 8ª del TRLHL.

Este precepto mantiene la salvaguarda legal del régimen foral en los términos establecidos por el Concierto Económico, aunque introduce modulaciones a la vista de las nuevas técnicas de tutela financiera que contiene la propia LRSAL.

En este sentido, el precepto dispone que los nuevos informes previstos en los artículos 193.1 y 218 de la TRLHL en torno a los derechos de difícil o imposible recaudación, sobre los reparos formulados por el interventor municipal, así como los convenios para reforzar el control económico-financiero sobre los Municipios, regulados en la disposición adicional 7ª de la LRSAL, son competencia de los TTHH, pues se concibe que entran dentro de la facultad propia de tutela financiera que les corresponde.

En conclusión, analizadas estas dos primeras excepciones de aplicabilidad que la propia LRSAL admite en el ámbito de la CAPV, puede deducirse, tal y como prevén BAZAKO ATUTXA y ETXANOBE LANDAJUELA, que “(...) el Territorio Histórico sustituirá al Estado en la vigilancia del cumplimiento de las nuevas obligaciones de índole fiscal o de ahorro que se imponen a los Municipios en adelante (...)”⁶²⁷.

3ª.- La tercera excepción es la contenida en la disposición adicional 1ª de la propia LRSAL que regula el régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁶²⁶ Bizkaia. Decreto Foral 81/2015, de 9 de junio, por el que se aprueban los límites máximos de retribuciones y asistencias de los miembros de las corporaciones locales de Bizkaia. *BOB*, núm. 111, de 12 de junio de 2015, pp. 14310-14311. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2015/06/20150612a111.pdf#page=4 (Última consulta 16/02/2017). Gipuzkoa. Decreto-foral-norma 1/2015, de 30 de junio por el que se determinan los límites máximos de las retribuciones de las y los miembros de las corporaciones locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 123, de 1 de julio de 2015. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/result.asp> (Última consulta 16/02/2017). Araba/Álava. Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la Singularidad en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Álava. *BOTHA*, núm. 22, de 20 de febrero de 2015. Web: <https://www.araba.eus/botha/Inicio/SGBO5001.aspx?FechaBotha=20/02/2015> (Última consulta 17/02/2017).

⁶²⁷ BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA E., “Ley Municipal de Euskadi...”, *op. cit.*, p. 73.

Es decir, además de la adaptación de las excepciones forales originarias analizadas en los dos puntos anteriores, esta disposición adicional introduce nuevas excepciones de aplicación para el derecho local estatal en Euskadi porque, literalmente, dispone lo siguiente:

“(…) 1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones forales previa conformidad de los Municipios afectados (…).”

Al analizar esta disposición, VELASCO CABALLERO determina, con acierto, en mi opinión, que esta cláusula incluye en realidad supuestos bien distintos.

Uno, es la prelación aplicativa general del derecho propio vasco y el otro, es la prelación aplicativa de la LOEPSF⁶²⁸.

En relación a la prelación del derecho propio vasco, es de señalar que esta disposición adicional 1^a de la LRSAL ya no parte del esquema de la disposición adicional 2^a de la LRBRL, en la que hay un principio general de aplicación de la LRBRL y luego 11 supuestos de excepción.

Ahora, la propia LRSAL, a través de su disposición adicional 1^a, “(…) introduce una cláusula general de desplazamiento aplicativo de la LRSAL cuando su contenido entre en concurrencia con lo dispuesto en el Estatuto Vasco o con las normas que actualicen los derechos históricos de los Territorios forales (…).”⁶²⁹.

Es decir, tal y como señala el profesor mencionado, “(…) el legislador estatal reconoce, explícitamente, que sus normas no son aplicables en el País Vasco cuando concurran o entren en colisión con las particularidades del ordenamiento jurídico vasco. Esto supone la prevalencia aplicativa tanto del estatuto como de las leyes de Parlamento vasco (dictadas al amparo las correspondientes competencias estatutarias)

⁶²⁸ VELASCO CABALLERO, F., “Sobre la aplicación de la LRSAL ...”, *op. cit.*, p. 5. Web: <http://www.idluam.es/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion> (Última consulta 10/02/2015).

⁶²⁹ VELASCO CABALLERO, F., “Sobre la aplicación de la LRSAL ...”, *loc. cit.*

y de las normas de los territorios históricos dictadas al amparo del propio estatuto vasco y de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos (LTH) (...)"⁶³⁰.

La cuestión, por lo tanto, es determinar las “particularidades”, y en este sentido, en correlación se puede afirmar que, según el tenor literal de la disposición adicional 1ª de la LRSAL, no puede aplicarse en Euskadi la LRSAL, en tanto implique contradicción con la triple dimensión de su singularidad, esto es, con la dimensión institucional, económico-financiera y competencial.

Por lo tanto, la disposición adicional 1ª de la LRSAL se refiere más a singularidades estatutarias que a las propiamente forales que ya están recogidas en la disposición adicional 2ª de la LRBRL y en la disposición adicional 8ª del TRLHL como provenientes directamente del reconocimiento de los derechos históricos que opera la disposición adicional 1ª de la propia Constitución.

Esto, lógicamente, no implica que cualquier norma foral o ley vasca sobre régimen local tenga prevalencia sobre la legislación estatal porque el artículo 10.4 EAPV dispone que tal competencia sobre el régimen local lo es sin perjuicio de lo que disponga el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Las cláusulas de excepción expuestas crean una situación en la que, en mi opinión, las restricciones de la LRSAL pueden matizarse o suavizarse en la CAPV, fundamentalmente, porque los controles y las limitaciones impuestas por la LRSAL se ejercen en la CAPV por los Órganos forales, más cercanos al Municipio que la Administración General del Estado. Las excepciones de la LRSAL dan potencialidad a las NNFF y el Parlamento vasco tiene capacidad para determinar, mediante ley, las particularidades que puedan derivarse del EAPV y que, en su caso, pudieran desplazar la aplicación de la LRSAL.

No obstante, la LRSAL se ha visto también en Euskadi como una agresión. Nunca ha sido aceptada. Las cláusulas de excepción se introducen a última hora en su tramitación en el Senado y por un acuerdo acelerado con el grupo vasco, pero también es cierto que las formas en las que se gesta la LRSAL alimentan recelos.

Por este motivo y porque las cláusulas de excepción pueden abrir nuevas posibilidades para una autonomía municipal propia y diferenciada y por evidentes razones de seguridad jurídica, se hace necesario, tras la entrada en vigor de la LRSAL, la adopción de decisiones normativas en el ámbito de la CAPV con objeto de blindar las posibilidades expansivas de las mentadas cláusulas de excepción, de una u otra forma.

⁶³⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Sobre la aplicación de la LRSAL ...”, *loc. cit.*

La primera reacción normativa para desactivar las pretensiones de la LRSAL, desde la CAPV, la constituye la circular del departamento de Administración Pública del Gobierno vasco, pionera en la sorprendente normativa autonómica para desactivar la LRSAL⁶³¹. Su primera pretensión, tal y como se ha puesto de manifiesto en el Capítulo II de la parte primera de la tesis, es la de clarificar la caótica situación competencial que evidencia la redacción de la LRSAL.

Esta circular, singular tanto por su procedencia como por su naturaleza jurídica, tiene, en mi opinión, una relevancia insólita en cuanto a precedente autonómico para la actuación municipal posterior pues, aunque se conoce su debilidad en el sistema de fuentes del derecho local, ella sirve de fundamentación jurídica para políticos y operadores jurídicos del mundo local vasco, no sólo municipal, para seguir ejerciendo competencias y prestando la cartera de servicios necesaria para cubrir las demandas de una ciudadanía vasca en época de plena crisis económica.

A pesar de su vocación transitoria, la circular sirve para fortalecer las voces autorizadas que reivindican la adopción de medidas y decisiones que puedan configurar y preservar un sistema de gobierno local propio dentro del entramado interinstitucional vasco como tercer nivel de gobierno dentro de la CAPV y la aprobación de la tan esperada ley municipal vasca, anhelo que lleva presente más de treinta años⁶³².

En este sentido, VELASCO CABALLERO no duda en afirmar, por ejemplo, que la distribución competencial que el Estado dispone en la literalidad de las cláusulas de excepción de la LRSAL no deja de ser “(...) meramente *recepticia* (...)”, aduciendo que “(...) es *vox populi* que la discusión sobre el alcance de la tutela financiera es objeto de rabiosa actualidad y que en lógica la Comunidad Autónoma del País Vasco debe de adoptar decisiones en torno a cuestiones sobre las que la LRSAL se pronuncia pero sobre las que carece de competencia (...)”⁶³³.

Por su parte, BAZAKO ATUTXA y ETXANOBE LANDAJUELA reconocen que “(...) la asignación de ciertas competencias a los Territorios Históricos podría dar lugar

⁶³¹ Comunidad Autónoma del País Vasco. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA. “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 27/20013, de 27 de diciembre, de 2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. BOPV núm. 56. Web: de 21 de marzo. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/03/1401377a.shtml> (Última consulta 10/02/2020).

⁶³² CASTELLS ARTECHE, J. M., “El hecho diferencial vasco”. *Revista Vasca de Administración Pública (IVAP)*, núm. 47(II), 1997, p. 123. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco.....”, *op. cit.*, p. 2505.

⁶³³ VELASCO CABALLERO, F. “Sobre la aplicación de la LRSAL”, *op. cit.*, p. 6. Web: <http://www.idluam.es/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion> (Última consulta 10/02/2015).

a desigualdades en el ámbito de la Comunidad Autónoma en temas sensibles, tales como las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales, diversidad de acuerdos, obviamente, legítimamente adoptados, pero que, a su entender, requerirían mecanismos de coordinación interinstitucional que una ley municipal podría proporcionar (...)”⁶³⁴.

Estas opiniones expuestas muestran que, tras la entrada en vigor de la LRSAL, se requiere en Euskadi un producto normativo que, debiendo de concitar el consenso de los tres niveles de gobierno, de respuesta a las afrentas abiertas por ella en términos de seguridad jurídica.

Esta respuesta es la que, finalmente, proporciona la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi⁶³⁵.

⁶³⁴ BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA E., “Ley Municipal de Euskadi...”, *op. cit.*, p. 73.

⁶³⁵ Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *BOPV*, núm. 70, de 14 de abril de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.shtml>, corrección de errores *BOPV*, núm. 123, de 29 de junio de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/06/1602805a.shtml> y *BOE*, núm. 105, de 2 de mayo de 2016. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-4171-consolidado.pdf> (Última consulta 10/02/2020).

CAPÍTULO II

LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Transcurren casi 37 años desde que se constituye la CAPV hasta que se aprueba la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE, en adelante).

Hasta ese momento, aunque como se ha constatado en el Capítulo I de esta segunda parte de la tesis, existen decretos autonómicos y NNFF que contienen cierta regulación concerniente a las Entidades locales, no existe en la CAPV ley autonómica que regule con carácter general el nivel local de gobierno existente en Euskadi.

Por este motivo, LARRAZABAL BASAÑEZ denomina, expresamente, a la LILE “(...) pieza de cierre del sistema institucional vasco (...)”⁶³⁶ y en el mismo sentido, también, la Exposición de Motivos de la LILE señala lo siguiente:

“(...) sin ley de instituciones locales de Euskadi el edificio institucional vasco estaba incompleto y por eso, resultaba imprescindible la aprobación de esta ley, a fin de poder culminar el proceso de articulación entre los tres niveles institucionales de gobierno de Euskadi (...)”⁶³⁷.

A continuación, se exponen los antecedentes de la LILE y su *iter* normativo en el que se evidencia su contraste con el procedimiento de elaboración y aprobación que se sigue con la LRSAL.

Se abordan, en primer lugar, los antecedentes que corresponden a los iniciales intentos de elaboración de la ley municipal vasca y, en segundo lugar, los antecedentes más inmediatos a la LILE que corresponden a los diferentes trámites de su procedimiento de elaboración y aprobación, tanto en sede gubernativa como parlamentaria.

Esto es importante, en mi opinión, porque pone de relieve la diferente manera de gestación de la LILE respecto a la LRSAL y este hecho tiene como resultado dotar a la autonomía local de un contenido más consensuado con los actores institucionales y el propio municipalismo vasco, en los términos que se expondrán en los siguientes Capítulos de esta tesis.

⁶³⁶ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones...”, *op. cit.*, p. 27.

⁶³⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ S., “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones...”, *loc. cit.* También, se pronuncia en el mismo sentido la Exposición de Motivos de la LILE, en su apartado I.

I.- LOS PRIMEROS ANTECEDENTES DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Desde la aprobación del EAPV, se conocen dos anteproyectos de Ley Municipal en Euskadi, de los años 1986 y 1988, que no llegan ni siquiera a convertirse en proyectos de ley⁶³⁸.

Además, tanto en 2008 como en 2012 se aprueban, respectivamente, dos proyectos de Ley Municipal, pero la tramitación de sendos proyectos ocasiona la presentación por parte de los Órganos forales de varias cuestiones de competencia ante la Comisión Arbitral⁶³⁹ (COA, en adelante), porque estiman que se vulneran y restringen sus competencias y, por tanto, se procede implícitamente a modificar la LTH.

La resolución de ambas cuestiones, que versan sobre la misma controversia, se produce de manera radicalmente opuesta, dando lugar a las decisiones 1/2008 y 3/2012, respectivamente, de la COA⁶⁴⁰, en los términos que se exponen a continuación, y ello es trasunto de la complejidad interinstitucional vasca porque refleja la tensión, en mi opinión, entre los Órganos forales y las Instituciones comunes en la carrera por la máxima asunción competencial posible.

La discusión abierta en los dos casos en el seno de la COA, no versa sobre el diseño general de la LTH, ni acerca de la amplitud o contenido de las competencias atribuidas a los TTHH, al amparo del artículo 37.4 del EAPV⁶⁴¹, sino que la controversia se centra, tal y como señala LUCAS MURILLO de LA CUEVA, casi en exclusiva, en la titularidad de la competencia sobre tutela financiera de los Municipios vascos a la que se refiere la disposición adicional 2ª de la LTH, por remisión a la Ley del Concierto

⁶³⁸ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones...”, *loc. cit.*

⁶³⁹ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones...”, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁴⁰ Decisión de la COA 1/2008, de 20 de octubre, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones forales de Bizkaia y Araba/Álava, y por las Juntas Generales de Araba/Álava en relación al Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. BOPV núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, pp. 30104-30128. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0806849a.shtml> (Última consulta 21/06/2017) y Decisión de la COA 3/2012, de 19 de abril, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Araba/Álava, la Diputación foral de Bizkaia y la Diputación foral de Araba/Álava, en relación al Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. BOPV núm. 115, de 13 de junio de 2012, pp. 1-69 (2012/2692). Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/06/1202692a.pdf>, (Última consulta 20/06/2017).

⁶⁴¹ Recuérdese que el art. 37.4 dispone que corresponderá también, a los Órganos forales de los TTHH, el desarrollo normativo y ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento vasco señale. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf> (Última consulta 21/03/2018), p. 14.

Económico⁶⁴², cuestión ésta que se complementa con el último Capítulo de esta tesis, pero que se ha de exponer, aunque sea de modo sucinto, en este momento, para contextualizar los antecedentes de la LILE.

A este respecto, cabe señalar que el artículo 46 de la Ley del Concierto Económico de 1981, expresamente, reconocía la competencia sobre tutela financiera de los Municipios a las Diputaciones forales y en este sentido, la decisión de la COA 1/2008, de 20 de octubre de 2008⁶⁴³, confirma esa atribución y declara por unanimidad que la competencia para establecer los criterios para asignar la financiación a los Municipios reside en las Instituciones forales.

En cambio, la decisión de la COA 3/2012 sostiene una interpretación claramente opuesta, en la medida en que considera que la competencia en cuestión corresponde a las Instituciones comunes de la CAPV⁶⁴⁴.

Según la mayoría de los vocales de la COA, en esta última decisión, el cambio de redacción de la Ley del Concierto que se produce en el texto de 2012, concretamente, en su artículo 48.5, en la que ya no se refiere a las Diputaciones forales, sino a las “Instituciones competentes del País Vasco” al regular la tutela financiera de las Entidades locales, permite que el Parlamento vasco la confiera a las Instituciones comunes⁶⁴⁵.

Es decir, mediante ley autonómica vasca, la competencia sobre la tutela financiera sobre los Municipios podría atribuirse al Gobierno Vasco y no a las Diputaciones forales, en base a la nueva redacción otorgada al art. 48.5 de la Ley del Concierto, según la decisión de la COA 3/2012.

En apoyo de esa tesis, la COA argumenta que las competencias forales sobre tutela financiera siempre han sido meramente ejecutivas, y aunque sigue parte de la línea argumental de la decisión 1/2008, señala, en su Fundamento de derecho A) tercero,

⁶⁴² LUCAS MURILLO de LA CUEVA, E., “La Ley de Territorios Históricos: estado...”, *op. cit.*, p. 118.

⁶⁴³ Decisión 1/2008, de 20 de octubre de 2008, del Pleno de la COA, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones forales de Bizkaia y Araba/Álava y por las Juntas Generales de Araba/Álava, en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2008. BOPV núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, pp. 30104-30128. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0806849a.shtml> (Últimas consultas 21/06/2018).

⁶⁴⁴ LUCAS MURILLO de LA CUEVA, E., “La Ley de Territorios Históricos: estado...”, *loc. cit.*

⁶⁴⁵ Decisión de la COA 3/2012, de 19 de abril, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación foral de Bizkaia y la Diputación foral de Álava, en relación al Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. BOPV núm. 115, de 13 de junio de 2012, pp. 1-69 (2012/2692). Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012002692> (Última consulta 10/02/2020).

que “(...) la interpretación realizada por la CA en las Decisiones 2/2003 y 1/2008 debe ser precisada en el sentido que señaló, al menos parcialmente, el Voto Particular que acompañó a la primera de aquellas Decisiones (...)”⁶⁴⁶, y concluye que, en todo caso, la financiación municipal forma parte en su vertiente hacendístico-financiera de la materia de régimen local (Haciendas locales), cuya titularidad corresponde a las Instituciones comunes *ex art.* 10.4 del EAPV en relación al art. 149.1.18 de la CE⁶⁴⁷.

Sin embargo, esta decisión de la COA 3/2012, cuenta con un durísimo voto particular discrepante, suscrito por los tres vocales designados por los TTHH que niega el fundamento competencial empleado por la mayoría de los vocales de la COA e interpreta que la remisión que opera el citado art. 48.5 de la vigente Ley del Concierto Económico a las “Instituciones competentes del País vasco” no tiene por finalidad dejar en manos del Parlamento vasco la competencia para atribuirle a las Instituciones comunes o a las forales, sino que, respetando la titularidad de éstas, como parte de un derecho histórico de las mismas, se ajusta a la separación de poderes existente entre las Juntas Generales y las Diputaciones forales⁶⁴⁸.

Además, esa remisión, según este voto particular a la decisión 3/2012 de la COA, establece un claro paralelismo con respecto al título competencial sobre Haciendas locales que ejerce el Estado en su ámbito, que según los artículos 1.1 y 39 de la LHL y la jurisprudencia constitucional, por todas la STC 134/2011, de 20 de julio⁶⁴⁹, no es

⁶⁴⁶ Fundamento de Derecho A) Tercero de la Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012, de 19 de abril. BOPV núm. 115, de 13 de junio de 2012, pp. 21-34 (2012/2692). Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012002692> (Última consulta 10/02/2020).

⁶⁴⁷ LUCAS MURILLO de LA CUEVA, E., “La Ley de Territorios Históricos: estado...”, *loc. cit.*

⁶⁴⁸ Voto particular a la Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012, de 19 de abril. BOPV núm. 115, de 13 de junio de 2012, pp. 45-69 (2012/2692). Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012002692> (Última consulta 10/02/2020).

⁶⁴⁹ El FJ 14 c) de la STC 134/2011, de 20 de julio, al explicar la relación existente entre los apartados 18 (régimen jurídico de las Administraciones públicas) y 14 (Hacienda General) del artículo 149.1 de la CE con respecto a la regulación de las haciendas locales dispone: “(...) dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 de la LHL, esto es, el de Hacienda General del art. 149.1.14 de la CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de Instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las corporaciones locales, o también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 de la CE (...)”. *BOE* núm. 197, de 17 de agosto de 2011, p. 171. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/08/17/pdfs/BOE-A-2011-13955.pdf> (Última consulta 22/03/2018). En similares términos se pronunció también el FJ 4 de la STC 171/2014, de 23 de octubre de 2014. *BOE* núm. 282, de 21 de noviembre de 2014, pp. 77-78. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/11/21/pdfs/BOE-A-2014-12084.pdf> (Última consulta 22/03/2018).

del art. 149.1.18 de la CE, es decir “Administración local”, sino del art. 149.1.14 de la CE, que versa sobre “Hacienda General”.

Dado que la CAPV carece de ese título, según la decisión de la COA 1/2011, FJ10⁶⁵⁰, la conclusión que extrae el voto particular a la decisión 3/2012 de la COA es que, tanto la regulación de esa tutela financiera, como su ejecución corresponde a los Órganos forales, es decir, a las Juntas Generales y a las Diputaciones forales, respectivamente.

Siguiendo en esta cuestión a LUCAS MURILLO de LA CUEVA, se comparte que la aplicación de la doctrina constitucional recogida en la STC 134/2011, de 20 de junio, así como en la STC 171/2014, de 23 de octubre, respaldan con solidez la interpretación sostenida por el voto particular emitido en la decisión 3/2012 de la COA, de 19 de abril de 2012⁶⁵¹.

También, aunque no pueda considerarse antecedente de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, por ser posterior a ella, se debe mencionar en este momento la decisión de la COA 1/2016, emitida en relación a una proposición de ley sobre la organización institucional interna de la CAPV presentada en el Parlamento vasco por el grupo socialista, donde la COA recupera y confirma la argumentación de la Decisión 1/2008 atribuyendo la competencia sobre tutela financiera de los Municipios a los TTHH⁶⁵².

No obstante, el Presidente de la COA, IBARRA ROBLES, emite un contundente voto particular a esta última decisión de la COA que dista mucho de poner de manifiesto una interpretación pacífica sobre la cuestión y muestra que pervive la incertidumbre

⁶⁵⁰ Decisión de la COA 1/2011, de 13 de mayo de 2011, del pleno de la COA, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, en relación a la Proposición de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a la Pequeña Empresa del País Vasco. Efectivamente, la COA, en el JF 10 de esta decisión, niega que las Instituciones comunes de la CAPV tengan competencia para establecer las “medidas fiscales” integrantes del Plan de Apoyo previsto (...) y señala que “(...) carecen de la capacidad para atribuir al Órgano de Coordinación Tributaria la función de propuesta de las “ayudas fiscales” que deban integrar el mencionado Plan (...) por tratarse de una función que se incardina directamente en el ejercicio de una competencia de los Territorios Históricos (...)”. BOPV, núm. 116, de 20 de junio de 2011, p. 15. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2011/06/1103185a.pdf> (Última consulta 21/03/2018).

⁶⁵¹ LÚCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., “La Ley de Territorios Históricos: estado...”, *op. cit.* p. 119.

⁶⁵² Decisión 1/2016, de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, planteadas respectivamente, por la Diputación foral de Bizkaia, Juntas Generales de Araba/Álava, Diputación foral de Gipuzkoa y Diputación foral de Araba/Álava, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, publicada en el BOPV, núm. 206, de 31 de octubre de 2016, pp. 1-84 (2016/4590). Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/10/s16_0206.shtml (Última visita 26/06/2017).

sobre el alcance de esta tutela financiera y la competencia normativa foral en materia presupuestaria sobre las Entidades locales⁶⁵³.

Ello demuestra, efectivamente, tal y como entiende el autor mencionado, que “(...) estas decisiones contradictorias ponen de manifiesto la dificultad de consensuar una interpretación, entre las varias jurídicamente posibles, que permita rendir operativo el equilibrio institucional requerido en esta cuestión, para que, sin menoscabo en el ejercicio de la competencia legislativa plena asumida por la CAPV en materia de régimen local, se satisfaga también, al máximo, la garantía institucional de la actualización de los regímenes forales privativos de los TTHH (...)”⁶⁵⁴.

Por su parte, como antecedente importante de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de la LILE, y aprobada con ocasión de la necesidad de aprobación de una ley municipal de Euskadi, se debe mencionar también, el documento de política normativa aprobado por EUDEL, el 11 de marzo de 2010, denominado “Bases para una Ley Municipal de Euskadi”⁶⁵⁵, que refleja las pretensiones que el municipalismo vasco ve necesarias satisfacer, a través de una ley municipal vasca.

Tal y como señala el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) no cabe obviar que este documento sirve de base para la redacción del proyecto de Ley Municipal elaborado en el mandato 2008-2012 y, asimismo, es un elemento capital de la definición del modelo de la LILE, junto con otras aportaciones como el Acuerdo de Gobernabilidad

⁶⁵³ IBARRA ROBLES, J. L., emite voto particular a la decisión de la COA 1/2016, en el que discrepa, contundentemente, con el contenido de tal decisión en dos cuestiones elementales: Por una parte, en la comprensión de la garantía del núcleo intangible de la foralidad que mantiene la decisión 1/2016 y, por otra parte, en la competencia en materia de Haciendas forales y del ejercicio de la tutela financiera de los Municipios. Sobre la primera cuestión, niega estar de acuerdo con “(...) la interpretación *nativista o primordialista* de los derechos históricos que subraya su caracterización como fuente de una legitimidad histórica y prevalente en la creación de la CAPV (...)” y alude a la jurisprudencia constitucional, concretamente, la STC 76/1988, en su FJ 3, según la cual “(...) los derechos históricos constitucionalmente amparados son los que resultan de la inexorable acomodación o adaptación de las situaciones jurídicas preconstitucionales a la institucionalización de la CAPV como sujeto público emergente y estructurante de la completa organización territorial interna del País Vasco (...)”. En relación a la segunda de las cuestiones de las que discrepa, el Presidente de la COA, vuelve a la defensa de la línea argumental contenida en el FJ 3 de la decisión 3/2012, de 19 de abril, en torno al encaje de la materia “Haciendas locales” en el ámbito de la competencia sobre “Régimen local” asumido por la CAPV en virtud del art. 10.4 del EAPV. Concretamente, sostiene que “(...) el EAPV no contiene referencia alguna a la materia de las Haciendas locales y la competencia legislativa que le corresponde a la CAPV, por efecto de “la absorción íntegra de restos” respecto del art. 149.1., 11ª, 13ª y 18ª CE, debe reconocerse atribuida a las Instituciones comunes de la CAPV (...)”. *BOE*.....*op. cit.*, pp. 75-76 y 78.

⁶⁵⁴ IBARRA ROBLES, J.L., “Órganos forales-Entidades.....”, *op. cit.*, p. 133. Así lo señala también LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones...”, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁵⁵ EUDEL. “Bases para una ley Municipal de Euskadi” Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 14/07/2017).

adoptado por EUDEL en 2006, que ha impregnado algunas de las propuestas normativas de los Capítulos I y II del Título IV (...)”⁶⁵⁶.

Hasta aquí se han expuesto los antecedentes frustrados de la actual ley vasca que regula el nivel local de gobierno. A continuación, se analizará la evolución que el proyecto de Ley Municipal aprobado en 2014 sufre, hasta convertirse en la actual LILE.

II.- LOS ANTECEDENTES MÁS INMEDIATOS A LA LEY

En este epígrafe se analizan los orígenes del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2014 y el proceso de transformación que padece hasta convertirse en la LILE.

La aprobación de esta ley se convierte en un compromiso claro y prioritario en la agenda política del Gobierno Vasco en el mandato 2012-2016, incluyéndose rápidamente en su calendario legislativo⁶⁵⁷.

Desde el proceso de elaboración del propio Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, hasta su definitiva aprobación como LILE, hay un constante esfuerzo de obtención de consensos interinstitucionales y políticos, cuya importancia es vital, en mi opinión, para comprender la LILE y también para poder analizar el contenido de la autonomía municipal que configura esta ley, en su triple dimensión subjetiva, objetiva e institucional.

Se expone, seguidamente, el procedimiento de elaboración y aprobación de esta ley, distinguiendo su tramitación en sede, primeramente, gubernativa y posteriormente, parlamentaria.

II.1.-TRAMITACIÓN EN SEDE GUBERNATIVA

Mediante Orden, de 9 de enero, de 2014, se da inicio al procedimiento de elaboración y tramitación del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. Asimismo, se aprueba el Anteproyecto, una vez redactado el texto articulado, mediante Orden, de 27 de junio, de 2014⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué? Naturaleza y retos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 653.

⁶⁵⁷ LEHENDAKARITZA. Web: http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-rplancoo/es/?r01kQry=tC:euskadi%3btF:planificacion_gobierno%3btT:proyecto_ley%3bm:documentLanguage.EQ.es,documentCreateDate.BETWEEN.01/01/2013,31/12/2016%3bo:documentName.ASC (Última consulta 23/06/2017).

⁶⁵⁸ Orden, de 27 de junio de 2014, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por el que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: http://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/xleg_pyley_01/es_pyley_01/adjuntos/orden%20de%20aprobacion%20previa.pdf (Última consulta 14/07/2017).

Todo el itinerario procedimental en sede gubernativa se acompasa con la participación activa de los Municipios y las tres Diputaciones forales y en la fase inicial se canaliza a través del Consejo Municipal de Euskadi, lo cual es, a mi entender, importante porque visualiza la participación del municipalismo vasco y la ciudadanía vasca en todo el proceso de aprobación de la futura ley, y aún más, pone de relieve la interlocución permanente de los tres niveles de gobierno existentes en Euskadi, esto es, el nivel autonómico, el foral y el municipal, a través de sistemas formalizados de encuentro.

La información pública se articula mediante Resolución, de 30 de junio de 2014, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, y se extiende, inicialmente, durante veinte días, a partir del 1 de julio, día de su publicación en el *BOPV*. Este plazo de ampliación mediante Resolución del mismo órgano, de 16 de julio de 2014⁶⁵⁹.

A parte del trámite de información pública al que se somete el Anteproyecto, en cumplimiento de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General⁶⁶⁰, todo el *iter* normativo es fruto de un proceso abierto a la participación y colaboración ciudadana mediante el canal de comunicación electrónica directa entre ciudadanía y Administración que el Gobierno Vasco tiene creado con el nombre de IREKIA, a través del cual se publica el Anteproyecto de la ley y elabora un cuestionario sobre distintos aspectos del mismo a los efectos de que la ciudadanía aporte opiniones, comentarios y dudas sobre él, como ocurre desde el 15 de abril hasta el 6 de agosto de 2014⁶⁶¹.

Lo anteriormente expuesto demuestra que, a diferencia del proceso sin consenso alguno del que surge la LRSAL, el texto de Proyecto de Ley Municipal de Euskadi nace del trabajo conjunto del Gobierno Vasco con las tres Diputaciones forales y la asociación de Municipios vascos, EUDEL, en el marco de un proceso de cooperación institucional fomentado a través de reuniones del Consejo Municipal de Euskadi y de su grupo de trabajo.

Cabe señalar, además, que la representación de las Diputaciones forales en aquel momento integra a diferentes sensibilidades políticas, pues la Diputación foral de

⁶⁵⁹El trámite de información pública se articuló mediante resolución 2935, publicada en el *BOPV*, núm. 123, de 1 de julio de 2014. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/07/1402935a.pdf> (Última consulta 22/03/2018) y su ampliación se acuerda en resolución 3350 publicada en *BOPV*, núm. 139, de 23 de julio. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/07/1403350a.pdf> (Última consulta 22/03/2018).

⁶⁶⁰ *BOPV*, núm. 123, de 1 de julio de 2014. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/07/1402935a.pdf> (Última consulta 23/06/2017).

⁶⁶¹ IREKIA. Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/965-anteproyecto-ley-municipal-euskadi?stage=presentation> (Última consulta 19/06/2017).

Bizkaia estaba gobernada por el PNV, la de Araba/Álava por el Partido Popular y la de Gipuzkoa por EH-BILDU⁶⁶².

El Consejo Municipal de Euskadi, creado por Decreto 326/1994, de 28 de julio, es el foro de encuentro entre la Administración municipal de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con su Administración General y la de sus TTHH. Un órgano éste, que, ostentando carácter deliberante y consultivo, tiene entre las funciones que se le asignan, la de manifestar su parecer sobre criterios de atribución y delegación de competencias a la Administración local⁶⁶³.

En este sentido, LARRAZABAL BASAÑEZ reconoce que para llevar a cabo el proceso de elaboración de la ley con visos de éxito “(...) se resucitó el Consejo Municipal de Euskadi que llevaba años en hibernación (...)”⁶⁶⁴ y con el objeto de lograr el mayor consenso posible sobre la norma, el Gobierno Vasco convoca el 27 de marzo de 2014, la primera reunión de este órgano para abordar el contenido de la futura ley, en el que se dan cita representantes del Gobierno autonómico, de las tres Diputaciones forales y de EUDEL.

En esta primera reunión se adopta el compromiso interinstitucional de conformar un grupo de trabajo que con reuniones periódicas ayude a analizar y abordar todos los aspectos de la futura ley. Este grupo de trabajo se constituye por dos representantes de cada Diputación foral, dos representantes de los ayuntamientos vascos y dos representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Se reúne en cinco ocasiones, entre los meses de abril y junio de 2014, y aglutina, en palabras asumidas por la propia Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA, en adelante)⁶⁶⁵, “(...) las constructivas aportaciones a los sucesivos textos hasta conseguir que el producto final fuese un texto enriquecido, que de alguna manera recoge las

⁶⁶² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...”, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁶³ Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Municipal de Euskadi. BOPV, núm. 162, de 26 de agosto de 1994, pp. 10296-10298. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1994/08/s94_0162.shtml (Última consulta 10/02/2020). Este órgano ya no existe pues, expresamente, la propia disposición derogatoria de la LILE, en su párrafo segundo, deroga el Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se creó el Consejo Municipal de Euskadi.

⁶⁶⁴ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...”, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁶⁵ La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi incluidas en su ámbito de actuación, del que está excluida la actividad de las Instituciones forales de los Territorios Históricos. Está regulada en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. BOPV, núm. 238 de 15 de diciembre de 2004. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2004/12/0406397a.pdf> (Última consulta 10/02/2020).

voluntades y la complejidad de este país y en el que todos los participantes en el proceso podrán verse reflejados en algún momento (...)”⁶⁶⁶.

La mención al Consejo Municipal de Euskadi, es fundamental, en mi opinión, porque constituye el embrión del Consejo Vasco de Políticas Públicas que la LILE crea en su art. 83, contribuyendo, esencialmente, al fortalecimiento del ámbito institucional de la autonomía local que se desarrolla en el Capítulo V de esta segunda parte de la tesis.

En este orden de hechos, el Departamento de Administración Pública y Justicia presenta el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi en el Consejo de Gobierno celebrado el día 1 de julio de 2014 y su borrador es previamente presentado a EUDEL y a las tres Diputaciones forales en el seno del Consejo Municipal de Euskadi, el día 26 de junio de 2014⁶⁶⁷.

Desde el punto de vista político, la negociación liderada por el Gobierno Vasco es profunda porque se negocia con los representantes del mundo local, la Asociación de Municipios Vascos, es decir EUDEL, pero también, con otros representantes políticos que reflejan otras sensibilidades políticas que entonces, todavía, no estaban plenamente integradas en EUDEL⁶⁶⁸.

En el período de trámite de audiencia del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, la Comisión ejecutiva de EUDEL, en sesión celebrada el día 10 de julio de 2014, acuerda aprobar las alegaciones pertinentes y remitirlas al Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco⁶⁶⁹.

A este respecto, la COJUA, en su dictamen 160/2014, emitido con ocasión de la aprobación del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, afirma que la realización de la audiencia y participación de los Municipios en la elaboración del Anteproyecto le merece un juicio positivo, ya que materialmente todos los Municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi habían tenido la oportunidad de expresar su parecer sobre el mismo. En efecto, hace constar que, junto a la vía indirecta a través de EUDEL, cuya representatividad objetiva su condición de interlocutor válido para encauzar la participación de los Municipios en la elaboración del Anteproyecto, el texto, además, se pone a disposición de todos y cada uno de los Municipios de la Comunidad Autónoma. Constata, también, que la participación de las

⁶⁶⁶ Dictamen 160/2014, de 22 de octubre, de la COJUA, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, párrafo 139. Web: <http://www.comisionjuridica.euskadi.eus/x84-appdicts/es/u78aMantenimientoWar/dictamenes/maint/es?locale=es> (Última consulta 10/02/2020).

⁶⁶⁷ EUDEL. Ley de Instituciones Locales de Euskadi. Web: <http://www.eudel.eus/destacados/leymunicipal/> (Última consulta 14/05/2019).

⁶⁶⁸ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...”, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁶⁶⁹ EUDEL. Ley de Instituciones Locales de Euskadi. Web: <http://www.eudel.eus/destacados/leymunicipal/> (Última consulta 14/05/2019).

Administraciones forales ha sido intensa, no sólo durante la fase preparatoria, sino también, en la fase de alegaciones abierta una vez aprobado el texto inicial de la ley⁶⁷⁰.

El 11 de noviembre de 2014, el Consejo de Gobierno aprueba el proyecto de Ley Municipal de Euskadi (PLME, en adelante) y lo remite al Parlamento para su debate y aprobación por los grupos parlamentarios⁶⁷¹.

Desde su primera redacción, el PLME, en su Exposición de Motivos, se hace eco de que es imprescindible el consenso de todos los agentes institucionales, sin temor alguno a modificar la normativa que sea necesaria reformar, lo que supone, en algunas ocasiones, complementar y, en algún caso, puntualizar y hasta corregir, por ejemplo, la LTH, lo que, posteriormente, ha quedado reflejado en la redacción definitiva de las disposiciones transitorias segunda y octava de la LILE⁶⁷².

⁶⁷⁰ Dictamen de la COJUA 160/2014....., *op. cit.*, párrafos 169, 170 y 171. Web: <http://www.comisionjuridica.euskadi.eus/u78aMantenimientoWar/dictamenes/getDictamenDetalle/4708> (Última consulta 21/03/2019).

⁶⁷¹ EUSKO JAURLARITZA/GOBIERNO VASCO. Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/01-ley-municipal-vasca/> (Última consulta 17/06/2017).

⁶⁷² Estas disposiciones regulan, con pretensión de provisionalidad, el régimen de participación de los Municipios en el establecimiento del modelo de distribución horizontal de recursos y el régimen transitorio de las ayudas de emergencia social. Literalmente, estas disposiciones rezan así:

“(…) Segunda. – Incorporación normativa de las previsiones resultantes del estudio del ámbito competencial y de financiación local.

Se mantendrán en vigor las disposiciones de la actual Ley de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, hasta la realización por parte del Consejo Vasco de Finanzas Públicas del análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi recogido en la disposición transitoria primera de la presente ley.

Una vez concluido el mencionado análisis, en el periodo de tiempo más breve posible se pondrán en marcha los mecanismos de redacción de una nueva Ley de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la finalidad de introducir en el nuevo texto normativo las disposiciones necesarias en función de los resultados de dicho análisis y todas aquellas modificaciones recogidas en la presente ley relativas a la participación de los Municipios en el establecimiento del modelo de distribución horizontal y de los coeficientes horizontales de contribución de cada territorio histórico, así como en los mecanismos de corrección de posibles desequilibrios en la distribución de los mencionados recursos (…).”.

“(…) Octava. – Régimen transitorio de las ayudas de emergencia social.

En el contexto de revisión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, el diagnóstico específico de todos los aspectos relacionados con la renta de garantía de ingresos que está llevando a cabo una comisión técnica adscrita al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en la cual participan representantes de los diferentes niveles de la administración pública competentes en la materia, incluida la asociación de Municipios más representativa, deberá finalizarse el primer semestre de 2016. Dicha comisión técnica emitirá un informe-propuesta que deberá contar con el

Expresamente, la propia Exposición de Motivos del PLME señala lo siguiente:

“(…) Respecto al procedimiento seguido para la definición del contenido de la Ley Municipal de Euskadi, la necesidad de conseguir un consenso básico pero relevante, que permitiese lograr el más amplio respaldo posible a una ley nuclear para el sistema de autogobierno vasco como ésta, ha supuesto la puesta en marcha de una metodología de concertación y entendimiento dual: por un lado, entre los distintos niveles institucionales implicados y, por otro, entre las distintas sensibilidades políticas con representación en el Parlamento vasco (...)”⁶⁷³.

Más aún, en su apartado III, *in fine*, la misma Exposición de Motivos expone lo siguiente:

“(…) El objetivo no era otro que intentar consensuar un borrador de Anteproyecto que pudiese servir de base y facilitar la negociación de las distintas fuerzas políticas representadas en Parlamento vasco, pues es el Parlamento vasco quien tiene la última palabra sobre la ley, pero con la

debido consenso interinstitucional. Las conclusiones de dicho diagnóstico se pondrán a disposición de otra comisión que con funciones más amplias que la primera, y con la representación citada para la primera, tendrá por objeto analizar el conjunto del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, debiendo a su vez concluir su labor durante el año 2016.

En el plazo de un año a contar desde la conclusión de ese estudio global, habrá de presentarse una propuesta normativa que contenga las medidas derivadas de ambos análisis y que modificará en consecuencia el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, con la finalidad de asegurar que puedan acceder a las prestaciones de dicho sistema las personas que no cuenten con liquidez para atender gastos específicos que prevean o palíen situaciones de exclusión social, así como las nuevas situaciones de pobreza no cubiertas.

Transitoriamente, mientras se procede a la modificación reseñada en los párrafos anteriores, en los Municipios que opten por suplementar con más recursos las asignaciones efectuadas por la Administración general de la Comunidad Autónoma a las ayudas de emergencia social se habilitará el siguiente mecanismo de compensación:

a) En los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes, los Municipios responderán con sus propios recursos de un tercio de la cantidad superada de la asignación inicial, asumiendo el Gobierno Vasco el resto de la cantidad superada, hasta un máximo del 30 por ciento de la asignación inicial.

b) En los Municipios de más de 20.000 habitantes, superada la asignación inicial, el Municipio responderá con sus propios recursos de la mitad de la cantidad superada de la asignación inicial, asumiendo el Gobierno Vasco el resto de la cantidad superada, hasta un máximo del 30 por ciento de la asignación inicial.

En ambos supuestos el ayuntamiento deberá, si opta por suplementar los recursos asignados por la Administración general de la Comunidad Autónoma en más del 30 por ciento citado, financiarlo con recursos propios.

El Gobierno Vasco podrá desarrollar reglamentariamente el modo en que las cantidades adicionales resultantes de la aplicación de la fórmula señalada para el periodo de transitoriedad, y no consignadas para cada anualidad en el Presupuesto General para la Comunidad Autónoma, deban hacerse efectivas a los ayuntamientos (...)”.

⁶⁷³ Exposición de Motivos del PLME, apartado III, *ab initio*.

ventaja añadida de que esa negociación, en la sede de la soberanía popular, partiría de un texto base en cuya redacción habrían participado representantes de las diversas instituciones afectadas, que representaban, al mismo tiempo, a las principales sensibilidades ideológicas existentes (...).”.

Esta dicción demuestra, a mi entender, la importancia que adquiere el componente transaccional, político y de concierto en la elaboración de la LILE desde sus principios, lo que tiene clara plasmación en la configuración del ámbito institucional de la autonomía local en términos novedosos respecto a la autonomía configurada desde la legislación básica estatal, tal y como se concreta en el Capítulo V de la parte segunda de esta tesis.

II.2.- TRAMITACIÓN EN SEDE PARLAMENTARIA

En la siguiente fase del procedimiento, ya en sede parlamentaria, el PLME es objeto de una enmienda a la totalidad, presentada por el único representante del grupo mixto UPyD, cuyo trámite supera el 13 de julio de 2015, encarando el texto del proyecto la recta final de negociación parlamentaria. Ese mismo día se constituye en el seno de la Comisión de Instituciones, Seguridad y Justicia del Parlamento vasco la ponencia de estudio de las enmiendas parciales al PLME⁶⁷⁴.

Durante esta tramitación parlamentaria no es posible un acuerdo unánime de las entonces cuatro sensibilidades políticas principales de Euskadi representadas en el Parlamento vasco, pero finalmente, en marzo de 2016, se alcanza acuerdo entre el grupo parlamentario del PNV y el de EH-BILDU, las dos fuerzas políticas mayoritarias entonces en aquella legislatura, con mayoría suficiente para que el proyecto se convirtiera en ley, pero con la definitiva denominación de Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

En relación al resultado final del *iter* legislativo culminado con la definitiva literalidad de la LILE, JIMÉNEZ ASENSIO, manifiesta que “(...) no todo son parabienes, aunque haya muchos (...)”. Señala que “(...) la *rigidez* de la política ha empañado un mayor y más amplio consenso que, a todas luces, hubiera sido deseable para una mayor legitimación de un texto normativo de contenido institucional. Las reales diferencias han estado en el sistema de financiación (...)”⁶⁷⁵.

⁶⁷⁴ EUSKO LEGEBILTZARRA/ PARLAMENTO VASCO. Web: http://www.legebiltzarra.eus/fr_splenoc2/SDW?WAnte proyecto=spl legis=10+and+spl nasun=1+and+spl freun=20150101:20151231+order+by+spl freun/ desc,spl diario/ desc (Última consulta 20/06/2017).

⁶⁷⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La (Ley Municipal) de Euskadi: primeros apuntes”. Blog: *La mirada institucional*, de 10 de abril de 2016. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/04/> (Última consulta 18/03/2017).

Además, señala que “(...) el pacto político alcanzado (PNV-BILDU) ha dejado algunas “huellas perceptibles” en el texto finalmente aprobado. Toda negociación política tiene esos efectos. Hay en la ley algunos excesos retóricos, por ejemplo, su exageradamente larga y hasta cierto punto tediosa Exposición de Motivos, también hay regulaciones que han quedado muy imprecisas y reiterativas en el plano de los principios y otras regulaciones se han quedado en superfluas como es el caso de lo dispuesto para los directivos públicos profesionales, que en verdad sólo se podrían aplicar a tres Municipios vascos (...)”⁶⁷⁶.

No obstante, afirma el enorme valor institucional y el impacto político de la LILE en la labor de interiorización del Principio de Autonomía local, lo cual puede permitir “(...) romper o ir modificando las resistencias tradicionales ancladas en un sistema de régimen local poco dado a reconocer al gobierno local como un nivel político de decisión (...)”⁶⁷⁷, lo cual en mi opinión, abre el camino hacia un nuevo contenido de la autonomía local.

Al respecto, PAREJO ALFONSO expone que la solución alcanzada, es decir, la aprobación de la LILE, “(...) presidida por el equilibrio institucional, constituye un ejemplo de las potencialidades que, correctamente explotadas, encierra el sistema constitucional (...)”⁶⁷⁸.

Los iniciales 110 artículos del PLME pasan a ser 121 en la LILE, es decir, se añaden 11 artículos más, que sobre todo afectan al Título VI (Gobierno Abierto, transparencia, datos abiertos y participación ciudadana), en el que se suman siete artículos. Al Título IV se adicionan también dos nuevos artículos, otro al Título VI (art. 92) y otro al Título VIII (art. 107).

Finalmente, el articulado se distribuye en IX Títulos, 7 disposiciones adicionales, 13 disposiciones transitorias, una derogatoria y 5 disposiciones finales, pero lejos de realizar un análisis descriptivo de su literalidad, en esta tesis se abordan las novedades que evidencian el contenido de una autonomía local singular.

Los mayores cambios, respecto al PLME, se producen en las disposiciones adicionales, transitorias y finales, puesto que se añaden una nueva disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias más y se elimina una disposición final⁶⁷⁹.

⁶⁷⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La (Ley Municipal) de Euskadi...”, *loc. cit.*

⁶⁷⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi...”, *op. cit.*, p. 656.

⁶⁷⁸ PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 82.

⁶⁷⁹ Las modificaciones más relevantes respecto del PLME, a parte de su novedosa nomenclatura, han sido, en primer lugar, identificadas por RAZQUIN LIZARRAGA y son las siguientes: -La adición en el art. 4.1 de los principios de subsidiariedad y suficiencia financiera que aparecen ahora reforzados. -La regulación en el art. 17.3 de la posibilidad de ampliación de las facultades municipales en relación con

Lo más significativo, *a priori*, de lo acontecido en la tramitación parlamentaria es, precisamente, el cambio de denominación que sufre la ley que, tanto en los anteriores proyectos como en el aprobado por el Consejo del Gobierno Vasco, el 11 de noviembre de 2014, había sido denominada como Ley Municipal.

Este cambio de denominación es, a mi entender, acorde con el hecho de que esta ley queda lejos de ser únicamente municipal, ya que preserva, regula y protege otras Entidades locales, ampliando el ámbito subjetivo de la autonomía local vasca, y tiene alto contenido institucional, en los términos que se abordan en los siguientes Capítulos de la presente tesis al analizar el contenido subjetivo e institucional de la autonomía local que configura.

La ley se publica, definitivamente, con el nombre de Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi en el *BOPV*, de 14 de abril, de 2016 (*BOE*, de 2 de mayo, de 2016), con una corrección de errores publicada en el *BOPV*, de 29 de junio de 2016 (*BOE*, de 14 de julio, de 2016). Entra en vigor el 15 de abril de 2016, sin perjuicio de los aplazamientos previstos en sus disposiciones transitorias, y supone un antes y un después en la conformación normativa del régimen local vasco, que por primera vez, cuenta con una ley que regula este ámbito institucional de manera integral y tal y como señala LARRAZABAL BASAÑEZ, supone “(...) una revolución en el panorama del ámbito local vasco (...)”⁶⁸⁰.

Es importante, en mi opinión, señalar en este momento que, tras la aprobación y publicación de la LILE, el Estado manifiesta discrepancias con la literalidad de algunos preceptos de la misma, por entender que contravienen la legislación básica estatal e inicia, en evitación de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley, el procedimiento de cooperación previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, a través de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la CAPV, en orden a buscar una solución sobre estas discrepancias. Concretamente, el Estado advierte discrepancias,

la atribución de competencias propias.-La participación de los Municipios en relación con el rendimiento de los tributos concertados, mediante la adición de tres nuevos apartados, del 3 al 5, al art. 117.-La exigencia de realizar un estudio sobre competencias y su financiación de los distintos niveles de gobierno de la CAPV, así como su incorporación normativa, que se recogen en el nuevo apartado 3 de la disposición transitorias 1ª y 2ª.-Los títulos con mayores cambios en el trámite parlamentario han sido el Título IV, sobre los directivos y el VI, sobre transparencia y participación ciudadanas. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: Visión general y encuadre del nivel institucional”. *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 60.

⁶⁸⁰ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin...”, *op. cit.*, p. 21.

en los art 6.1) y 2), 27.3), 30.2), 31.2), 32.4), 38, 40, 68, 80.5, 80.6, 82, 115, 116, la disposición adicional primera y la disposición transitoria tercera de la LILE⁶⁸¹.

Este procedimiento culmina con el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación sobre la ley, lo cual supone la no interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado, llegándose a una interpretación integradora y/o conforme de ambos ordenamientos, esto es, el básico estatal y el conferido por la LILE⁶⁸².

Al respecto, es de destacar que es más que significativo el esfuerzo de ambas partes para llegar a esta interpretación del texto legal porque, en no pocas ocasiones, conlleva la modificación del significado de la literalidad del articulado de la LILE a favor de las previsiones contenidas en la legislación básica estatal para sorpresa de los operadores jurídicos.

En este sentido, en mi opinión, aunque es cierto que esta interpretación acorde a la legislación básica estatal llevada a cabo por la Comisión Bilateral, deba ser “(...) cabalmente reivindicada con carácter general en pro del elemental principio de conservación de la ley parlamentaria en un Estado democrático que exige una interpretación de la ley conforme a normas superiores, antes que poner en duda la validez de la ley (...)”, tal y como pone de manifiesto ARZOZ SANTISTEBAN⁶⁸³, no es menos cierto que, según defiende el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) a través de la interpretación aceptada se pretende imponer mutilar algunas señales de cambio que implicarían aire fresco para el gobierno local, porque el carácter estático, o pétreo, de lo básico se impone como lectura frente a la voluntad de renovación o de adaptación

⁶⁸¹ En este sentido, con fecha 5 de junio, de 2016, tiene entrada en el Departamento de Administración Pública y Justicia, oficio por el que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas invita al inicio del procedimiento. Con fecha 15 de julio, se inician las negociaciones para solucionar las discrepancias y se designa un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral la solución que pudiera darse. *BOE*, núm. 180, de 27 de julio de 2016, Sec. III, p. 52444 y *BOPV* num.142, de 27 de Julio de 2016. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/07/s16_0142.shtml (Última consulta 21/06/2017).

⁶⁸² Resolución, de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *BOE* núm. 41, de 17 de febrero de 2017, pp. 11008-11011 y *BOPV* núm. 34, de 17 de febrero de 2017. Web: <https://boe.es/boe/dias/2017/02/17/pdfs/BOE-A-2017-1656.pdf> (Última consulta 21/06/2017).

⁶⁸³ ARZOZ SANTISTEBAN, X., “Interpretación conforme”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Los principios del Derecho Administrativo*. La Ley, Madrid, 2011, pp. 619-662, así como en relación a la LILE, VELASCO CABALLERO, F., en “Competencias de los Municipios vascos: tipología y régimen jurídico”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 272-275, donde reivindica la necesidad de llevar a cabo, junto a una interpretación sistemática de la LILE en su contexto legal, también una interpretación “conforme” a normas superiores o vinculantes.

de una normativa desvencijada y completamente inadaptada para hacer frente a los nuevos retos (...)”⁶⁸⁴.

No obstante, debe remarcarse el hecho de que a nadie escapa que el valor del acuerdo rige, únicamente, *inter partes* y, por lo tanto, no se sabrá a ciencia cierta qué pudiera ocurrir en las eventuales cuestiones de inconstitucionalidad que pudieran suscitarse en relación a la aplicación concreta que, en el futuro vaya a realizarse de alguno de sus preceptos, aunque es evidente que a día de hoy la LILE es una norma vigente en toda su integridad.

Ahora bien, comparto, también, con el profesor citado que el cruce entre la legislación básica estatal y la LILE es más aparente que real, porque aunque es cierto que sus previsiones se distancian del marco de la legislación básica, también lo es que ese marco básico, tal y como paradójicamente se ha constatado en el Capítulo I de esta parte segunda de la tesis, provee a las Instituciones vascas de un plus de competencias en este ámbito⁶⁸⁵.

Es decir, la LILE “(...) no es exactamente una ley de desarrollo de la legislación básica, sino que tiene un enfoque diferente: se aprueba en el marco de esa legislación, pero de acuerdo con las singularidades y excepciones que ese mismo marco normativo básico incuba y con una orientación marcadamente municipalista (...), siendo la dimensión de racionalización donde el legislador vasco se aparta de modo más diáfano de las limitaciones creadas por la LRSAL, mientras que en la vertiente de sostenibilidad la LILE se fundamenta, correctamente, en las competencias derivadas del régimen financiero especial derivado del Concierto Económico, incorporando desarrollos normativos que se atienen a la singularidad institucional y financiera vasca (...)”⁶⁸⁶.

III.- FUNDAMENTO JURÍDICO, CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Es importante, en mi opinión, concretar el fundamento jurídico de la LILE para poder determinar la naturaleza de esta ley y su importancia dentro del ordenamiento jurídico interno de la CAPV. Por este motivo se abordan ambas cuestiones a continuación.

⁶⁸⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, p. 654.

⁶⁸⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, p. 652.

⁶⁸⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, pp. 651-652.

III.1.- FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

La extensa Exposición de Motivos de la LILE justifica su necesidad, reconociendo que debía haber sido una de las columnas vertebrales de la estructura jurídico-institucional a tres niveles del autogobierno vasco⁶⁸⁷. Se define a sí misma como una norma integral, en el sentido de que resalta la posición institucional del Municipio vasco, tanto en el ámbito de la acción pública, como en el de la financiación.

Se trata, por tanto, de articular un modelo integrado de gobiernos locales, que ha de ensamblarse de una manera armónica con los otros dos niveles institucionales de Euskadi, culminado así su proceso de institucionalización interna, y todo ello bajo el prisma y absoluto respeto al Principio de Autonomía de la CEAL⁶⁸⁸.

En este sentido, RAZQUIN LIZARRAGA dispone, con nitidez, el doble fundamento jurídico de la LILE constituido por la CEAL y la propia CE.

Por una parte, la CEAL se menciona en once ocasiones en la Exposición de Motivos de la LILE y de ella se toman los Principios de Autonomía, el de Suficiencia financiera, el de Subsidiariedad, así como el Principio de Iniciativa, reivindicado todavía hoy en día, es decir, la posibilidad de autodefinición de los intereses locales por las propias Entidades locales, además de por el legislador autonómico o estatal⁶⁸⁹.

Además, el articulado de la ley se dicta al servicio de un concepto de autonomía en términos de garantía y, siguiendo a la CEAL, como derecho a participar activamente, tanto en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno de las Instituciones vascas competentes que incidan directamente sobre sus competencias propias, como en todos aquellos programas, proyectos, planes o políticas públicas que vayan a ser puestos en marcha por las mismas y afecten o puedan hacerlo a la

⁶⁸⁷ Exposición de Motivos de la LILE, apartado I, *ab initio*.

⁶⁸⁸ Exposición de Motivos de la LILE, apartado V.

⁶⁸⁹ Recuérdese, al respecto, la opinión de BELLO PAREDES, quien reivindica la efectividad real del “derecho de iniciativa”, es decir, la posibilidad de las Entidades locales de reconocer sus necesidades e intentarlas cumplir sin esperar otra actuación, normativa o no, de alguna otra entidad política, derecho que resulta sin duda aplicable, directamente, a nuestro ordenamiento jurídico en virtud del contenido del artículo 4 apartado 2º de la CEAL, cuando establece el derecho de las Entidades locales a ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. BELLO PAREDES, S., “Las competencias Locales: balance de la situación” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. Extraordinario, enero 2015. Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10219&path%5B%5D=10705> (Última consulta 12/06/2015).

autonomía, lo cual deberá, lógicamente, articularse en uso de las facultades de autoorganización propias de cada nivel institucional de gobierno⁶⁹⁰.

El Principio de Subsidiariedad y el de Suficiencia financiera recogidos en la CEAL, se consideran Principios Rectores del régimen local de Euskadi y la dirección política y, en este aspecto, la acción de gobierno de los Municipios y del resto de Entidades locales se desarrollará de acuerdo con una serie de principios extensos, de los que, *a priori*, parece haberse eliminado el Principio de Diferenciación que constaba en el PLME. No obstante, sigue mencionado en el articulado de la ley como Principio de Atribución competencial en su art. 14.5⁶⁹¹.

Por otra parte, de la CE, se recogen también los Principios de Autonomía local y Suficiencia financiera, pero, en especial, se desarrollan las posibilidades que ofrece la disposición adicional 1ª, sin olvidar lo dispuesto en sus art. 148 y 149.

Ello supone, tal y como reconoce RAZQUIN LIZARRAGA un “plus competencial” para la CAPV⁶⁹².

También, en relación al fundamento constitucional de la LILE, PAREJO ALFONSO afirma que “(...) la ley logra, sobre la base competencial proporcionada por el EAPV y al amparo formal de la disposición adicional 1ª de la CE acotar, sin dificultad, un confortable espacio decisonal propio, formalizar adecuadamente su opción política de autoorganización e insertar ésta satisfactoriamente en el marco legal de pertinente aplicación (...)”⁶⁹³.

Además, este autor atribuye a la LILE la función de mínimo común denominador del gobierno local en el específico sistema institucional vasco “(...) desde un adecuado aprovechamiento de la diferenciación por el Tribunal Constitucional entre régimen local básico de directo desarrollo de la garantía institucional local (arts. 137, 140, 141 y 142 CE) y el régimen local básico simplemente parte del régimen jurídico común de

⁶⁹⁰ ATELA URIARTE, A., “La Ley de instituciones Locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL: Una autonomía propia y diferenciada es posible”. *La Administración al día. Estudios y Comentarios*, Instituto Nacional de Administración Pública, 21 de abril de 2016. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506037> (Última consulta 16/06/2017).

⁶⁹¹ ATELA URIARTE, A., “La Ley de instituciones Locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL...”, *loc. cit.*

⁶⁹² RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “La Ley de Instituciones Locales de Euskadi.....”, *op. cit.*, p. 62. También se desprende esta afirmación del FJ núm. 26, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que se cita, además, expresamente, en el apartado II de la Exposición de Motivos de la propia LILE

⁶⁹³ PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco...”, *op. cit.*, p. 82.

las Administraciones públicas (*ex arts. 149.1.18 CE*) y la acertada interpretación del primero desde la Carta Europea de la Autonomía Local (...)”⁶⁹⁴.

Asimismo, el sistema de fuentes en el que se enmarca la LILE hace referencia a lo expuesto en el Capítulo I de esta parte segunda de la tesis, haciéndose expresa mención a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y a la redacción derivada de la modificación de la LRBRL operada por la LRSAL, cuerpos legales que, a mi entender, han contribuido de forma esencial en la conformación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que posibilitan la actualización de los derechos históricos en materia local derivados del régimen foral vasco.

La propia LILE alude a las potencialidades aportadas por la LRSAL, a través de las cláusulas de excepción a su aplicabilidad en la CAPV y literalmente su Exposición de Motivos señala lo siguiente:

“(…) La Ley de Instituciones Locales de Euskadi desarrolla estas posibilidades y se convierte en norma actualizadora de los derechos históricos en materia local derivados del régimen foral vasco, en el marco de la legislación vigente y bajo el amparo de la legislación básica de régimen local, cuyo contenido respeta y desarrolla, pues cualquier actualización implica innovación. Todo ello justifica las especialidades que se han introducido en la ley a favor de las instituciones vascas competentes (...)”⁶⁹⁵.

Por lo tanto, tal y como señala el profesor SANTIAGO LARRAZABAL, la LILE actualiza un derecho histórico, el relativo al régimen jurídico del Municipio foral, y lo hace en el marco de la Constitución, del EAPV y de la legislación básica en materia de régimen local que, mediante la modificación operada por la LRSAL, prevé cláusulas de salvaguarda forales que precisaban, hasta este momento, un desarrollo específico por el Parlamento vasco⁶⁹⁶.

Por su parte, según afirma ENDEMAÑO ARÓSTEGUI⁶⁹⁷, siguiendo las exigencias de la jurisprudencia constitucional⁶⁹⁸, un proceso de actualización de los derechos

⁶⁹⁴ PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco...”, *op. cit.*, pp. 83-84.

⁶⁹⁵ Exposición de Motivos de la LILE, apartado II, párrafo 11.

⁶⁹⁶ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, pp. 34, 43 y 46.

⁶⁹⁷ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La regulación del régimen local ...”, *op. cit.*, pp. 115 y 116.

⁶⁹⁸ STC 76/1988, de 26 de abril, STC 11/1984, de 2 de febrero, STC 159/1993, de 5 de mayo, y la más reciente STC 85/2013, de 11 de abril.

históricos requiere en primer término, que se acometa mediante la ley, y en segundo término, que se realice dentro del marco estatutario y constitucional.

En mi opinión, en este sentido, cabe señalar que la LILE cumple con ambos requisitos, de manera que la determinación de los distintos ámbitos materiales que atribuye a cada nivel de gobierno no puede ser de ninguna manera cuestionado, porque opera una clara actualización de derechos históricos dentro del marco estatutario.

Más aún, de lo expuesto, se infiere que la ley vasca acata el espacio del ordenamiento constitucional y europeo vigentes. Es una ley que se inserta en el sistema de fuentes del derecho local vasco respetando su complejidad institucional y normativa, pero se alinea más con los principios de la CEAL que con los de la legislación básica estatal, en la medida en que su remisión constante a los mismos es más que evidente desde la misma literalidad de su Exposición de Motivos.

III.2.- CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Una vez delimitado el fundamento jurídico de la LILE, pueden concretarse una serie de características atribuibles a la misma que sirven para determinar su naturaleza jurídica.

En este sentido, el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, en sus primeros apuntes sobre la LILE, la caracteriza como “(...) ley inspirada en la CEAL (...), ley con afecciones múltiples para el resto de niveles institucionales de Euskadi (...), ley institucional e integral que regula competencias, sistema institucional y financiación municipal, buena gobernanza, gestión integrada de servicios públicos municipales y ley con amplias garantías para la autonomía local (...)”⁶⁹⁹, todo lo cual, a mi entender, conlleva, en principio, el reforzamiento de la autonomía local vasca, en la medida en que se irá esbozando en la presente tesis.

Por una parte, es una ley integral del espacio institucional municipal, incluye en un solo cuerpo normativo competencias y financiación, pero también, crea mecanismos que fortalecen la visión y actuación institucional del Municipio.

El legislador vasco se aparta de la tradicional regulación básica del régimen local en el Estado que viene disociando en cuerpos legales diferenciados lo relativo a las competencias y a la financiación de las Entidades locales, esto es, en la LRBRL y en la LHL, respectivamente.

⁶⁹⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La (Ley Municipal) de Euskadi: primeros apuntes”. *Blog: La mirada institucional*, de 10 de abril de 2016. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/04/> (Última consulta 10/02/2020).

Así lo reconoce la COJUAE, en su dictamen 160/2014, emitido sobre el PLME que da lugar a la actual LILE⁷⁰⁰ y así la consideran, también, BAZAKO ATUTXA y ETXANOBE LANDAJUELA⁷⁰¹.

Por otra parte, es una ley dictada en el marco de la legislación básica del Estado en materia de régimen local. En este sentido, según PAREJO ALFONSO, “(...) cumple la función desde el punto de vista del ordenamiento general, de desarrollo del régimen legal básico-estatal, y, desde la perspectiva interna, de establecimiento del estatuto-particular vinculante, tanto para las instituciones comunes, como para los territorios históricos (...)”⁷⁰².

Así pues, lo realmente relevante de la ley, para inferir su naturaleza, en mi opinión, es que:

- Actualiza los derechos históricos, como es el del régimen municipal foral, interiorizando las excepciones que opera la LRSAL para los Municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Tiene vocación de distribuir competencias, no sólo entre las Instituciones comunes y las Entidades locales, sino también entre los Órganos forales y las Instituciones comunes, a través de la modificación de la LTH.

Lo más específico de la LILE, como ley autonómica de régimen local es, precisamente, esta última característica, es decir, que no sólo delimita competencias entre el Gobierno vasco y las Entidades locales, sino también entre los TTHH y las Entidades locales vascas. Es, por lo tanto, una *ley municipal* que no sólo es tal, en el sentido de que *obliga* o se dirige sólo a los Municipios u otros entes locales, sino que *obliga* también al resto de niveles institucionales, y ahí radica su importancia y su enorme valor institucional. No pueden tener otro sentido los artículos que determinan las condiciones de atribución competencial a las Entidades locales para hacer efectivo el Principio de Subsidiariedad y Suficiencia financiera (art. 4.1), así como la creación de órganos autonómicos de participación municipal para garantizar el Principio de Autonomía local, tales como el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales o la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (Título VII).

Aún más, todo esto lo hace sin modificación previa del EAPV, es decir, fuera del proceso de interiorización del régimen local que han abordado a partir del año 2006 las reformas de los Estatutos de Autonomía, llamados de segunda generación. Este

⁷⁰⁰ Dictamen 160/2014, de 22 de octubre, de la COJUE, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi..., *op. cit.*, parágrafos 33 y 559.

⁷⁰¹ BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA E., “Ley Municipal de Euskadi...”, *op. cit.*, pp. 67-68.

⁷⁰² PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco...”, *op. cit.*, p. 84.

hecho constata, también, la diferenciación del sistema de fuentes del derecho local en Euskadi.

A pesar de ello, la LILE es una ley ordinaria de mayoría simple emanada del Parlamento vasco y en ello radica su mayor debilidad; esto es, en que podría modificarse según la mayoría coyuntural parlamentaria del momento.

En cuanto a su naturaleza, se comparte la opinión de LARRAZABAL BASAÑEZ cuando señala que la LILE tiene clara vocación de distribución competencial, completando en este caso el EAPV a un nivel próximo a como lo hacen la LTH y la Ley del Concierto Económico, de manera que es una de las leyes que podríamos denominar como *de función estatutaria*⁷⁰³.

Este autor entiende que la LILE está entre las leyes delimitadoras de competencias y a las que, por tanto, debe considerarse como “(...) parte integrante del *bloque de estatutividad* y canon de apreciación de la competencia de las distintas instancias territoriales en el plano interno (...)”⁷⁰⁴.

Ello conlleva una especial posición de la LILE en el ordenamiento jurídico vasco que debiera de implicar que su modificación haya de requerir que se haga de forma expresa, directa y fundada, equiparándola a la de la LTH⁷⁰⁵.

No es de esta opinión, sin embargo, VELASCO CABALLERO, quien señala que “(...) el objeto de estas leyes no determina una especial posición de las mismas en relación con las demás leyes del País Vasco (...)”, porque, a su juicio, “(...) la especial posición de una ley siempre ha de derivar de una singularidad procedimental en su aprobación, en especial, en una previsión de una mayoría reforzada en su aprobación (...)”, lo cual no se da, ni en la LTH, ni en la LILE y, además, entiende que “(...) la LIL se encuentra en una relación de *interacción sistemática* con la LTH. Esto supone, por un lado, que la LIL ha de ser interpretada de forma sistemática con la LTH; pero también que esta

⁷⁰³ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, pp. 44-48. Recuérdese que es el profesor JIMÉNEZ ASENSIO quien introduce esta terminología para identificar a una tipología de leyes específicas y propias del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico interno de la CAPV. En JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes,”, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁷⁰⁴ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁰⁵ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, p. 48. La COA, desde la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales de Araba/Álava y la Diputación foral de Araba/Álava en relación al Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola de Euskadi y en plena sintonía con la COJUA, exige que la modificación de la LTH requiere que se haga de forma “directa, expresa y fundada”. BOPV, núm. 186, de 24 de septiembre de 2003. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2003005183> (última consulta 03/07/2020). Remítase también, en este sentido, a COBREROS MENDAZONA, E., “La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos forales”. RVAP, núm. 75, 2006, p. 66.

última LTH ha de entenderse sistemáticamente *completada* con la LIL. En rigor, la LIL no contiene modificaciones o derogaciones parciales de la LTH (...)”⁷⁰⁶.

Sin embargo, a la predecible objeción de que la LILE es, simplemente, una ley ordinaria se adelanta a responder el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, quien no duda en afirmar que “(...) el modelo vasco de fuentes del derecho tiene tan notables singularidades que lo alejan de otros sistemas comunes a los que la doctrina y la jurisprudencia no hacen sino intentar reconducirlo una y otra vez con más voluntad que acierto (...)”⁷⁰⁷.

Tal y como se ha expuesto en el Capítulo I de la parte segunda de esta tesis, defiende que el EAPV “(...) no cumple la función de actuar como *norma sobre producción de normas* o, en otros términos, de determinar el sistema de producción normativa del complejo institucional que allí se esboza, y que queda pendiente de desarrollo a lo que establezcan las distintas leyes o normas forales que institucionalicen definitivamente el correspondiente sistema normativo que se articula en un modelo abierto de gobiernos multinivel (...)”⁷⁰⁸.

Aún más, replica que “(...) nadie objetará que en el sistema vasco no existen leyes de mayoría reforzada, pues esto es una obviedad, pero subraya el carácter abierto del EAPV, como abierto es el modelo institucional vasco, que sólo pergeña en sus grandes líneas y que el legislador autonómico y el poder normativo foral han ido desgranando y, concretando, en un papel cuasi-estatuyente, con el paso de los años o décadas y en el que la idea de actualización de derechos históricos, como proceso diacrónico, juega también su papel en este ámbito de normas sobre producción de normas (...)”⁷⁰⁹.

Apunta el profesor que, “(...) muy a pesar de la incomprensión de buena parte de la doctrina, y del propio TC sobre la naturaleza jurídica de las normas forales, algo que se advierte en la reciente STC 118/2016⁷¹⁰, que sigue aplicando categorías jurídicas

⁷⁰⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios...”, *op. cit.*, pp. 270-271.

⁷⁰⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, p. 674.

⁷⁰⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *loc. cit.* También, en JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como”, *op. cit.*, pp. 163-165.

⁷⁰⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, p. 675.

⁷¹⁰ STC 118/2016, de 23 de junio de 2016. Recursos de inconstitucionalidad 3443-2010, 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010 (acumulados). Interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Parlamento de La Rioja, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Cortes de Castilla y León, respectivamente, respecto de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Principios de Igualdad, Interdicción de la arbitrariedad, Solidaridad, Unidad de Mercado y Autonomía financiera; derecho a la tutela judicial efectiva, potestades jurisdiccionales del Tribunal Constitucional

convencionales para resolver una cuestión singular, tal vez quepa añadir que en el ordenamiento autonómico vasco existe un tipo de disposiciones normativas específicas que se pueden denominar como *leyes de integración institucional de gobiernos multinivel*, cuya disposición es articular el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno y, por consiguiente, tales leyes, se diferencian radicalmente de aquellas otras leyes institucionales o normas forales endógenas que tienen por objeto regular exclusivamente instituciones u órganos de la propia estructura político-administrativa de la Comunidad Autónoma o del Territorio Histórico (...)”⁷¹¹.

Dentro de esta categoría de *leyes de integración institucional de gobiernos multinivel* están, sin duda, según JIMÉNEZ ASENSIO, la LTH y la LILE y “(...) ambas leyes pueden actuar incluso como normas de producción de normas en un sentido procedimental, o de reserva de procedimiento; algo que debiera reflejarse expresamente en el Reglamento del Parlamento Vasco, y ello entronca con dos principios evidentes en el campo de la producción normativa, (...)”, según él, que son: “(...) la Unidad de Materia y en el Principio de Mejor Regulación (...)”⁷¹².

Lo cierto es que, por una parte, la Exposición de Motivos de la propia LILE la define como ley institucional, pero este extremo no se menciona en ninguna de las disposiciones de la ley, y por lo tanto, el alcance de esta afirmación adquiere cierto carácter de provisionalidad, tal y como advierte LARRAZABAL BASAÑEZ, hasta que pudiera darse una reforma del EAPV en aras a embestir de mayoría reforzada la aprobación de este tipo de leyes, tanto de la LTH como, actualmente, la LILE, porque, aunque la Comisión Arbitral haya canalizado la modificación normativa expresa de la LTH por su valor institucional, esto sólo obedece a la necesidad de crear una categoría doctrinal que proteja de cualquier modificación coyuntural a la ley⁷¹³.

y del orden contencioso-administrativo: interpretación conforme de los preceptos legales que establecen un control de las normas forales fiscales compartido entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria. BOE, núm. 181, de 28 de julio de 2016, pp. 52648-52689. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-7295> (Última consulta 23/03/2018).

⁷¹¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, p. 676.

⁷¹² JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *loc. cit.*

⁷¹³ LARRAZABAL BASAÑEZ, se hace eco de la conveniencia de modificar, expresamente, el EAPV para proteger realmente a este tipo de leyes que, ahora mismo, y desde la perspectiva formal, que suele ser la predominante en la teoría de las fuentes del derecho, son leyes ordinarias. Frente a reformas encubiertas y/o tácitas reivindica una modificación estatutaria expresa para proteger este tipo de *leyes de función estatutaria* integrantes del *bloque de estatutoriedad* y, por lo tanto, canon de apreciación de la competencia de las distintas instancias territoriales en el plano interno. En LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, pp. 48-51. Recuérdese, por otra parte, que es la Comisión Arbitral quien establece las garantías específicas de que las modificaciones de la LTH deban ser directas, expresas y fundadas a partir de la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, emitida con ocasión del análisis del Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola de Euskadi.

Dar estabilidad y vocación de permanencia a la legislación que regula el tercer nivel institucional en Euskadi es fundamental y, es más, en mi opinión, es lógica derivada de las exigencias ciudadanas porque el componente político está más presente, es más inmediato, más directo, más permanente y continuo que en otras Administraciones no tan cercanas a la ciudadanía.

IV.- PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Desde una primera lectura de la Exposición de Motivos de la LILE, se evidencia la utilización de una terminología avanzada en referencia al régimen local. Se utiliza para designar a los entes locales la nomenclatura de *gobiernos* locales, lo cual no es pionero en el ordenamiento jurídico español, pero tampoco casual y contribuye, a mi entender, a dotar de respeto y contenido al Principio de Autonomía, en su dimensión más política.

La ley no define el concepto de autonomía local porque la visión que tiene de ella el legislador vasco se asemeja, en mi opinión, al que tiene el legislador básico estatal respecto del Principio Autonómico y, por lo tanto, lo considera como presupuesto dogmático incuestionable dentro del marco normativo en el que se desenvuelve, pero sí le dota de concreto y amplio contenido alineándose con los principios de la CEAL⁷¹⁴.

La LILE, en este sentido, pretende alejarse de la legislación básica de régimen local por ello, como cuarto objetivo en su Exposición de Motivos, señala, literalmente, lo siguiente:

“(…) Frente a la interpretación que la reciente legislación básica estatal hace del principio de autonomía local y de las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi lleva a cabo, en cambio, un fortalecimiento innegable de tales principios, aplicados sobre el municipalismo vasco por medio de la determinación de unos estándares mínimos de autonomía local, que en todo caso deberán ser respetados por la acción de cualquier nivel de gobierno de Euskadi (…)”⁷¹⁵.

Sin embargo, PAREJO ALFONSO afirma que la ley no se aleja del concepto de autonomía local de la LRBRL porque “(…) en su articulado nada impide el desarrollo de su sustancia política (…)”⁷¹⁶.

⁷¹⁴ PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco...”, *op. cit.*, p. 92.

⁷¹⁵ Exposición de Motivos de la LILE, apartado V, párrafo 6.

⁷¹⁶ PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco...”, *op. cit.*, p. 91.

No obstante, no opina lo mismo ZAFRA VÍCTOR, quien honda en el contraste entre la LILE y la LRBRL, señalando que “(...) las competencias establecidas en la Ley 2/2016 configuran una autonomía municipal en positivo. No quedan fiadas enteramente a la voluntad más o menos descentralizadora del legislador sectorial. Un contrapunto evidente con la normativa vigente donde las competencias municipales se definen en negativo, como un derecho de las Entidades locales frente a los legisladores correspondientes. Esta comprensión de la autonomía local responde a una posición doctrinal asumida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la garantía institucional (...)”⁷¹⁷.

Este autor señala que “(...) la diferencia radical entre la regulación contemplada en la ley vasca y la prevista en la ley estatal se resume en este punto clave: los límites del legislador sectorial en el primer caso y su inequívoca hegemonía en el segundo. En la Ley 2/2016 la autonomía local experimenta el salto cualitativo de configurarse como un nivel de gobierno, la extensa Exposición de Motivos reitera en dos ocasiones la necesidad de realzar la visibilidad de la política municipal, mientras que en la Ley 7/85 no excede la condición de un derecho de configuración legal. En realidad, es un derecho de participación devaluado en una relación interadministrativa asimétrica. La contradicción a estas alturas no admite dudas: las relaciones entre diferentes niveles de gobierno exigen la previa delimitación de competencias. La relación con otro nivel de gobierno no es el cauce adecuado para fijar la titularidad de una competencia sino el procedimiento para flexibilizar su ejercicio. Se llega así a otro punto decisivo en la cabal comprensión de las competencias: titularidad y ejercicio. (...). Pero, se vacía de contenido la autonomía política de los Municipios sin la previa fijación de la titularidad competencial, es decir, sin el reconocimiento de competencias propias y solo protegida con el mínimo de un derecho de participación en procedimientos establecidos por el legislador sectorial. (...)”⁷¹⁸.

Ciertamente, cabe mencionar que la Exposición de Motivos de la LILE es explicativamente previsor de qué contenido quiere otorgar el legislador a la autonomía local vasca. Para ello, despliega sus intenciones, en mi opinión, en tres claras direcciones: el contenido subjetivo, el objetivo y el institucional de la autonomía local, a lo que transversalmente inserta la garantía del sistema de financiación municipal.

Son estas cuestiones y su regulación en la LILE las que se analizan en los Capítulos siguientes de esta tesis, partiendo en este momento a modo introductorio del tratamiento que la Exposición de Motivos otorga al contenido de la autonomía local y teniendo en todo momento presente que el componente subjetivo, objetivo e institucional de la autonomía local no pueden abordarse como compartimentos

⁷¹⁷ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal.....” *op. cit.*, p. 109.

⁷¹⁸ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal.....” *op. cit.*, p. 111.

estancos, sino de forma integrada para comprender el contenido verdadero del Principio de Autonomía configurado por esta ley.

En relación al ámbito subjetivo, la Exposición de Motivos de la LILE señala lo siguiente:

“(…) en coherencia con el objetivo central de esta ley, esto es, el refuerzo de la autonomía municipal, se alinea directamente con la posición central del Municipio como instancia de gobierno local con un plus adicional de legitimidad democrática directa, lo que no puede ser indiferente en relación con el papel estelar que se atribuye al ayuntamiento en el sistema de gobierno local en Euskadi (…)”⁷¹⁹.

Además, expone que:

“(…) La Ley de Instituciones Locales de Euskadi, respetando las competencias propias de las instituciones forales, se inclina de forma decidida por impulsar las mancomunidades de Municipios o, en su caso, los consorcios como vehículos institucionales que fomenten esa prestación compartida de tales servicios obligatorios. Esa lectura es la más acorde con el principio de autonomía local y con la propia Carta Europea de Autonomía Local, pues a través de ella se salvaguarda la potestad de autoorganización que tienen los Municipios vascos como facultad derivada del propio principio de autonomía municipal. El Consejo de Estado y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa han llegado a las mismas conclusiones en documentos recientes (…)”⁷²⁰.

Por lo tanto, el legislador vasco, si bien parte del Municipio como elemento central de la ley, abre la puerta a preservar e incluso potenciar “otras Entidades locales” en los términos que se analizan en el Capítulo III de esta segunda parte de la tesis. Se evidencia, en mi opinión, la centralidad del Municipio como Entidad local básica reforzada de entre el resto de Entidades locales, con una posición institucional dominante en el sistema de gobiernos locales en cuanto a Entidad local dotada de legitimidad democrática directa. El resto de Entidades locales, sobre todo las de carácter supramunicipal, adquieren más relevancia en el sistema de prestación de servicios públicos municipales.

En relación al ámbito objetivo de la autonomía local, la Exposición de Motivos de la LILE reza así:

⁷¹⁹ Exposición de Motivos de la LILE, apartado V, párrafo 7.

⁷²⁰ Exposición de Motivos de la LILE, apartado V, párrafo 12.

“(…) el criterio básico y guía de esta ley es dotar al Municipio vasco de un amplio abanico de poderes, diseñado para garantizarle unos elevados estándares de autonomía municipal efectiva (...)”⁷²¹.

Por su parte, el Apartado V de la Exposición de Motivos de la LILE tiene contenidos importantes en relación al ámbito competencial de los Entidades locales, de los cuales deben reseñarse, a mi entender, principalmente los siguientes:

“(…) La Ley de Instituciones Locales de Euskadi tiene como función principal establecer un sistema municipal con unos estándares mínimos homogéneos de autonomía en sus aspectos tanto competenciales como financieros (...)”⁷²².

Asimismo, señala que:

“(…) el octavo objetivo no es otro que dotar al Municipio de un amplio abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar de garantía de la autonomía municipal (...) y el décimo objetivo, por la estrecha relación causal existente entre sistema competencial y régimen de financiación municipal, se proyecta sobre la idea-fuerza de que el Municipio vasco ha de disponer de una financiación adecuada para un correcto ejercicio de sus competencias municipales.(...).La financiación municipal, junto con las competencias propias, se convierte en uno de los ejes principales de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi (...)”⁷²³.

De lo transcrito, en relación al contenido objetivo, la Exposición de Motivos de la LILE parece adelantar, por lo tanto, una firme decisión de otorgar amplias competencias propias a los Municipios vascos, cuya financiación, además, debe estar garantizada.

Más aún, en mi opinión, la literalidad evidencia, tal y como acertadamente recoge ZAFRA VÍCTOR al abordar la comparativa de la ley vasca con la LRBRL, que la ley vasca “(…) hace girar la autonomía local en términos opuestos a la LRSAL, esto es; en torno a la titularidad y ejercicio de competencias propias, mientras que la prestación de servicios no implica desconocer la titularidad de la competencia (...)”⁷²⁴.

⁷²¹ Exposición de Motivos de la LILE, apartado IV, párrafo segundo.

⁷²² Exposición de Motivos de la LILE, apartado V, párrafo 2.

⁷²³ Exposición de Motivos de la LILE, apartado V, párrafos 10 y 13.

⁷²⁴ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación de los Municipios en las instituciones autonómicas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 112.

En este sentido, el legislador vasco huye de la concepción de Municipio como mera administración prestadora de servicios y se separa, *por ende*, del Principio de Autonomía configurado por la LRSAL.

Por último, en relación al contenido institucional, la Exposición de Motivos de la LILE se hace eco de

“(…) la imprescindible presencia de los Municipios vascos en los órganos y en los procesos de toma de decisiones que les afecten directamente, para dejar de ser unas administraciones sometidas a un grado de tutela no siempre respetuosa con las relevantes funciones que les corresponden y no siempre compatible con un auténtico respeto por la autonomía local que los Municipios deben tener garantizada (...)”⁷²⁵.

De estas palabras se deduce que la ley pretende un claro refuerzo de la posición de los entes locales en el desempeño de sus tareas, esto es, primeramente, referencia autonomía como ejercicio bajo su propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador. Por este motivo son numerosas las menciones que se recogen en la Exposición de Motivos a las competencias propias, en relación con el resto de competencias que someramente se referencian.

Posteriormente, este reforzamiento institucional se plasma en la articulación orgánica de la participación municipal en procesos decisorios y normativos de otras instancias de gobierno, tal y como se analiza en el Capítulo V de esta segunda parte de la tesis.

Por esta razón, la Exposición de Motivos se hace eco también de la introducción en el texto de la ley de diversas cautelas para salvaguardar la autonomía municipal recurriendo a técnicas tomadas de los modelos más avanzados del derecho comparado, como puede ser el denominado sistema de “alerta temprana” frente a políticas normativas que pudieran afectar a la autonomía municipal y, por este motivo, se dota también al Municipio vasco de capacidad de interlocución directa con el resto de poderes públicos territoriales, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación entre instituciones, tales como, el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en los que, cuando se traten asuntos que afecten o conciernen directamente a los Municipios, éstos participarán en pie de igualdad con el resto de niveles institucionales de la CAPV⁷²⁶.

Precisamente, para el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(…) los dos puntos relevantes, desde un enfoque estrictamente institucional, son, sin duda, el mecanismo de alerta temprana que prevé la Ley y el sistema de financiación municipal que garantiza la presencia de los representantes municipales en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas

⁷²⁵ Exposición de Motivos de la LILE, apartado I, párrafo 6.

⁷²⁶ Exposición de Motivos de la LILE, apartado IV, párrafos 17-18.

cuando se deban adoptar determinadas decisiones económico-financieras que afectan a los Municipios vascos (...)”⁷²⁷.

Terminológicamente, con el predicamento e impulso de competencias propias y la garantía de su sistema de financiación, en mi opinión, se alude claramente a un grado de libertad e independencia que va a caracterizar la posición de los Municipios frente a injerencias del resto de niveles institucionales de Euskadi y ello en clara consonancia con la CEAL generosamente mentada en la Exposición de Motivos.

A continuación, se analiza el contenido de la LILE al respecto de los extremos expuestos, pero sin perder de vista que, como también señala el profesor JIMÉNEZ ASENSIO,“(...) la LILE no admite lecturas aisladas de los títulos que regulan competencias, sistema institucional y financiación y tampoco del resto (...)”⁷²⁸, de manera que se irá apoyando el análisis que se acomete en una interpretación sistemática de la propia ley.

⁷²⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La (Ley Municipal) de Euskadi: primeros...”, *loc. cit.*

⁷²⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?”, *op. cit.*, p. 647.

CAPÍTULO III

EL CONTENIDO SUBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.

Se aborda en este Capítulo el contenido subjetivo u organizativo de la autonomía local configurado por el legislador vasco, es decir, la existencia de Entidades locales territoriales titulares específicos de la garantía constitucional de la autonomía local.

Tal y como expone FANLO LORAS, “(...) el principio de autonomía tiene como efecto primario el reconocimiento de organizaciones, corporaciones públicas de carácter territorial, que personifican a las distintas colectividades que integran el Estado. Su existencia es una exigencia lógica de sus otros contenidos, la esfera competencial o contenido objetivo de la autonomía local y el ámbito de libertad en el desenvolvimiento de su actividad o contenido institucional de la autonomía local (...)”⁷²⁹.

Los Municipios, provincias e islas son los titulares de la garantía constitucional de la autonomía local, según se desprende de la literalidad de los artículos 140 y 141 de la CE y el artículo 1 de la LRBRL y el reconocimiento de su personalidad jurídica trae, consustancialmente, la atribución de potestades públicas⁷³⁰.

Este mismo esquema deductivo ha seguido, en mi opinión, la LILE en su regulación, el reconocimiento de personalidad jurídica a los entes locales y la plena atribución de potestades en su artículo 2, y tanto una, como otra cuestión, han sido acogidas con generosidad, tal y como se expone seguidamente.

Además, esta idea de autonomía es de carácter objetivo-institucional, es decir, la autonomía local no garantiza la existencia de un Municipio o ente local concreto, sino de la institución municipal o local⁷³¹, tal y como afirma la jurisprudencia constitucional desde la STC 31/1981, de 28 de julio hasta nuestros días⁷³².

⁷²⁹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, op. cit., p. 275.

⁷³⁰ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, loc. cit.

⁷³¹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales...*, op. cit., p. 265. También, PAREJO ALFONSO, en similar sentido, señala que la garantía constitucional que protege a Municipios y provincias es de carácter institucional y no individual, por lo que no es esgrimible como obstáculo o impedimento para la modificación o supresión de un concreto Municipio o provincia. PAREJO ALFONSO L., “La autonomía local en la Constitución”. *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 1ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Ed. Civitas, 1988, p. 37.

⁷³² STC 32/81, de 28 de julio de 1981. BOE, núm. 193, de 13 de agosto. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-18425.pdf> (Última consulta 16/07/2016). STC 84/82, de 23 de diciembre, BOE, núm. 13, de 15 de enero de 1983. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-1584.pdf> (Última consulta 16/07/2016),

A continuación, se analiza cada uno de los entes locales que el legislador vasco reconoce, expresamente, en el art. 2 de la LILE, así como su potestad de autoorganización y su potestad normativa que constituyen, a mi entender, las más significativas inherentes a la autonomía local.

Se excluye de este epígrafe el estudio de los consorcios, lo cual se realiza en el siguiente apartado de este Capítulo, pues su complejidad conlleva la necesidad de un tratamiento más pausado porque la controversia en torno a su naturaleza jurídica, como Entidad local o no, ha perdurado desde antes de la andadura democrática de los Municipios en el ámbito estatal y luego autonómico, en los términos que se expondrán.

I.- LOS DIFERENTES ENTES LOCALES

El artículo 2 de la LILE regula las Entidades locales; potestades y prestación de servicios. A la versión del artículo en el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi⁷³³ se han añadido dos apartados nuevos, el 1 y el 5 en el trámite parlamentario.

Concretamente, su art. 2.1 dispone lo siguiente:

“(…) Artículo 2.- Entidades locales: potestades y prestación de servicios.

1.- Tendrán la consideración de Entidades locales, a efectos de lo previsto en esta ley:

a) El Municipio.

b) Los concejos y cualesquiera otras Entidades locales territoriales de ámbito inferior al Municipio, conforme a la normativa foral existente en cada territorio y lo dispuesto en la legislación básica de régimen local.

c) Las mancomunidades de Municipios.

STC 27/1987, de 27 de febrero. *BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1987-7418.pdf> (Última consulta 16/07/2016); luego reiteradas en SSTC 170/1989, 19 de octubre. *BOE*, núm. 267 de 7 de noviembre de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1989-26202.pdf> (Última consulta 16/07/2016) y STC 214/1989, de 21 de diciembre. *BOE* núm. 10, de 11 de enero de 1990. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 16/07/2016). Más recientemente STC 31/2010, *BOE* num.172, de 16 de julio. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2010-11409.pdf> (Última consulta 16/07/2016), hasta incluso las más recientes dictadas en resolución de recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL: STC 41/2016, de 3 de marzo, STC 111/2016, de 9 de junio, STC 168/2016, de 6 de octubre y STC 180/2016, de 20 de octubre..., para más concreción, remítase los Capítulos I y II de la parte primera de esta tesis.

⁷³³ EUSKO JAURLARITZA-GOBIERNO VASCO. Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. https://bideoak2.euskadi.eus/debates/ley_municipal/Anteproyecto_Ley_Municipal_Euskadi_Informacion_publica.pdf (Última consulta 09/05/2018).

d) Las cuadrillas del territorio histórico de Álava.

e) Cualesquiera otras entidades que agrupen a varias Entidades locales, bajo la denominación específica que corresponda, conforme a lo dispuesto en esta ley y demás normativa que sea de aplicación.

Estas Entidades locales tendrán personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (...).”.

Por su parte, en su apartado 5, el mismo art. 2 de la ley vasca les atribuye todas las potestades previstas en la legislación básica de régimen local, incluida la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en las expropiaciones por motivos urbanísticos, así como la potestad expropiatoria, que ejercerán, en su caso, sin perjuicio de lo establecido en las leyes y normas forales que les sean de aplicación. Asimismo, en el caso del Territorio Histórico de Araba/Álava, corresponden a los concejos las competencias que les reconocen las leyes o las normas forales.

En este aspecto, es importante constatar la coherencia de la literalidad de la LILE con la realidad jurídico política de Euskadi porque por una parte, excluye a las Diputaciones forales como Entidades locales, estando dotadas de singular naturaleza respecto a la provincia de régimen común, tal y como determina la jurisprudencia, tanto constitucional como judicial⁷³⁴ y, por otra parte, determina la primacía del Municipio enumerándolo en primer lugar, dando así satisfacción a las reivindicaciones del municipalismo vasco⁷³⁵.

Se procede, a continuación, a analizar cada uno de los entes a los que el legislador vasco reconoce, expresamente, como Entidad local.

⁷³⁴ La STC 214/89, de 21 de diciembre de 1989. BOE núm. 10, de 11 de enero de 1990, específicamente en sus FJ 25 y 26, cuando aborda la impugnación sobre la regulación de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/1420> (Última consulta 23/06/2015), así como la más reciente STS 2763/2013, de 20 de mayo de 2013, que no admite la aplicación supletoria del art. 63.1b) de la LRBRL a favor de los junteros que pretendían impugnar una Norma Foral de Bizkaia en vía contencioso-administrativa. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&referen ce=6737816&links=&optimize=20130607&publicinterface=true> (Última consulta 21/02/2017), y ello a pesar de que la reciente STC 118/2016, los considera entes locales, aunque singulares.

⁷³⁵ EUDEL. En las “Bases para una ley Municipal de Euskadi”, web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 14/07/2017), en su apartado II.2, p. 9, literalmente, se expone lo siguiente:

“El gobierno local en Euskadi, o si se refiere los poderes públicos locales, está formado esencialmente por el Municipio como pieza central del sistema local de gobierno. Dicho de otro modo: el Municipio vasco ocupa la posición de centralidad e, incluso de exclusividad, en el modo y manera de ordenarse el nivel local de gobierno en Euskadi”.

I.1.- LOS MUNICIPIOS

La LILE concibe el Municipio como Entidad local básica, primera y originaria del entramado institucional local de Euskadi⁷³⁶.

Literalmente, en su Exposición de Motivos, señala lo siguiente:

“(…) El quinto objetivo, en coherencia con el objetivo central de esta ley, esto es, el refuerzo de la autonomía municipal, se alinea directamente con la posición central del Municipio como instancia de gobierno local con un plus adicional de legitimidad democrática directa, lo que no puede ser indiferente en relación con el papel estelar que se atribuye al ayuntamiento en el sistema de gobierno local en Euskadi (…)

Más concretamente, el art. 9 de la LILE reza así:

“(…) Artículo 9. Autonomía local.

1.– Los Municipios disponen de plena autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público local en el marco del ordenamiento jurídico.

2.– El ejercicio de la actuación normativa y ejecutiva de los Municipios irá dirigido expresamente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

3.– Los Municipios vascos, en el marco de su propia autonomía y de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, podrán configurar y aplicar políticas propias y diferenciadas, estableciendo, en su caso, las prioridades pertinentes en función de los recursos disponibles.

4.– La autonomía municipal, dotada de contenido político, supone la capacidad de ordenación y gestión que permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios.

5.– La autonomía municipal comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio del Municipio, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la política y gestión del personal a su servicio, el patrimonio y recaudación, y la administración y destino de los recursos de sus haciendas.

⁷³⁶Según el Instituto Nacional de Estadística, actualmente, existen en Araba/Álava 51 Municipios, en Bizkaia 112 y en Gipuzkoa 88. *Instituto Nacional de Estadística (INE, en adelante)*, Web: <https://www.ine.es/FichasWeb/RegMunicipios.do?fichas=4&inputBusqueda=&comunidades=9012&provincias=2&botonCargaMuni=Cargar+Municipios> (Última consulta 20/11/2019).

6.– La toma de decisiones por parte de los órganos municipales se enmarcará siempre en los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (...).”

El Municipio vasco, como gobierno local vasco, ve garantizada su plena autonomía en la ordenación y gestión de los asuntos de interés público local, para lo cual puede configurar y aplicar sus políticas propias y diferenciadas (art. 9.3 de la LILE). La autonomía local se entiende como autonomía política y no meramente administrativa que configura al Municipio como gobierno democrático de los ciudadanos⁷³⁷. Esta circunstancia, a mi entender, ahonda en la perspectiva constitucional de la autonomía local reivindicada por un importante sector doctrinal⁷³⁸.

Ahora bien, no hay que perder de vista, tal y como señala ENÉRIZ OLAECHEA, que “(...) la LILE no concibe la autonomía, que es política y es administración, de un modo ilimitado o cuasisoberano. La autonomía municipal vasca está sometida en todo momento al ordenamiento jurídico y tiene como límites no desbordables, entre otros, los de ceñirse a los asuntos de interés público local sin poder condicionar o interferir indebidamente las competencias de las demás administraciones territoriales (...)”⁷³⁹.

Esta apreciación, es trasunto de los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional desde su STC 4/1981, de 2 de febrero, que en su FJ 3 declara el carácter limitado de la autonomía local⁷⁴⁰.

Es importante, en mi opinión, destacar la diferenciación que efectúa el artículo 9 de la LILE transcrito entre “prestar servicios” y “definir y ejecutar políticas propias”. Este hecho evidencia que, para la LILE, a diferencia de la LRSAL, el Municipio no es mero prestador de servicios públicos, lo que revela, no una mera visión administrativa del mismo, sino un mayor componente político en la configuración de la autonomía municipal vasca, en contraposición a la conformada por la legislación básica estatal y más en línea con la CEAL.

En principio, el Municipio se regula de forma uniforme en la LILE, en el sentido de que no hay ningún Título que regule de manera diferenciada, por ejemplo, los

⁷³⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 179.

⁷³⁸ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto...”, *loc. cit.*, SÁNCHEZ MORÓN, M., “La distribución de competencias entre”, *loc. cit.*, JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Reforma de Gobierno Local: ¿cambio o...”, *loc. cit.*, BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “Comunicación” en GARCÍA MORILLO, J., *La configuración...*, *loc. cit.* GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Derecho Constitucional y Entidades Locales...”, *loc. cit.*

⁷³⁹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 180.

⁷⁴⁰ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FJ 3. *BOE*, núm. 47 (suplemento), de 24 de febrero de 1981, p. 11. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018).

Municipios de gran población, tal y como ocurre en la LRBRL que dedica a ello su Título X.

Sin embargo, siguiendo, también, en este punto a ENÉRIZ OLAECHEA, a pesar de que la LILE, en principio, establece como regla general la igualdad entre todos los Municipios vascos, dicha regla general tiene al menos seis excepciones en las que el legislador vasco introduce diferencias entre unos Municipios y otros, atendiendo al lógico criterio cuantitativo poblacional, entendiendo que “(...) la realidad municipal difiere en función de la mayor o menor población de una localidad y, consiguientemente, de su capacidad para prestar servicios públicos locales o atender a ciertas obligaciones (...)”⁷⁴¹. Por este motivo, las obligaciones que recaen en los Municipios de mayor población son mayores.

Las diferencias identificadas, que se encuentran dispersas en el articulado de la LILE, son las siguientes:

La primera diferencia se produce en los Municipios de gran población que tienen su regulación específica en el Título X de la LRBRL. La LILE les faculta para crear la dirección pública local, es decir, determinar estructuras directivas con denominaciones diferentes a las de la LRBRL y a agrupar órganos directivos para que puedan desempeñarse por la misma persona *ex art.* 42.2 de la LILE⁷⁴².

En la actual realidad local vasca sólo las tres capitales de los TTHH tienen reconocida la condición de Municipio de gran población⁷⁴³. Podrían serlo también, mediante acuerdo parlamentario, Barakaldo y Getxo, porque superan los 75.000 habitantes, pero a día de hoy no tienen reconocida por ley esta condición⁷⁴⁴.

⁷⁴¹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, pp. 180-181.

⁷⁴² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 181.

⁷⁴³ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 181.

⁷⁴⁴ Recuérdese que el Título X de la LRBRL, que regula el régimen de organización de los Municipios de gran población, es introducido por la 57/2003, de 16 de diciembre y el primero de los artículos ubicado en el mismo, dispone lo siguiente:

“(...) Artículo 121. Ámbito de aplicación.

1. Las normas previstas en este título serán de aplicación:

- a) A los Municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los Municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) A los Municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

La segunda diferencia se manifiesta en los Municipios de más de 20.000 habitantes, en relación a las cartas de servicios.

Según el art. 45.1 de la LILE y su disposición transitoria 4ª, así como el art. 64.2 de la propia ley, estos Municipios vienen obligados a contar con cartas de servicios debiendo responder con sus propios recursos de la mitad de la cantidad superada de la asignación inicial realizada por el Gobierno Vasco para el pago de las ayudas de emergencia social del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión social, hasta un máximo del 30% de la asignación inicial. En cambio, los Municipios de menos de 20.000 habitantes deben, según la dicción de la disposición transitoria 8ª de la LILE, responder de un tercio de la cantidad superada⁷⁴⁵.

La tercera diferencia identificada hace alusión a las exigencias y entrada en vigor escalonada de los deberes de transparencia y gobierno abierto, según se trate de Municipios de más de 2.000, 5.000, 10.000 o 20.000 habitantes, en virtud de la disposición transitoria 5ª de la LILE. También, la iniciativa popular de acuerdos y normas regulada en el art. 78 de la LILE o la iniciativa popular de consulta popular del art. 80.4 de la LILE varían, asimismo, según los Municipios tengan más de 5.000 habitantes o menos. En este sentido, se requiere que las iniciativas vayan suscritas por, al menos, el 10% de los vecinos residentes en el Municipio cuando la población es de más de 5.000 habitantes, o por el 20% cuando la población sea igual o inferior a los 5.000 habitantes⁷⁴⁶.

La cuarta diferencia afecta a la gestión de los servicios públicos locales porque los Municipios vascos de menos de 20.000 habitantes deben afrontar la prestación obligatoria de los servicios mínimos del art. 26 de la LRBRL⁷⁴⁷.

En este sentido, la LILE se aparta de la solución operada por la LRSAL a favor de la coordinación de servicios por las Diputaciones provinciales, y apuesta por reconocer la plena autonomía para que estos Municipios puedan acordar por sí mismos, libremente, la forma de prestación compartida.

En el marco autonómico vasco, las Diputaciones forales pueden formular propuestas de gestión, pero éstas requieren para su implementación la previa conformidad de los

d) Asimismo, a los Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos (...)."

⁷⁴⁵ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., "La tipología de las Entidades locales...", *op. cit.*, pp. 181-182.

⁷⁴⁶ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., "La tipología de las Entidades locales...", *op. cit.*, p. 182.

⁷⁴⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., "La tipología de las Entidades locales...", *loc. cit.*

Municipios afectados y, en cualquier caso, se da prevalencia a la voluntad de gestión compartida que puedan defender los Municipios, según los arts. 93 y 97 de la LILE. Incluso, la prestación de estos servicios por una Entidad local supramunicipal de la que formen parte los Municipios, aparece como modo preferente sobre cualquier otra forma de prestación de servicios públicos locales por las Diputaciones forales⁷⁴⁸.

La quinta de las diferencias entre Municipios que acoge la LILE es la referente al régimen de dedicación de los representantes municipales.

En este sentido, el legislador vasco, por una parte, sólo reconoce en los Municipios de más de 1.000 habitantes el derecho de los representantes a la dedicación exclusiva, salvo renuncia expresa, así como el correspondiente derecho a retribución y alta en la Seguridad Social del alcalde según el art. 32.2 de la ley. Por otra parte, en los Municipios de más de 10.000 habitantes se garantiza la existencia de, al menos, un concejal de la oposición, a favor de la segunda fuerza más representativa o votada, con el fin de que las funciones de control y fiscalización del gobierno municipal puedan llevarse a cabo de forma efectiva, mientras que en los Municipios de más de 5.000 habitantes hasta 10.000, se garantiza que exista, al menos, un concejal de la oposición con dedicación parcial⁷⁴⁹.

La sexta diferencia se identifica con los Municipios de menor población, sobre todo los rurales, y opera con la finalidad, en mi opinión, de que no se vean infravalorados en los órganos de representación local, tal y como se expondrá en el Capítulo V de esta segunda parte de la tesis.

En relación a este aspecto, la LILE garantiza que un tercio de los representantes municipales en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y un tercio de los alcaldes en la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi provengan de Municipios de población inferior a 5.000 habitantes, tal y como se desprende de la literalidad de sus arts. 85.3, 87.4 y 89.2 de la ley. También, se establece el mismo criterio para la participación de los Municipios en el Consejo Territorial de Finanzas del respectivo Territorio Histórico, en el que se determinan los criterios de distribución de los tributos concertados y no concertados, según la disposición adicional 6ª de la LILE. Esta consideración se adiciona en el debate parlamentario, vía enmienda al PLME, pues tal previsión no consta en el mismo⁷⁵⁰.

Estas diferencias, a mi entender, ponen de relieve la importancia central que el Municipio adquiere para el legislador vasco, pero además, revelan también la

⁷⁴⁸ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, pp. 182-183.

⁷⁴⁹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 183.

⁷⁵⁰ Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: [http://www.eudel.eus/destacados/leymunicipal/files/2014/11/ProyectoLeyMunicipal CG_11-11-2014_cast.pdf](http://www.eudel.eus/destacados/leymunicipal/files/2014/11/ProyectoLeyMunicipal	CG_11-11-2014_cast.pdf) (Última consulta 26/03/2019).

significación del Principio de Diferenciación del que, no solamente se hace eco la LILE⁷⁵¹, sino del que además, hace uso expreso.

Es por este motivo por el que, según mi opinión, este Principio debiera de haberse mantenido, tal y como se preveía el PLME, como Principio Rector del régimen local de Euskadi.

I.2.- LOS CONCEJOS Y CUALESQUIERA OTRAS ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO

La mención a “los concejos y cualesquiera otras Entidades locales territoriales de ámbito inferior al Municipio” en el apartado b) del art. 2 de la LILE, como Entidades locales, hace necesaria la remisión a la dialéctica de relación entre la legislación básica estatal, la legislación autonómica y, también, la legislación foral en Euskadi.

Recuérdese, que la creación de nuevas Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio, en el ámbito territorial de la CAPV, es competencia exclusiva de los TTHH, ex art. 7 de la LTH.

Por una parte, la garantía constitucional de la autonomía local no ampara la autonomía de Entidades locales territoriales distintas a las del Municipio, la provincia y las islas⁷⁵².

Por otra parte, la catalogación por la legislación autonómica de una entidad como local o no, no es baladí para determinar el despliegue de la actividad de los diferentes niveles legislativos vascos.

En este sentido, si se trata de un ente local de ámbito territorial inferior al municipal, que no traspasa los límites territoriales del Territorio Histórico, los Órganos forales tienen competencia para su regulación porque, según dispone el art. 7.a).3 de la LTH, los Órganos forales de los TTHH tienen competencia exclusiva, que ejercerán de acuerdo con su régimen jurídico privativo, sobre demarcaciones municipales y supramunicipales que no excedan de los términos del Territorio Histórico. En caso contrario, si se trata de un ente local que tiene un ámbito que traspasa la territorialidad de un Territorio Histórico, su competencia recae en las Instituciones comunes de la CAPV, según se desprende del art. 10 del EAPV.

En este epígrafe se alude, en principio, a las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio existentes en Euskadi; los de Araba/Álava, denominados concejos y los Entes territoriales de ámbito inferior al Municipio de Gipuzkoa y de Bizkaia que no

⁷⁵¹ Recuérdese que el Principio de Diferenciación se excluye del PLME como Principio Rector del régimen local, aunque se mantiene como Principio de Atribución competencial.

⁷⁵² Recuérdese que, desde su originaria literalidad, el art. 3.1 de la LRBRL garantiza la autonomía constitucional, por su conexión con los arts. 137 al 141 de la CE, solamente a las entidades territoriales de existencia necesaria reconocida en el texto constitucional, esto es, el Municipio, la provincia y las islas.

traspasan los límites territoriales de su Territorio Histórico y, por lo tanto, se encuentran regulados mediante su respectiva norma foral.

Recuérdese, también, que la LRSAL hace desaparecer del art. 3 de la LRBRL, que regula los entes locales, a las Entidades locales menores, despojándoles así de su condición de Entidad local y además, la disposición transitoria 4ª de la LRSAL regula la disolución de estos entes de ámbito territorial inferior al Municipio⁷⁵³.

En este escenario, con el tenor literal que aporta el art. 2.1 b) de la LILE, surge la duda de si estas entidades se rigen por lo establecido en la disposición transitoria 4ª de la LRSAL o, por el contrario, pueden ser calificados, efectivamente, como Entidades locales, a partir de las competencias reconocidas a los TTHH en la disposición adicional 2ª, apartado 1, de la LRBRL.

La cuestión suscita incógnitas desde el principio y se debate en el seno del primer grupo de trabajo constituido, en torno a la LILE, por EUDEL, y que contribuye a la elaboración del documento denominado “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”⁷⁵⁴.

⁷⁵³Recuérdese que, en aras a la racionalización del sector público local, la LRSAL, en su disposición transitoria 4, dispone lo siguiente:

“(…) Disposición transitoria cuarta. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local.

2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución.

3. La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

La disolución en todo caso conllevará:

a) Que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada.

b) Que el ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al Municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones (...).”.

⁷⁵⁴ EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. El documento, en cuya reflexión y elaboración tuve oportunidad de participar, puede

En dicho documento se analizan las dificultades que entraña la literalidad del precepto y se obtiene la conclusión de que la interpretación que cabe mantener es que este artículo 2.1.b) de la LILE amplía el radio de Entidades locales vascas en relación con lo establecido en el art. 3 de la LRBRL partiendo de las competencias forales que tienen reconocimiento expreso en la disposición adicional 2ª, apartado 1 de la LRBRL, en la redacción recogida tras la LRSAL “(...) amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las Entidades locales de sus territorios (...)”. Ello explica la redacción del apartado b) del artículo 2.1 de la LILE, que hace referencia expresa a “(...) la normativa foral existente en cada Territorio Histórico (...)”⁷⁵⁵.

En este sentido, tanto la Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la Singularidad foral en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local en el Territorio Histórico de Araba/Álava⁷⁵⁶, como la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la Singularidad foral en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa⁷⁵⁷, son claras a este respecto. Ambos textos entienden que la regulación foral existente en esta materia desplaza la aplicación de las medidas previstas en la LRSAL y que, en concreto, el régimen jurídico de las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio es el que se establece en la Norma Foral 11/1995, de Concejos de Araba/Álava y la Norma Foral 2/2003, de Demarcaciones municipales de Gipuzkoa, respectivamente; normas que les reconocen la condición de Entidad local con personalidad jurídica propia⁷⁵⁸.

encontrarse en EUDEL. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016).

⁷⁵⁵ EUDEL “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016).

⁷⁵⁶ Araba/Álava. Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el Territorio Histórico de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 22 de 20 de febrero. Web: https://www.araba.eus/botha/Boletines/2015/022/2015_022_00720_C.pdf (Última consulta 02/04/20189).

⁷⁵⁷ Gipuzkoa. Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración local del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG* núm. 222 de 20 de noviembre de 2014. Web: <https://egoitza.gipuzkoa.eus/ogasuna/normativa/docs/0001024c.pdf> (Última consulta 02/04/20189).

⁷⁵⁸ Expresamente, realizan esta remisión, tanto el art. 1.5 de la Norma Foral Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre Singularidad foral en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local en el Territorio Histórico de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 22 de 20 de febrero. Web: https://www.araba.eus/botha/Boletines/2015/022/2015_022_00720_C.pdf, como el art. 1.5 de la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la Singularidad foral en aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*

A la vista de lo anterior, tanto los concejos alaveses como las Entidades locales menores de Bizkaia y Gipuzkoa se rigen por la normativa foral que sobre esta materia se dicte en el Territorio Histórico respectivo y, por tanto, no les son aplicables las medidas introducidas en la LRBRL por la LRSAL, tal y como se desprende de la normativa foral vigente. En definitiva, los concejos alaveses y las Entidades locales menores de Bizkaia y Gipuzkoa tienen la consideración de Entidad local, tanto los ya existentes, como aquellos que pudieran crearse en un futuro más o menos próximo⁷⁵⁹.

En consonancia, la LILE considera al concejo como Entidad local de ámbito territorial inferior al Municipio y propia del Territorio Histórico de Araba/Álava, tal y como señala su art. 2.5. Se regula por la normativa foral del Territorio Histórico y por lo dispuesto en las leyes y está dotado de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. El concejo, por lo tanto, es titular de las competencias que le reconoce la normativa foral alavesa, así como de otras que le atribuyan las leyes y, asimismo, está capacitado para prestar servicios de la competencia del Municipio si lo contemplan las normas forales ex art. 2.3 de la LILE.

La LILE respeta la institución local tradicional de los concejos, ampara su autonomía local y también las competencias que le atribuyan o puedan atribuir otras normas forales.

Además, a mi entender, en coherencia y reforzamiento con lo dicho, el art. 25.8 de la LILE reitera que en el caso de los concejos del Territorio Histórico de Araba/Álava, son las normas forales las que establecen su régimen organizativo propio, así como sus competencias y servicios y, *por ende*, la LILE acata y avala el marco normativo preexistente⁷⁶⁰.

Respecto al resto de Entidades locales menores existentes en Bizkaia y Gipuzkoa, de igual manera, el legislador vasco las respeta en los términos que están regulados en la Norma Foral 9/ 2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia y la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa⁷⁶¹.

núm. 222 de 20 de noviembre de 2014. Web: <https://egoitza.gipuzkoa.eus/ogasuna/normativa/docs/0001024c.pdf> (Últimas consultas 02/04/2019).

⁷⁵⁹ EUDEL “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016).

⁷⁶⁰ Es la Norma Foral 11/95, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, la que regula en la actualidad, en 52 artículos, el régimen jurídico de estas Entidades locales menores de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 38, de 31 de marzo de 1995. Web: <http://www.araba.eus/normativa/dgnb0001indice.asp?idioma=cas#> (Última consulta 12/12/2017).

⁷⁶¹ Bizkaia. Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia. *BOB*, núm. 241, de 18 de diciembre. Web:

De lo anteriormente expuesto hasta ahora, puede concluirse en que la LILE se incrusta serena y respetuosamente en el sistema de fuentes existente en la CAP. Refleja el máximo respeto al sistema institucional de la CAPV y asume la singular posición de los TTHH en el entramado institucional vasco derivado de los derechos históricos amparados por la normativa estatal vigente y, especialmente, protegidos por el art. 37 del EAPV.

I.3.- LAS MANCOMUNIDADES

Las mancomunidades son Entidades locales constituidas por los Municipios para la prestación en común de servicios públicos y la ejecución, también en común, de obras de la competencia municipal⁷⁶².

Su consideración como Entidad local en el art. 2.1 c) de la LILE no parece que pueda plantear objeciones porque también el art. 44 de la LRBRL, ubicado en el Título IV, las reconoce como tal.

En este sentido, la LILE regula las mancomunidades en su artículo 12, situado en el Capítulo II del Título II de la Ley, que versa sobre “otras Entidades locales”.

Ahora bien, también regula estas Entidades locales en su Título VIII, que se refiere a “Gestión de servicios públicos locales”.

Este hecho se debe, en mi opinión, a que en la configuración del sistema de gestión de servicios públicos, la supramunicipalidad voluntaria es el marco ordinario potenciado por el legislador vasco para la prestación de servicios mínimos obligatorios en Municipios de menos de 20.000 habitantes y por lo tanto, la naturaleza poliédrica de estos entes supramunicipales, por una parte, como Entidades locales y por otra parte, como fórmulas de prestación de servicios públicos locales hace necesario una continua remisión integradora entre los distintos preceptos legales ubicados en diferentes Títulos de la ley para obtener una comprensión cabal de la verdadera naturaleza que el legislador vasco proporciona a estas figuras.

En la regulación aportada por el art. 2.1 de la LILE, las mancomunidades son Entidades locales, y al igual que el resto que se enumeran, tienen personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Disponen de todas las potestades previstas en la legislación básica estatal, incluida la declaración urgente de bienes y

http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2012/12/20121218a241.pdf?hash=e3a59e7cfef1a5269f1d12916a9c298b#page=3. (Última consulta 12/12/2017). Gipuzkoa. Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 55, de 21 de marzo, de 2003. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000186178_20030322.HTML. (Última consulta 12/12/2017).

⁷⁶² SOSA WAGNER, F., “Mancomunidades y otras formas asociativas”. *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Civitas, 1988, pp. 1041-1056. También, ZUAZU MONEO, A., VVAA “Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra”, *Gobierno de Navarra*, 1991, pp. 170-201.

derechos en las expropiaciones por motivos urbanísticos, así como la potestad expropiatoria, que ejercerán, en su caso, sin perjuicio de lo establecido en las leyes y normas forales que les sean de aplicación *ex art. 2.5 de la LILE*.

Los artículos 102 y 103 de la LILE, ubicados en su Título VIII, se refieren únicamente a mancomunidades de Municipios, por lo que parece claro que solamente estos últimos pueden ser miembros de las mancomunidades, circunstancia que por otra parte, deja en evidencia que “(...) la homogeneidad en la composición de las mancomunidades es clara característica que las diferencia de los consorcios (...)”, tal y como defiende MARTÍNEZ FERNÁNDEZ⁷⁶³.

Concretamente, el art. 102.1 de la LILE dispone lo siguiente:

“(...) Las mancomunidades de Municipios y otras fórmulas asociativas de Entidades locales podrán constituirse como fórmula adecuada para la gestión compartida de realización de obras y prestación de los servicios públicos derivados de los ámbitos materiales previstos en el artículo 17 de la presente ley, y de los servicios que en todo caso deban prestar los Municipios, así como cuando respecto de estos últimos sea necesario ofrecer por parte del Municipio afectado una solución institucional que represente una mejora en los costes efectivos o en los estándares de calidad del servicio, de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en lo que se determine en la normativa foral correspondiente (...)”.

En mi opinión, esta previsión es coherente, tanto con el art. 19.2 de la propia ley, como con sus artículos 97 y 93, en los que la voluntariedad municipal para decidir sobre la forma de prestación de los servicios públicos es una constante.

Téngase en cuenta, que en el Territorio Histórico de Araba/Álava no existen propiamente mancomunidades, sino hermandades y cuadrillas, como Entidades locales propias, cuyo tratamiento por la LILE se expone más adelante.

En los arts. 102 y 103 de la LILE el legislador vasco distingue tres tipos de mancomunidades, según si su ámbito territorial pertenece a un solo Territorio Histórico, a más de un Territorio Histórico o está constituida por Municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas. A continuación, se aborda la regulación que aporta la ley vasca en torno a cada una de ellas.

A) MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PERTENECIENTES A UN SOLO TERRITORIO HISTÓRICO

Cuando la LILE aborda, en su art. 102.2, la regulación de las mancomunidades que pertenecen a un solo Territorio Histórico dispone que se regirán por la legislación

⁷⁶³ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, F., “Mancomunidades e Consorcios”. *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 34, enero-abril de 2005, pp. 205 y 206.

básica estatal y la emanada de los Órganos forales del respectivo Territorio Histórico. Realmente, en mi opinión, la LILE remite al art. 44 de la LRBRL, pero, de modo especial, a la normativa foral.

Como se ha puesto de manifiesto con anterior ocasión, en Bizkaia actualmente las mancomunidades bizkainas se rigen por la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, de Entidades de ámbito supramunicipal, y en Gipuzkoa por la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, que regula las Entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa⁷⁶⁴. Ambas normas forales respetan la legislación básica estatal.

B) MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PERTENECIENTES A MÁS DE UN TERRITORIO HISTÓRICO

Las mancomunidades de Municipios pertenecientes a más de un Territorio Histórico se rigen por el art. 103 de la LILE y demás preceptos de la propia ley que les sean de aplicación. Este artículo viene a desarrollar el art. 44 de la LRBRL⁷⁶⁵.

También, el precepto regula el procedimiento de constitución de este tipo de mancomunidades, así como el de elaboración y aprobación de sus estatutos.

En este sentido, el anteproyecto de estatutos, con los estudios, informes y demás antecedentes que acrediten su legalidad, acierto y oportunidad, se elaborará por una comisión técnica constituida por concejales de la totalidad de Municipios designada al efecto por los plenos de los ayuntamientos, según el art. 103.2 a) de la LILE.

La competencia de gestión del procedimiento se encomendará a uno de los ayuntamientos, que lo tramitará en representación de todos y será quien custodie los documentos originales. En cualquier caso, la iniciativa de constitución y la elaboración y aprobación de sus estatutos, así como su disolución, quedan exclusivamente en manos de los Municipios, aunque sea preceptivo el informe de las Diputaciones forales en el procedimiento, la publicación de los estatutos en el BOPV y la inscripción de la mancomunidad en el Registro de Entidades locales de la CAPV (art. 103.2 de la LILE).

Además, constituida la mancomunidad, podrán adherirse voluntariamente a la misma los Municipios que lo deseen, con sujeción al procedimiento que los estatutos determinen. En todo caso, será necesaria la aprobación de adhesión y de los estatutos de la mancomunidad por mayoría absoluta del número legal de miembros del pleno

⁷⁶⁴ Bizkaia. Norma Foral 3/95, de 30 de marzo, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia. BOB, núm. 73, de 18 de abril de 1995. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/1995/04/19950418a073.pdf?hash=c7ae50aec89c57e3c3a4997e06759180#page=8, y Gipuzkoa. Norma Foral 6/2007, de 10 de abril de 2007, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa. BOG, núm. 78, de 23 de abril de 2007. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2007/04/23/bo070423.pdf#c0704266> (Últimas consultas 12/12/2017).

⁷⁶⁵ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, 192.

del ayuntamiento que pretende adherirse, así como el trámite de información pública e informe de las Diputaciones forales, la publicación en el BOPV y la inscripción de la modificación en el Registro de Entidades locales en los mismos términos que para su inicial inscripción (art. 103.3 de la LILE).

Estas mancomunidades pueden ejercer la potestad expropiatoria, según las previsiones contenidas en el art. 103.5 de la LILE, pero cuando no la tengan asumida expresamente en sus estatutos ésta se ejercerá por el Municipio donde radiquen los bienes de necesaria ocupación, siempre a petición y en beneficio de la mancomunidad. Si los bienes radican en Municipios distintos del mismo Territorio Histórico la expropiación se ejercerá por la Diputación foral, o por la Administración de la CAPV si los bienes a expropiar estuvieran situados en Municipios pertenecientes a distintos Territorios Históricos (art. 103.6 de la LILE).

La LILE proporciona libertad en cuanto a la organización interna de la mancomunidad, pero exige, *ex art.* 103.7, que los estatutos de la mancomunidad garanticen que la composición del órgano de representación asuma funciones de control y asegure la presencia efectiva de miembros electos de todos los Municipios, sin que ninguno pueda ostentar la mayoría absoluta. Los representantes y las representantes en este órgano de representación, se designarán por cada Municipio, de forma proporcional a los resultados electorales obtenidos en las últimas elecciones locales.

Tal y como apunta ENÉRIZ OLAECHEA, esta previsión de mancomunidades de Municipios pertenecientes a distintos Territorios Históricos permitiría, por ejemplo, la prestación de servicios comunes por una hermandad alavesa en la que estuviera integrado el Municipio de Orduña, enclave bizkaino entre Burgos y Araba/Álava⁷⁶⁶.

C) MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PERTENECIENTES A DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Por último, la LILE recoge en el art. 103.9 el tipo de mancomunidades de Municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas. Al respecto, dispone que estos Municipios podrán, de acuerdo con la legislación básica de régimen local, integrarse en mancomunidades con Municipios pertenecientes a otras Comunidades Autónomas en los términos que se establecen y de acuerdo, asimismo, con lo que sobre la misma materia se determine, en su caso, por la legislación de la otra u otras Comunidades Autónomas.

En este supuesto, el informe previo de las Diputaciones forales, previsto en el art. 103.3 de la LILE, deberá sustituirse por el que emita el órgano competente en materia de régimen local de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tal y como expresamente, dispone el art. 103.9 párrafo segundo de la LILE.

⁷⁶⁶ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, pp. 193 y 194.

Esta posibilidad de constituir mancomunidades con Municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, en mi opinión, abre el camino a la prestación de servicios por una mancomunidad integrada por Municipios de Bizkaia y el Municipio de Valle de Villaverde (Villaverde de Trucíos hasta 2005), enclave cántabro en Bizkaia y, también, posibilita una hermandad de servicios integrada por Municipios alaveses y los Municipios burgaleses del Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón que integran el enclave burgalés de Treviño sito en Araba/Álava.

A este respecto, es importante señalar que efectivamente, tal y como señala ENÉRIZ OLAECHEA, la implementación de “(...) esta fórmula mancomunada permitiría solucionar algunos problemas de desconexión, aislamiento y descoordinación que provoca la desfasada existencia de enclaves territoriales en el territorio de la CAPV y que el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco contemplaba solucionar; enclaves cuya integración en Euskadi no se ha logrado a pesar del tiempo transcurrido y de la voluntad mayoritaria de los habitantes de los Municipios afectados, por la cerrazón de algunas Comunidades Autónomas y de algunos partidos políticos (...)”⁷⁶⁷.

Por su parte, dentro de las mancomunidades, y aunque la LILE no las menciona expresamente, al enumerar las Entidades locales en su art. 2.1, es imprescindible, a mi entender, destinar algunas líneas a las hermandades alavesas que, gozan de una naturaleza jurídica dual; por un lado, son Entidades locales propias de Araba /Álava y, por otro lado, son una entidad equiparada a las mancomunidades de la legislación básica de régimen local⁷⁶⁸.

En este sentido, la LILE las preserva, específicamente, en su art. 12.2.

Su regulación concreta se contiene en la Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre, sobre procedimiento de constitución, régimen jurídico y funcionamiento de las Hermandades de servicios de Municipios y Concejos de Álava⁷⁶⁹, modificada en los últimos años, tanto por la Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de Estabilidad

⁷⁶⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 194.

⁷⁶⁸ Por una parte, son entes propios e históricos del Territorio Histórico de Araba/Álava y, por otra parte, son entes equiparables a las mancomunidades, pues expresamente se deriva esta condición del art. 1.1 de Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre, sobre procedimiento de constitución, régimen jurídico, funcionamiento de las hermandades de servicio de Municipios y concejos alaveses. *BOTHA* núm. 141, de 4 de diciembre, de 1989. Web: http://www.jggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/62_1989/TOriginal.pdf (Última consulta 13/03/2019).

⁷⁶⁹ Araba/Álava. Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre, sobre procedimiento de constitución, régimen jurídico y funcionamiento de las Hermandades de servicio de Municipios y Concejos de Álava. *BOTHA*, núm. 141, de 4 de diciembre, de 1989. Corrección de errores en *BOTHA*, núm. 147, de 22 de diciembre de 1989. Web: *BOTHA* núm. 141, de 4 de diciembre, de 1989. Web: http://www.jggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/62_1989/TOriginal.pdf (Última consulta 13/03/2019).

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades locales de Araba/Álava, como por la Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, que establece las Singularidades forales en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local⁷⁷⁰.

I.4.- LAS CUADRILLAS DE ARABA/ÁLAVA

La cuadrilla tiene también, al igual que las hermandades alavesas, naturaleza dual y desempeñan las funciones de comarca administrativa⁷⁷¹, es decir, por una parte, se trata de una Entidad local preexistente propia de Araba/Álava, con reminiscencias históricas, y por otra parte, se equipara a las comarca de la LRBRL y a las Entidades locales supramunicipales de la LILE.

La Norma foral 63/1989, de 20 de noviembre, regula las cuadrillas alavesas⁷⁷².

La LILE no altera, en absoluto, el régimen jurídico de la cuadrilla recogido en la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas, modificada por la Norma Foral 3/2015, de 11 de febrero y más recientemente por la Norma Foral 9/2016, de 13 de julio⁷⁷³, aprobada con posterioridad a la entrada en vigor de la LILE.

El legislador vasco reconoce las cuadrillas, expresamente, tanto en el artículo el art. 2.1.d) al enumerar las Entidades locales vascas como en el art. 12.2 garantizando su existencia, específicamente, como Entidad local propia de Araba /Álava, dotada de personalidad jurídica, plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y de las potestades previstas en la legislación básica de régimen local *ex art. 2.5* de la LILE.

Además, contempla la cuadrilla como Entidad local competente para la prestación de los servicios públicos locales conforme a las normas forales alavesas, e incluso, para asumir competencias de la CAPV que le deleguen o transfieran leyes del Parlamento

⁷⁷⁰ Araba/Álava. Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la Singularidad en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local en el Territorio Histórico de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 22, de 20 de febrero de 2015 Web: https://www.araba.eus/botha/Boletines/2015/022/2015_022_00720_C.pdf (Última consulta 17/02/2017).

⁷⁷¹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 196.

⁷⁷² Araba/Álava. Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas de Álava. *BOTHA* núm. 142, de 11 de diciembre., de 1989. Web: http://www.jgggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/63_1989/nf_63_1989_cons.pdf (Última consulta 13/03/2019).

⁷⁷³ Araba/Álava. Norma Foral 3/2015, de 11 de febrero, de modificación de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre. *BOTHA*, núm. 22, de 20 de febrero, Web: http://www.araba.eus/Botha/Boletines/2015/022/2015_022_00718_C.pdf y Norma Foral 9/2016, de 13 de julio, de modificación de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre. *BOTHA*, núm. 83, de 22 de julio. Web: http://www.araba.eus/Botha/Boletines/2016/083/2016_083_02655_C.pdf (Últimas consultas 14/06/2018).

vasco, según los arts. 21, 22 y 23 de la LILE. Está, asimismo, capacitada para la prestación de servicios públicos locales, siempre que no lo puedan realizar los Municipios o los concejos alaveses, según el art. 93.3 de la LILE.

La cuadrilla, así prevista, “(...) se perfila como una entidad de carácter supramunicipal que agrupa a varios Municipios, intermedia entre lo foral y el Municipio, creada por un Órgano foral de un Territorio Histórico, y competente para la gestión de los servicios públicos locales, si así lo dispone la normativa foral correspondiente, que es la normativa preferente (...)”⁷⁷⁴.

I.5.- OTRAS ENTIDADES QUE AGRUPAN VARIAS ENTIDADES LOCALES

El art. 2.1.e) de la LILE otorga la consideración de Entidades locales, también, a “(...) cualesquiera otras Entidades locales que agrupen varias Entidades locales, bajo la denominación específica que corresponda (...)”.

Es decir, el título de este subepígrafe coincide con el tenor literal del artículo 2.1.e) de la ley vasca, enunciador de cuáles son las Entidades que el legislador vasco considera locales. En él tiene cabida cualquier figura que reúna estos requisitos, sea de nueva constitución o sea ya existente, pero en todo caso, tienen cabida aquí las Entidades locales supramunicipales, tales como las áreas metropolitanas, comarcas, además de otras posibles entidades reguladas por las normas forales de TTHH, tal y como, también, dispone el art. 2.3 de la LILE en orden a la prestación de servicios.

Recuérdese que la LRBRL considera las áreas metropolitanas como Entidades locales en sus arts. 3, 4, 42 y 43 y establece que la creación de comarcas y áreas metropolitanas se lleva a cabo por ley autonómica.

En desarrollo de tal previsión, los arts. 19.3, 101.3 y 108 de la LILE dan cabida también a estas Entidades locales.

Concretamente, el primero de los artículos mentados, esto es, el art. 19.3 de la LILE, literalmente, dispone lo siguiente:

“(...) Por medio de normas forales de los Territorios Históricos o, en su caso, las de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en el título VIII de esta ley, se podrán establecer, asimismo, fórmulas institucionales de intermunicipalidad o, en su defecto, demarcaciones supramunicipales que garanticen, de forma complementaria y subsidiaria a las fórmulas asociativas, la ordenación y prestación de las competencias municipales en aquellos casos en que, por razones de eficiencia o por motivos de economías de escala, ello sea necesario para una mejora de los resultados de gestión, la implantación de tales fórmulas institucionales exigirá el cumplimiento de los requisitos previstos en la

⁷⁷⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales.....”, *op. cit.*, p. 199.

legislación básica, en esta ley y en la normativa foral que sea de aplicación (...)”.

Se constata, en mi opinión, que el legislador vasco, al configurar el ámbito subjetivo de la autonomía local, remite al sistema de prestación de servicios públicos para reforzar la supramunicipalidad voluntaria.

Además, el art. 101 de la LILE reconoce la competencia de los TTHH para crear y regular, con carácter general, este tipo de Entidades locales en lógico corolario al art. 7.a).3 de la LTH.

Sin embargo, así como las áreas metropolitanas se mencionan expresamente en su art. 108, la LILE no menciona a las comarcas, salvo lo expuesto de las cuadrillas alavesas. Esto se debe, tal vez, como apunta ENÉRIZ OLAECHEA, a que “(...) en la actualidad las limitaciones de la legislación básica convierten en poco recomendable para Bizkaia y Gipuzkoa la figura de la comarca de la LRBRL, quedando así la mancomunidad o los consorcios como entidades más adecuadas (...)”⁷⁷⁵.

Y lo cierto es que, en la actualidad, ninguna de las NNFF de Bizkaia ni Gipuzkoa regula, ni las comarcas, ni las áreas metropolitanas.

Lo que sí debe señalarse es que, a diferencia de lo que ocurre con las comarcas, la LILE sí menciona expresamente las áreas metropolitanas en su art. 108, pero refiriéndose, solamente, a aquellas que tengan un ámbito territorial superior a un Territorio Histórico, en claro respeto, a mi entender, a las competencias de los Órganos forales.

En este sentido, el legislador vasco posibilita que por ley del Parlamento vasco se creen áreas metropolitanas u otras Entidades locales supramunicipales análogas que extiendan su ámbito a Municipios de más de un Territorio Histórico. Esta ley debe determinar sus competencias, los órganos que formen parte de ellas y el resto de elementos que conforman su régimen jurídico.

Ahora bien, se comparte con el profesor anteriormente citado que la virtualidad de las áreas metropolitanas en Euskadi “(...) se muestra muy dudosa, y su creación parece quedar lejana. La centralidad de las capitales vascas y su distancia de los límites de los otros Territorios Históricos convierte en poco cierta la probabilidad de que llegue a constituirse por ley un área metropolitana de ámbito territorial superior a un Territorio Histórico (...)”⁷⁷⁶.

Por su parte, las NNFF de los TTHH contemplan, determinadas entidades o instituciones consuetudinarias o tradicionales de ámbito supramunicipal con sus

⁷⁷⁵ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales.....”, *op. cit.*, p. 200.

⁷⁷⁶ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales.....”, *op. cit.*, p. 201.

denominaciones propias, como comunidades, pedanías, universidades y otras análogas en Araba/Álava⁷⁷⁷ y parzonerías en Gipuzkoa⁷⁷⁸. A todas ellas las respectivas normas forales las consideran Entidades locales y les permiten prestar servicios públicos locales.

En la actualidad, están registradas en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la parzonería general de Álava y Gipuzkoa en Gipuzkoa y la parzonería de Iturrieta en Araba/Álava. Ambas tienen como finalidad la administración, explotación y utilización de montes de utilidad pública⁷⁷⁹ y lo que hace la LILE es presévalas de su carácter local.

II.- LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL EN LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

El presente epígrafe se centra, exclusivamente, en el Municipio, como centralidad del nivel de gobierno local con legitimidad democrática directa y con autonomía política ex arts. 8 y 9 de la LILE y, más específicamente, en su potestad de autoorganización y su potestad normativa en los siguientes términos.

⁷⁷⁷ Concretamente, el art. 34 de la Norma Foral 62/1989, ubicado en su Título IX: “Instituciones consuetudinarias de ámbito supralocal”, dispone lo siguiente:

“(…) Las Entidades tradicionales conocidas con las denominaciones de comunidades, pedanías, antiguas hermandades, parzonerías, universidades y otras análogas, continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances (…).”

⁷⁷⁸ Precisamente, el Título III de la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa recoge esta figura y en su art. 25 dispone lo siguiente:

“(…) 1.- Las entidades tradicionales conocidas con la denominación de parzonerías, se basan en la existencia de unos bienes en régimen de copropiedad indivisa de varios Municipios, constituyendo su objeto principal la administración, explotación y utilización compartida de sus bienes, así como la gestión de aquellos servicios públicos que la legislación de otras Administraciones públicas pudieran encomendarles.

2.- Las parzonerías tienen personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos y continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, además de por sus propios estatutos (…).”

⁷⁷⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Registro de Entidades Locales*. Web: https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/otras_agrupaciones/16/13431 (Última consulta 05/09/2019).

II.1.- LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La potestad de autoorganización es expresión genuina de la autonomía municipal, en el sentido de entender que los Municipios puedan “(...) definir por sí mismos las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz (...)”, tal y como señala el art. 6 de la CEAL⁷⁸⁰.

En este orden de cosas, EUDEL ha venido solicitando de la futura ley municipal una regulación de la organización y funcionamiento municipal, solamente, de carácter epidérmico o de principios, para que los Municipios estén dotados de amplios márgenes de configuración y extensas potestades de organización municipal en orden a adecuar sus estructuras a las políticas públicas que pretendan llevar a cabo⁷⁸¹.

En respuesta a tal reivindicación, concretamente, el art. 10 de la LILE dispone en su apartado primero, con una dicción prácticamente similar a la empleada por la CEAL, lo siguiente:

“(...) Los Municipios, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta Europea de la Autonomía Local, establecerán por sí mismos la organización y las estructuras administrativas e instrumentales necesarias para el ejercicio de sus competencias, con la finalidad de hacer efectivo el principio de buen gobierno y de buena administración, así como una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos en clave de sostenibilidad financiera (...)”.

En relación a este aspecto, PAREJO ALFONSO señala que “(...) expresión primaria de la posición central del Municipio, en la condición de escalón basal del poder público

⁷⁸⁰ Recuérdese que el art. 3 de la CEAL dispone lo siguiente:

“(...) 1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (...)”.

Asimismo, su art. 6 reza así:

“(...) 1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz (...)”.

⁷⁸¹ En este sentido se pronuncia EUDEL en “Bases para una ley Municipal de Euskadi”, en su apartado V.4. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 14/07/2017),

vasco, es el resalte y la regulación específica de la potestad de auto-organización del Municipio en el art. 10 (...)”⁷⁸².

La LILE dedica, más específicamente, a esta potestad su Título IV (arts. 25-42), que, a su vez, se divide en tres Capítulos, Capítulo I: “Organización municipal y funcionamiento”, Capítulo II: “Disposiciones sobre el Estatuto de las representantes y los representantes locales” y el Capítulo III: “Personal Directivo Público Profesional”.

Concretamente, el art. 25 de la LILE regula los “Principios Generales” de la organización municipal y dispone de nueve apartados.

Aunque este precepto es extenso en su literalidad, es importante, en mi opinión, reproducirlo para dimensionar la magnitud con la que el legislador vasco configura la autoorganización municipal.

Este art. 25 de la LILE reza así:

“(…) 1.- La organización y funcionamiento de los Municipios se regirá por la legislación básica de régimen local y, cuando los aprueben, por sus respectivos reglamentos orgánicos.

2.- Los Municipios dispondrán de los órganos necesarios previstos en la legislación básica sobre régimen local, pudiendo desplegar sus potestades normativas de organización dentro de ese marco normativo y de lo dispuesto en esta ley.

3.- El funcionamiento de los órganos necesarios, su régimen de acuerdos y el estatuto de sus miembros se ajustará, asimismo a lo previsto en el citado marco normativo, salvo en aquellos aspectos singulares regulados en la presente ley.

4.- En todo caso, se garantizará el ejercicio de la acción de gobierno y el respeto a las minorías políticas en sus órganos representativos, conforme al principio de legitimación democrática de los mismos.

5.- La representación política en el ámbito municipal tenderá a la paridad en la presencia porcentual de ambos sexos. A tal efecto, las candidaturas a elecciones locales procurarán incluir, dentro de los puestos que disponen hipotéticamente de posibilidades de elección, conforme a los últimos resultados electorales locales, una representación paritaria de mujeres y hombres, de forma que cada sexo esté representado, al menos, al 40%.

6.- A los efectos de favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y profesional, las representantes y los representantes locales dispondrán

⁷⁸² PAREJO ALFONSO L., “El principio de autonomía local en el régimen vasco...”, *op., cit.*, p. 96.

de un periodo de descanso por maternidad o paternidad, que tendrá la duración establecida por la normativa general para estos permisos y que consistirá en el derecho a no asistir a las sesiones de los órganos de la corporación de que formen parte durante el tiempo señalado, pudiendo delegar su voto en la portavoz o el portavoz del grupo político municipal al que estén adscritos o, en su caso, en otro concejal o concejala.

La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido al alcalde-presidente o alcaldesa-presidenta del ayuntamiento, en el cual deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse y el periodo de duración de la delegación.

El voto delegado será posible únicamente en las sesiones plenarias y en las comisiones que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del pleno. Ningún concejal o concejala podrá ostentar más de un voto delegado.

7.- Las alcaldesas y alcaldes podrán dictar disposiciones normativas de carácter general, con la denominación de decretos o instrucciones, en materia organizativa dentro del ámbito de sus competencias propias.

8.- En los concejos del territorio histórico de Álava serán las normas forales las que establezcan su régimen organizativo propio, así como sus competencias y servicios.

9.- Además de las previsiones contenidas en el artículo 6.2 de la presente ley, y al objeto de posibilitar que las actuaciones municipales puedan desarrollarse en euskera, se promoverá la capacidad (comprensión oral y escrita) de ambas lenguas por parte de los electos. Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 17.26 de la presente ley, dicha promoción se realizará de acuerdo al principio de autoorganización, a través de los medios que establezca cada Entidad local (...)."

La regulación de este precepto determina, únicamente, con carácter *principal* la organización y el funcionamiento de los Municipios vascos y con ello se da satisfacción a la reivindicación de EUDEL cuando, en su momento y en relación al Principio de Autoorganización, indica que la futura ley municipal debe regular la organización y el funcionamiento municipal "(...) con amplios márgenes de configuración a las potestades de organización municipal para adecuar sus estructuras a las políticas públicas que pretendan llevar cabo (...)"⁷⁸³.

⁷⁸³ En este sentido se pronuncia EUDEL en "Bases para una ley Municipal de Euskadi", en su apartado V.4. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 14/07/2017),

Por una parte, de la literalidad del artículo antes transcrito se deduce que, en relación a los órganos necesarios de los ayuntamientos, la LILE reenvía a la legislación básica estatal, pero, a mi entender, es constatable, desde un principio, el avance terminológico, no sólo en relación al contenido político del gobierno local, sino también en atención a la igualdad de género que la LILE emplea, en claro contraste con la literalidad de la legislación básica estatal.

Además, de novedoso cabe mencionar “(...) en el ámbito local propio la garantía del ejercicio de la acción de gobierno y del respeto a las minorías políticas en los órganos representativos (...)” que revela, según ETXEBARRIA ETXEITA, “(...) una visión de los ayuntamientos de perfil parlamentario con salvedades, evidenciando un gobierno y una oposición a los que se les reconoce su función, así como la posibilidad de emisión del voto delegado de concejales y concejalas en el pleno y en las sesiones plenarias y en las comisiones que tengan por objeto el estudio, informe y consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno (...)”⁷⁸⁴.

Por otra parte, en el ámbito, más concreto, de la organización municipal complementaria, la LILE regula solamente las vicealcaldías y la junta de portavoces, lo cual pone de manifiesto una enorme libertad municipal a la hora de crear su propia estructura orgánica complementaria, en función de sus necesidades derivadas, con carácter general, de su dimensión poblacional, de las políticas públicas que quiera diseñar y poner en marcha, así como de su capacidad económico-financiera.

En primer lugar, en este sentido, el art. 26 de la LILE establece lo siguiente:

“(...) 1.- Los Municipios, en uso de sus potestades de autoorganización, podrán crear en sus estructuras de gobierno la figura de la vicealcaldía.

2.- En el caso de que se creen vicealcaldías, tal figura sustituirá a la del teniente de alcalde prevista en la legislación general de régimen local. Sus funciones y el procedimiento de designación y remoción, así como sus competencias, serán las mismas que la legislación básica de régimen local establece para los tenientes de alcalde (...)”.

⁷⁸⁴ ETXEBARRIA ETXEITA, I. J., “Organización y funcionamiento municipal y personal directivo público profesional”. *RVAP*, núm. 107 (II), enero-abril, 2017, pp. 352-354. A este respecto, el autor manifiesta que la posibilidad recogida en la LILE sobre la posibilidad de delegación de voto, debe interpretarse como normativa complementaria que no colisiona con la LRBRL y tiene como razón de ser la voluntad de favorecer la conciliación de la vida familiar y profesional. Opina que “(...) los beneficiarios de esta excepcional previsión son las concejalas y concejales por el único motivo de maternidad o paternidad, no siendo aplicable esta situación excepcional a la imposibilidad de asistencia derivada de otro tipo de circunstancia (...)”. Asimismo, reflexiona, también, sobre las vicisitudes que el caso concreto de la delegación de voto pudiera implicar en el cómputo del número legal de miembros de la corporación a efectos de cómputo de quorum, la duración del tiempo de descanso y otras circunstancias cuya regulación debiera de ser objeto de previsión en el Reglamento Orgánico Municipal.

Parece, por lo tanto, que este precepto permite, únicamente, un cambio terminológico en lo que a la tradicional figura del teniente de alcalde se refiere, quizá para desechar una terminología con reminiscencia militar arcaica en los tiempos actuales, lo cual no deja de ser una cuestión, a mi entender, casi anecdótica en la regulación normativa de los órganos complementarios municipales.

Posteriormente, la junta de portavoces es regulada en el art. 34.6 de la LILE que reza así:

“(…) 6.- Los portavoces de los grupos políticos municipales, presidido, por el presidente o presidenta de la corporación, podrán constituir la junta de portavoces, de la cual no podrán formar parte las concejales y los concejales no adscritos (…)”.

No es muy acertada, en mi opinión, la literalidad del precepto transcrito. Es evidente que la junta de portavoces es un órgano complementario de la organización municipal pues no se recoge como órgano necesario en la legislación básica de régimen local. Por tanto, por cuestiones de seguridad jurídica debiera quedar descartada la interpretación de que la junta de portavoces pueda ser una reunión espontánea de portavoces presidida por el alcalde como pueda desprenderse del tenor literal del precepto.

Se hace esta observación porque, a mi entender, llegado el caso, podría surgir la duda, en primer lugar, sobre su naturaleza jurídica; de si se trata o no de un verdadero órgano administrativo y, en segundo lugar, porque, en derivada de lo anterior, pudieran también surgir incógnitas sobre los efectos jurídicos de los acuerdos que pudiera llegar a adoptar.

Su creación, constitución y régimen de funcionamiento ha de regularse, a mi entender, en el Reglamento Orgánico Municipal (ROM, en adelante) o adoptarse mediante acuerdo del pleno municipal, en consonancia también con la previsión del artículo 20.3 de la LRBRL.

A parte de los mencionados, esto es, las vicealcaldías y la junta de portavoces, la LILE no regula más órganos complementarios, por lo tanto, la parquedad en la regulación orgánica complementaria es la característica esencial de esta ley.

En relación al resto de la regulación sobre la organización y funcionamiento de las Entidades locales que opera el legislador vasco, en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, el Gobierno del Estado ha manifestado discrepancias, por considerar que no se ajustan al orden constitucional de distribución de competencias los contenidos del art. 27.3 en lo que a delegaciones de alcaldía se refiere, el art. 30.2 que dispone la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y el art. 32.4 que regula el régimen de retribuciones en materia de asistencias a sesiones, cuestiones éstas que a

continuación se abordan. Estas discrepancias parecen resueltas en el plano político, no así jurídico, porque se salvan proporcionando una lectura de los preceptos de la LILE acorde a la legislación básica estatal, lo cual implica interpretarlas obviando, en gran medida, su propia literalidad⁷⁸⁵.

Se analizan, a continuación, estos tres preceptos controvertidos.

En primer lugar, el art 27.3 de la LILE establece lo siguiente:

“(…) 3.- En todo caso, el alcalde o alcaldesa podrá delegar en cualquier personal directivo, jefe o jefa de servicio o funcionario o funcionaria con competencia suficiente todas aquellas competencias que no tengan carácter representativo o que no supongan el ejercicio de atribuciones propias de los cargos públicos representativos (…)”.

Lo novedoso del precepto transcrito lo constituye la posibilidad de delegación interpersonal y no interorgánica, algo que es objeto específico de discrepancia expresa manifestada por la Administración General del Estado y, por lo tanto, una de las causas de invitación para la creación de la Comisión Bilateral de Cooperación por vulnerar los arts. 21.3, 23.4, y 124.5 de la LRBRL.

El tradicional sistema de delegación en los Municipios de régimen común permite solamente la delegación de la alcaldía en representantes políticos locales y por lo tanto, la nueva dicción del precepto plantea dudas sobre el alcance orgánico o personal de tal delegación, así como de su contenido material⁷⁸⁶.

El tenor literal del precepto controvertido de la LILE tampoco es acorde con el art. 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público⁷⁸⁷, que en su art. 9 regula la delegación de competencias como un instituto jurídico interorgánico (entre órganos administrativos), de manera y forma que para que este artículo pueda aplicarse con seguridad jurídica, a mi entender, el ROM, un acuerdo plenario, o un

⁷⁸⁵ Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *BOE* núm. 41, de 17 de febrero de 2017, pp. 11008-11011 y *BOPV* núm. 34, de 17 de febrero de 2017. Web: <https://boe.es/boe/dias/2017/02/17/pdfs/BOE-A-2017-1656.pdf>.

⁷⁸⁶ Expresamente, la LRBRL regula, para los Municipios de régimen común, la posibilidad de delegación de las atribuciones del alcalde, el presidente de la Diputación provincial, así como las del pleno de ambas Entidades locales en otros órganos municipales, *ex* arts. 21.3, 22.4, 23.2b) y 4, 34.2 y 35.2b), de la LRBRL.

⁷⁸⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015; corrección de errores en *BOE*, núm. 306, de 23 de diciembre. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf> (Última consulta 18/11/2019).

reglamento de alcaldía debieran configurar órganos administrativos complementarios o una estructura administrativa de soporte, como el propio registro municipal o la secretaría general, cuyos titulares puedan ser destinatarios de competencias delegadas de la Alcaldía.

El propio art. 27.3 de la LILE determina que la delegación podrá recaer en quien tenga “competencia suficiente”. En este sentido, tal y como se desprende de las consideraciones efectuadas por el primer grupo de trabajo constituido por EUDEL para analizar los preceptos de la LILE, “(...) sería conveniente determinar criterios de suficiencia tales como “área competente” por razón de la materia. En este punto, la determinación de la estructura organizativa y el establecimiento de un elenco de competencias que puedan ser objeto de delegación se torna como un elemento clave (...)”⁷⁸⁸.

En segundo lugar, el art. 30.2 de la LILE, que se manifiesta sobre la naturaleza pública de las sesiones de la junta de gobierno local, también es objeto de discrepancia explícita por parte de la Administración General del Estado.

Expresamente, este precepto reza así:

“(...) 2.- Las sesiones de la junta de gobierno local serán públicas, salvo que el pleno, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o el ordenamiento jurídico establezcan lo contrario. No obstante lo anterior, deberán ser públicas en todo caso, sin perjuicio del respeto del derecho fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, las sesiones de la junta de gobierno en que este órgano actúe en el ejercicio de atribuciones delegadas por el pleno o cuando se autorice por el presidente de la junta de gobierno local la presencia y participación, en un asunto concreto, de persona o personas que puedan contribuir a una mejor adopción de la resolución sobre ese asunto (...)”.

A este respecto, es verdad que la STC 161/2013, de 16 de septiembre, determina la constitucionalidad de la previsión del artículo 70.1 *in fine* de la LRBRL en torno a que las sesiones de la junta de gobierno local no son públicas, siempre que se interprete que no se refiera a sesiones en las que se adopten decisiones relativas a las atribuciones delegadas a este órgano por el pleno, pues lo contrario implicaría una interpretación contraria al Principio Democrático y de Participación Ciudadana⁷⁸⁹.

⁷⁸⁸ EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web. http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016).

⁷⁸⁹ STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, FJ 9, publicada en BOE, núm. 254, de 23 de octubre, pp. 118-120. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

No obstante, la previsión de la LILE va más allá pues no distingue ambos supuestos, estableciendo, con carácter general, la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local.

En la actualidad, la dicción del artículo no plantea problemas si el pleno municipal por mayoría cualificada, o mediante ROM, decide el carácter no público de las sesiones.

Es cierto, en este sentido, que la condición de públicas de las sesiones de la junta de gobierno puede enervarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación *ex art.* 30.2 de la LILE, pero esta previsión, sin entrar en otras cuestiones, en un primer momento, planteó la circunstancia de que entrada en vigor la ley, el régimen de las sesiones de la junta de gobierno, allí donde existía, no se adecuaba a la nueva legalidad autonómica. Ello podría salvarse en Municipios que tuvieran aprobado su ROM que previera el carácter de no públicas de dichas sesiones, pero dada la realidad municipal vasca en la que sólo los grandes Municipios están dotados de tal Reglamento, los Municipios de más de 5.000 habitantes o, aquellos otros de menor tamaño que hubieran decidido crearlo, se veían en la necesidad de adaptar el régimen de sus sesiones a la LILE y esto, a menos de un año de haber adoptado el preceptivo acuerdo sobre su organización y régimen de sesiones de sus órganos necesarios y complementarios tras las constitución de las nuevas corporaciones locales surgidas de las elecciones municipales celebradas el 24 de mayo de 2015, antes de la aprobación de la LILE⁷⁹⁰.

En tercer y último lugar, en lo que aquí se trata, el art. 32.4 de la LILE, es también objeto de discrepancia expresa por parte del Estado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la LILE⁷⁹¹.

Este precepto dispone, literalmente, lo siguiente:

“(…) 4.- Solo los miembros de la Entidad local que no tengan dedicación exclusiva o parcial podrán percibir pagos en concepto de asistencias que estarán determinados por un componente fijo y otro variable. Mediante el componente fijo, idéntico para todos los representantes municipales, se retribuirá la asistencia efectiva a los órganos colegiados y reuniones o a actividades derivadas del ejercicio de su cargo. A través del componente variable, se diferenciarán las funciones relacionadas con la responsabilidad del cargo representativo. El pleno podrá determinar los

⁷⁹⁰ ATELA URIARTE, A., “La Ley de Instituciones Locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL...”, *loc. cit.*

⁷⁹¹ BOE, núm. 180, de 27 de julio de 2016, Sec. III, p. 52444 y BOPV num.142, de 27 de Julio de 2016. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/07/s16_0142.shtml (Última consulta 21/06/2017).

límites máximos anuales que cada corporativo podrá percibir en concepto de asistencias (...).”

La Administración General del Estado, al realizar objeciones a este artículo, entiende que la diferenciación entre componente fijo y variable en las retribuciones no es conforme a la legislación básica estatal, como tampoco lo es la extensión de las retribuciones a otra serie de actividades, pero por motivos más formales que materiales, simplemente porque esa regulación no la establece el legislador estatal.

En este sentido, el primer grupo de trabajo para el estudio de la LILE instituido en el seno de EUDEL reconoce, por una parte, que “(...) la determinación de los límites de las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las mismas nos sitúa, desde una perspectiva competencial (...) en ámbitos materiales de competencia compartida (...)” pero, por otra parte, concluye que el Estado, en los arts. 75 y 75 *bis* de la LRBRL, ha determinado “(...) la estructura del régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales al que la norma citada otorga el carácter de básico (...)”⁷⁹².

Es decir, el Estado entiende la legislación básica estatal como límite en esta materia, no como mínimo común denominador a ser complementada por la legislación autonómica⁷⁹³.

De lo expuesto, y sin ánimo de realizar un análisis descriptivo de la regulación de la LILE en este título IV, sí cabe concluir, en mi opinión, que la parquedad de esta ley en la regulación de los órganos complementarios de la estructura municipal es directamente proporcional a la extensa dimensión otorgada a la potestad de autoorganización municipal.

Este hecho trae un contrapunto lógico, a mi entender, que no es otro que la necesaria virtualidad, fundamentalmente, del ROM en el sistema de fuentes del derecho local vasco.

En este sentido, ha de entenderse el art. 29.1 de la LILE que dispone lo siguiente:

“(...) 1.- En la determinación y composición de los órganos complementarios los Municipios se ajustarán, en el marco de lo previsto en la presente ley, a lo que se establezca en los reglamentos orgánicos municipales o, en su defecto, lo que se determine mediante acuerdo plenario (...)”.

⁷⁹² EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016).

⁷⁹³ EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre ...”, *loc. cit.*

Es decir, las fuentes autónomas del derecho⁷⁹⁴ adquieren fortaleza en el derecho local vasco y ello debiera implicar, a mi modo de ver, el fortalecimiento de la potestad normativa local.

Se estudia, a continuación, esta cuestión.

II.2.- LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL Y LA POSICIÓN DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO LOCAL EN EUSKADI

A lo largo del articulado de la LILE se encuentra la “ordenación” como función o facultad de los Municipios en el ejercicio de sus competencias *ex arts.* 15.2 y 17.

Concretamente, el art. 15.2 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) 2.- Las funciones o facultades de las Entidades locales territoriales podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión, o ejecutivas (…).”

También, el art. 17 de la LILE que regula las competencias propias municipales incluye, en la gran mayoría de ellas, la facultad de ordenación.

Ya se ha advertido, en el epígrafe anterior, que la LILE abre amplios espacios de configuración al poder normativo local en materia de autoorganización y llama en innumerables ocasiones al ROM, a los reglamentos o acuerdos plenarios para completar muchas de sus previsiones, tal y como se ha podido explicitar anteriormente para la determinación de la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local, la configuración de órganos complementarios o la delegación de competencias, por ejemplo.

En este sentido, el ROM es una manifestación típica de la potestad normativa local y de la potestad de autoorganización.

La doctrina⁷⁹⁵ ha desarrollado ampliamente la naturaleza de la potestad normativa municipal, extrayéndola de la simple equiparación a los reglamentos ejecutivos, en los términos que se exponen a continuación.

⁷⁹⁴ MORELL OCAÑA, L., “Las fuentes del derecho local, problemas generales...”, *op. cit.*, p. 494.

⁷⁹⁵ PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*. Marcial Pons, 1998. También, para abordar la tipología y límites a la potestad normativa local, SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio español*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2000. ALONSO HIGUERA, C. *Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. Tomo I, Ed. Atelier, Barcelona 2002, pp. 298-311. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Reglamento orgánico Municipal. Naturaleza, contenido y tipología. Posición en el sistema normativo”. Ponencia en *Seminario Vasco de Derecho Local*, EUDEL, Bilbao, 2017, p. 8.

En este sentido, PAREJO ALFONSO señala que “(...) el poder normativo (infralegal) autónomo, lejos de ser un colaborador del poder legislativo, expresa -según su objeto- una capacidad de autoorganización o de configuración u ordenación social propia, no accesoria en el sentido predeterminado en su contenido positivamente por la ley (...)” y en este sentido, “(...) la norma (infralegal) autónoma no responde al esquema definitorio del arquetipo de norma reglamentaria (...)”⁷⁹⁶.

Por su parte, JIMÉNEZ ASENSIO afirma que las ordenanzas municipales no se pueden comparar con reglamentos ejecutivos porque “(...) las expresiones normativas locales conforman un subsistema normativo propio que, sin perjuicio de operar en el marco de la ley, tienen su propia estructura de normas y sus propios principios de ordenación (...)”⁷⁹⁷.

Además, señala que “(...) las tipologías normativas locales no son fáciles de identificar. Sin entrar a definir los distintos estratos de tipología normativa, en virtud de la distinción entre Municipios de régimen común, los de gran población y los de régimen especial como Barcelona y Madrid, sí puede afirmarse que, tradicionalmente, se distingue entre ordenanzas y reglamentos, dependiendo de la naturaleza de los efectos de la regulación *ad extra* o *ad intra*, respectivamente, que presenten, pero esta distinción “autoorganización” *versus* “ordenación social” no siempre es nítida (...)”⁷⁹⁸.

Aún más, advierte que “(...) la categoría de reglamento tampoco es unívoca porque incluye, además del ROM, otras manifestaciones normativas. Lo que distingue al ROM respecto al resto de reglamentos es la reserva material y procedimental: regula organización y funcionamiento internos y ha de ser aprobado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación municipal *ex art. 47.2.f*) de la LRBRL. Las relaciones entre los reglamentos de naturaleza orgánica y el resto de reglamentos y ordenanzas se ordenan a través del principio de competencia (...)”⁷⁹⁹.

A este respecto, la propia LRBRL ha incorporado normas de carácter orgánico para regular procedimientos y órganos de participación ciudadana *ex art. 70 bis* y también, en su Título X dedicado a los Municipios de gran población, multiplica las posibles normas de carácter orgánico. Aunque no obliga a que se regulen de forma individualizada, contiene reservas materiales a este tipo de normas para regular por ejemplo el pleno, el consejo social de la ciudad, la comisión especial de sugerencias y

⁷⁹⁶ PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa...*, *loc. cit.* y también, para abordar la tipología y límites a la potestad normativa local, SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa ...*, *loc. cit.*

⁷⁹⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Reglamento Orgánico ...”, *loc. cit.*

⁷⁹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Reglamento Orgánico ...”, *loc. cit.*

⁷⁹⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Reglamento Orgánico ...”, *op. cit.*, p. 5.

reclamaciones, la división en distritos y la regulación de sus órganos (arts. 131, 132 y 128 de la LRBRL).

La nota distintiva de todas ellas, desde el punto de vista formal, es la mayoría absoluta requerida para su aprobación o modificación, pero también, pueden presentar alguna peculiaridad desde el punto de vista del procedimiento de elaboración con un trámite de consulta pública potestativo, dependiendo de si encaja en los supuestos del art. 133. 1 y 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁸⁰⁰.

Por su parte, como novedad respecto a las previsiones de la legislación básica estatal, la LILE reconoce a las alcaldesas y alcaldes *ex art.* 25.7, potestad normativa en el ámbito organizativo o de ordenación social a través de los decretos de alcaldía o instrucciones, cuestión que, además, no ha sido puesta en tela de juicio en las negociaciones habidas en el seno de la Comisión Bilateral.

Concretamente, la disposición adicional 1ª de la LILE regula la potestad normativa local y, en su apartado primero, hace suya la tradicional distinción entre reglamentos y ordenanzas, pero va más allá. Literalmente, establece lo siguiente:

“(…) 1. Las normas dictadas por las Entidades locales adoptarán las siguientes formas:

a) Reglamentos: Disposiciones de carácter general aprobadas por el pleno que regulan la organización y el funcionamiento de la Entidad local y la prestación de servicios públicos. Asimismo, en los Municipios de gran población los reglamentos de naturaleza orgánica se proyectarán sobre las materias previstas en la legislación básica. De igual modo, en los Municipios de gran población la junta de gobierno local podrá, en su caso, dictar disposiciones de carácter general sobre las materias de su propia competencia.

⁸⁰⁰El TC en su STC 55/2018, de 24 de mayo, dictada en resolución del Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Generalitat catalana en relación a diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Rec. 3628/2016), declara, en sus FFJJ 7 b) y c), la constitucionalidad del inciso primero del art. 133, así como del párrafo 4 del mismo artículo, por su consideración de básico. Literalmente, estos preceptos básicos disponen lo siguiente: “Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. **1.** Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública (...) y **4.** Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”. Web: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencias.aspx> (Última consulta 17/06/2018).

b) Ordenanzas: Disposiciones de carácter general, con vocación de permanencia, que fijan derechos y obligaciones con la finalidad de ordenación social, e incluyen las normas de carácter urbanístico y de ordenación tributaria.

c) Decretos e instrucciones de alcaldía: Disposiciones de carácter general dictadas por el alcalde o alcaldesa, en el ámbito de sus competencias, de naturaleza tanto organizativa como de ordenación social; en este último caso, cuando se trate de ejecución de los reglamentos y ordenanzas aprobados por el pleno.

d) Bandos de alcaldía: Disposiciones de carácter general dictadas por el alcalde o alcaldesa en situaciones de excepcionalidad o urgencia. Su objeto puede ser también el de mero recordatorio de obligaciones o anuncios, supuesto en el que no tienen valor normativo (...).”

De la literalidad de la LILE se deduce, en mi opinión, que el fortalecimiento de la potestad de autoorganización municipal tiene reflejo inmediato en el fortalecimiento de la potestad normativa de las alcaldesas y alcaldes en el ámbito organizativo interno porque lo dispuesto en el apartado c) transcrito no es una cuestión discrepante aducida por el Estado en el seno de la Comisión de Cooperación Administración General del Estado-Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco constituida sobre la LILE.

Es decir, los alcaldes o alcaldesas pueden dictar disposiciones de carácter general en el ámbito de sus competencias, tanto de naturaleza organizativa como de ordenación social, en el caso de ejecución de reglamentos y ordenanzas aprobadas por el pleno en este último caso.

La única discrepancia manifestada por el Estado, en esta cuestión, recae en torno al último inciso del apartado a) que posibilita a la junta de gobierno local a dictar disposiciones de carácter general sobre las materias de su competencia, llegándose en la Comisión Bilateral a entender ambas partes que esta posibilidad debe interpretarse, de acuerdo con las disposiciones básicas aplicables y por tanto, sólo procederá su aplicación en el caso de que la normativa básica posibilite la atribución de dicha potestad reglamentaria⁸⁰¹.

Además, al fortalecimiento de la potestad normativa de los alcaldes y alcaldesas se une, también, la previsión contenida en el apartado 2º de esta disposición adicional 1ª de la LILE que establece que las propias ordenanzas y reglamentos podrán habilitar al

⁸⁰¹ Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, *BOE*, núm. 41, de 17 de febrero de 2017, p. 11011. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1656> (Última consulta 16/06/2018).

alcalde o alcaldesa o, en su caso, a la junta de gobierno, para que inserte en estas disposiciones normativas cualquier tipo de modificación que responda, exclusivamente, a cambios legales que deban ser aplicados obligatoriamente y que conlleven una alteración de requisitos o adecuación automática de cuantías o porcentajes, lo cual se hará constar, y de ellas se dará cuenta inmediatamente al pleno a efectos de su ratificación.

Esta previsión contribuye, también, a fortalecer la capacidad normativa del alcalde o alcaldesa, en este caso, en pro del Principio de Economía y Dinamismo procedimental.

Ahora bien, el fortalecimiento de la potestad normativa local en Euskadi unida a la tradicional aplicación supletoria generalizada del ROF⁸⁰² en la CAPV hasta la entrada en vigor de la LILE, plantea la incógnita sobre ¿qué posición ocupa ahora el ROF en el sistema de fuentes del derecho local vasco?.

Al respecto, VELASCO CABALLERO entiende que “(...) la eficacia directa del ROF respecto de los reglamentos orgánicos locales sólo tiene lugar en aquellas CCAA que no han aprobado sus propias leyes de régimen local (...)”⁸⁰³, como era el caso de Euskadi hasta la aprobación y entrada en vigor de la LILE, pero no actualmente.

Asimismo, señala que “(...) las leyes autonómicas de régimen local no están vinculadas por el ROF (...)” y “(...) todas las leyes autonómicas de régimen local tienen, como primer efecto, desplazar en su territorio la aplicación del ROF (...)”. “(...) Cada ley autonómica de régimen local, según este profesor, contiene una distribución de poder normativo entre la propia Comunidad Autónoma y sus Entidades locales (...)”⁸⁰⁴, a cuya afirmación se debería añadir, también, a los TTHH en el caso de Euskadi.

De esta manera, afirma que “(...) en las leyes autonómicas de régimen local no se pueden identificar lagunas que justifiquen una aplicación supletoria del ROF ex art. 149.3 de la CE: donde no hay regulación legal expresa, no haya laguna, sino una concepción amplia del poder normativo local (...)”⁸⁰⁵.

⁸⁰² VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 213. Recuerdese que este autor expresa que “(...) la inseguridad sobre cuál es la posición del TRRL y el ROF en el sistema de fuentes ha llevado, con frecuencia, a la incuestionada aceptación de su carácter vinculante frente a la ley autonómica (...)”.

⁸⁰³ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho Local. Sistema...*, op. cit., p. 306.

⁸⁰⁴ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho Local. Sistema...*, loc. cit.

⁸⁰⁵ VELASCO CABALLERO, F., *Derecho Local. Sistema...*, op. cit., p. 307. Este autor explica previamente el singular contexto normativo en el que se otorgó eficacia supletoria al ROF a la sombra de unos preceptos (arts. 5, 20.1c, 20.2 y 32.2 de la LRRL) que privilegiaban la posición jurídica del ROF respecto a los reglamentos e incluso a leyes autonómicas, e implícitamente respecto de los reglamentos organizativos estatales. Este contexto quebró con la STC 214/1989 que declaró parcial o

De la misma opinión es JIMÉNEZ ASENSIO, quien constata que “(...) ejercida la competencia de aprobar una Ley de Instituciones Locales, la posición del ROF en el sistema de fuentes no puede ser supletoria. Su contenido cede, siempre y en todo caso, frente a la actuación del legislador. Distinta es la tesis pragmática que aboga por la continuidad de la supletoriedad del ROF, pero ello implica la dicotomía entre “operatividad” *versus* “interpretación correcta del Derecho (...)”.⁸⁰⁶

En este sentido, una posición algo más ecléctica parece mantener ETXEBARRÍA ETXEITA, que concluye que “(...) en materia de creación de órganos complementarios el ROF no tendría ninguna aplicabilidad. Cuestión diferente sería la posibilidad de aplicar de manera supletoria normas de funcionamiento como son plazos de convocatoria, definición de documentos u otro tipo de cuestiones que son necesarias para el funcionamiento de órganos creados por el ROM y que por diversas razones pueden no estar concretadas en el ROM (...)”⁸⁰⁷.

De todo lo expuesto, principalmente de la literalidad del art. 25.3 y 7 de la LILE, así como de la *reinterpretación* operada por el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación podría concluirse en que el sistema normativo local en materia de organización y funcionamiento de las Entidades locales vascas está constituido por las siguientes fuentes jurídicas:

1º.- Aplicación preferente de la LILE en aquello que no se oponga y solo complemente lo establecido en la legislación básica estatal en materia de régimen local.

2º.- Aplicación de la legislación básica estatal del Estado en materia de régimen local en aquello que no regule o contradiga la LILE.

3º.- Aplicación del ROM dictado en desarrollo de la LILE y de la legislación básica estatal de régimen local.

4º.- Aplicación transitoria del ROF, a los solos efectos de practicidad, que, en todo caso, debiera de ser provisional hasta la aprobación del correspondiente ROM.

totalmente inconstitucionales los citados preceptos de la LRBRL y a partir de ese momento la posición del ROF para este autor ya no viene definida en la LRBRL, ni explícita ni implícitamente y, por lo tanto, el ROF hoy carece de sustento competencial. Cuestión diferente es su trascendencia práctica.

⁸⁰⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Reglamento Orgánico Municipal. Naturaleza, contenido y tipología...”, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁰⁷ ETXEBARRIA ETXEITA, I. J., “Organización y funcionamiento municipal y personal directivo...”, *op. cit.*, p. 352. El autor llega a tal conclusión remitiéndose a LASAGABASTER HERRARTE, I., “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías”, bajo la premisa de que la supletoriedad no puede ser interpretada como una cláusula atributiva de competencias y es de carácter transitorio hasta que la Comunidad Autónoma ejerza sus competencias, evitando así vacíos normativos y dando continuidad al ordenamiento. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, Madrid, 1999, pp. 74-75.

Esta última aplicación del ROF, aun siendo forzada, a mi entender, es prácticamente inevitable en la práctica diaria municipal actual en Euskadi pues es la única herramienta minuciosa de ordenación de la organización y el funcionamiento municipales, careciendo de ROM.

No obstante, esta situación, que tiene vocación de transitoriedad, no debiera de prorrogarse en exceso y los Municipios vascos debieran de proceder a la aprobación de su respectivo ROM. Este hecho permitirá desarrollar las posibilidades que aporta la LILE con seguridad jurídica y para nada impide que, en la materialización de su contenido, puedan adoptarse aquellas soluciones normativas procedentes del ROF que los Municipios estimen convenientes, en función de sus necesidades poblacionales, de su dimensión territorial, así como de las políticas públicas que quieran implementar.

III.- ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONSORCIOS LOCALES

Siguiendo a GARCÍA de ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, el consorcio, desde el punto de vista del derecho administrativo, puede definirse como “(...) una corporación interadministrativa formada mediante la federación de varios entes administrativos de naturaleza heterogénea en vista de una gestión común (...)”⁸⁰⁸.

De esta circunstancia deriva un problema práctico importante que es el de “(...) determinar hacia el ordenamiento de cuál de los entes ha de dirigirse la regulación del consorcio, cuando los entes miembros tienen ordenamientos diferentes (...)”⁸⁰⁹.

Tradicionalmente, las NNFF de Bizkaia y Gipuzkoa han considerado a los consorcios como Entidades locales, pero la LILE evita pronunciarse sobre su naturaleza⁸¹⁰.

En el contexto de elaboración de la LILE, la regulación del consorcio local no ha sido un tema de lo más importante para el legislador vasco, pero lo cierto es que tampoco estamos ante un asunto exento de interés porque de su literalidad puede inferirse su naturaleza de ente local, mientras que la reciente legislación básica estatal se orienta a configurarla como ente instrumental dentro de sector público institucional⁸¹¹.

Y es que, como ha puesto de manifiesto el profesor CASTILLO BLANCO, ésta “(...) no es una cuestión menor pues por una parte, de la correcta determinación de su

⁸⁰⁸ GARCÍA de ENTERRIA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, cuarta edición, 1987, p. 382.

⁸⁰⁹ GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho*,,, *loc. cit.*

⁸¹⁰ El contenido de este Epígrafe toma como punto de partida el artículo publicado en la *Revista Vasca de Administración Pública*. ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi tras la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. RVAP, núm. 110-I, enero-abril, 2018, pp. 285-313.

⁸¹¹ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 286.

naturaleza jurídica va a depender el régimen jurídico de sus actos, esto es; el control financiero y presupuestario, el régimen de personal, la contratación, etc., y por otra parte, va a ser relevante respecto de los entes instrumentales y sociedades dependientes del mismo, que se verán o no sujetas a la legislación local para su constitución, funcionamiento y limitaciones, dependiendo de su naturaleza estatal, autonómica o local (...)"⁸¹².

Además, la figura del consorcio, tal y como señala FERREIRA FERNÁNDEZ, "(...) cobra verdadera relevancia constitucional en tanto instrumento apto para la implementación de un marco estable de cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones en la realización de aquellas actividades o servicios que revistan un interés común a todas ellas, garantizando con ello una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos (...)"⁸¹³.

Es importante, a mi juicio, analizar la regulación que la LILE aporta en relación a esta figura muy utilizada en el ámbito local para la gestión de importantes servicios, tales como el transporte o el abastecimiento y tratamiento de aguas. Como a lo largo de esta tesis no se ha abordado la caracterización y la controvertida naturaleza jurídica del consorcio se va a exponer brevemente su evolución normativa para entender su configuración, así como su actual regulación en la LILE.

Para ello se utiliza la misma sistemática cronológica empleada al analizar el contenido de la autonomía municipal y se contempla la configuración normativa del consorcio, primeramente, antes de la entrada en vigor de la LRSAL y, posteriormente, tras la entrada en vigor de esta controvertida ley.

Esta evolución se inicia desde una comprensión del consorcio como ente propiamente local, y del consorcio local se evoluciona normativamente hacia los consorcios autonómicos y estatales para concluir con una regulación homogeneizada en los términos que se exponen en las líneas que siguen a continuación.

III.1.- LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL CONSORCIO EN EL DERECHO ESPAÑOL

En este apartado se abordan dos etapas cronológicamente diferenciadas en la evolución normativa del consorcio en términos generales y en el ámbito estatal.

⁸¹² CASTILLO BLANCO, F. A., "La incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autonómico: especial referencia a los consorcios públicos". Web: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1507211> (Última consulta 20/09/2017).

⁸¹³ FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., "Los consorcios del sector público autonómico. Un instrumento para la gestión conjunta de servicios públicos". *Dereito Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, 2001, pp. 106 y 107-116.

La primera etapa abarca, de manera sucinta, desde la época preconstitucional hasta la entrada en vigor de la LRSAL disociando la regulación proveniente de la legislación de régimen local y la legislación general básica estatal. Por su parte, la segunda etapa comprende la configuración normativa del consorcio tras la entrada en vigor de la LRSAL y posterior legislación básica estatal.

A) EL CONSORCIO ANTES DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Se analiza la regulación del consorcio distinguiendo en primer lugar, la que se deriva de la legislación básica de régimen local y, en segundo lugar, del resto de legislación básica estatal de carácter general, en los términos siguientes.

a) El consorcio en la legislación de régimen local estatal

Desde la época preconstitucional, el consorcio se caracteriza como ente local asociativo para la defensa de intereses locales⁸¹⁴.

Tradicionalmente, se ha atribuido a la legislación de régimen local el mérito de la regulación sistemática de la figura del consorcio.

En este sentido, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL, en adelante), ha sido el primer cuerpo normativo en regular, de forma general y sistemática, esta institución⁸¹⁵.

La ubicación de esta regulación del consorcio en el RSCL se contenía en los art. 37 a 40, en su Título III, que llevaba por rúbrica: “Servicios de las corporaciones locales”.

Concretamente, su art. 37 disponía lo siguiente:

⁸¹⁴ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 287.

⁸¹⁵ Aunque es frecuente incurrir en el error de señalar que el primer texto legislativo de régimen local que regula esta figura es el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, lo cierto es que, como bien señala PARRA MUÑOZ, corresponde al Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952, aprobado por Decreto de 17 de junio, el honor de ser el primer texto legislativo de régimen local que regula el consorcio. Posteriormente, tanto el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 1952, aprobado por Decreto de 30 de mayo, aún vigente, en su art. 241, como el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955, aprobado mediante Decreto de 27 de mayo, tienen previsiones relativas al consorcio. PARRA MUÑOZ, J. F., “A vueltas con la naturaleza jurídica del Consorcio”. *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina. La Ley, 2001, p. 805. Efectivamente, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales de 1952 configura el consorcio como un instrumento de cooperación de las Diputaciones provinciales en la ejecución de obras y servicios de interés municipal y, concretamente, su art. 172.20 disponía que le corresponde a la Diputación: “(...) constituir consorcios con ayuntamientos de la provincia para la construcción de escuelas y viviendas de maestros, repoblaciones forestales, tendidos de redes de energía eléctrica, suministros de aguas y demás servicios u obras que afecten a varios Municipios (...)”.

“(…) Las Corporaciones locales podrán constituir consorcios con Entidades públicas de diferente orden con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local (…)”.

En la literalidad del precepto transcrito, hoy derogado expresamente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante), no aparece el reconocimiento del consorcio como ente local, pero posteriormente, la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, reconocía ya al consorcio como ente local⁸¹⁶.

El profesor MARTÍN MATEO defendió la naturaleza de ente local del consorcio en la década de los setenta y principios de los ochenta⁸¹⁷, pero esta concepción prácticamente pacífica se rompió a raíz de la aprobación de la LRBRL⁸¹⁸ porque esta ley excluye el consorcio del listado de entidades que gozan de la condición de locales en su art. 3 y ubica su regulación en el actualmente derogado, art. 87 de la LRBRL, sito en el Capítulo II del Título VI de la LRBRL, dedicado a “actividades y servicios”, lo cual hace presagiar que para el legislador el consorcio es una simple modalidad para gestionar servicios públicos de forma asociada.

Asimismo, el hecho de que el art. 87 de la LRBRL posibilitara la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro en el consorcio, unido a que el art. 57 de la LRBRL mencionara al consorcio junto al convenio como fórmula de cooperación interadministrativa, parecía evidenciar una diversa consideración del consorcio administrativo respecto de la legislación de régimen local precedente. Además, esta interpretación quedaba reforzada por la falta de previsión de inscripción de esta entidad en el Registro de Entidades Locales creado por RD 382/1986, de 10 de febrero⁸¹⁹.

Del mismo modo, el art. 110 del TRRL regulaba el consorcio en similares términos a los de la LRBRL, exigiendo de novedoso que sus órganos de decisión se integrasen

⁸¹⁶ Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. BOE, núm. 280, de 21 de noviembre de 1975, pp. 24342-24360. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-23920> (Última consulta 04/10/2017). Concretamente, la base 39.4 disponía: “Los consorcios gozarán de personalidad jurídica propia y de la consideración de Entidades Locales”.

⁸¹⁷ MARTÍN MATEO, R., “El consorcio como institución jurídica”, *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1970, pp. 9-42.

⁸¹⁸ CASTILLO BLANCO, es contundente al negar el carácter de ente local a los consorcios tras la entrada en vigor de la actual LRBRL y así lo argumenta desde sus primeros estudios. Póngase de ejemplo, CASTILLO BLANCO, F.A., “Los consorcios de Entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”. *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, pp. 397-416.

⁸¹⁹ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 288.

por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fijase en sus estatutos respectivos⁸²⁰.

Por lo tanto, a mi entender, el período que transcurre entre los años 1985 y 2000, se caracteriza por la superación de la calificación del consorcio como ente local y por su consideración como ente asociativo para la gestión de intereses comunes, singularmente, de los entes locales.

b) El consorcio en la legislación básica estatal de carácter general

Posteriormente, la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante), supone la regulación general de esta figura fuera del ámbito local, ya que su art. 7 (luego el 6.5 con la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero) introduce la posible creación de consorcios administrativos cuando la eficacia práctica de un convenio de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración de las CCAA precisara contar con una organización *ad hoc*. Es lo que TOSCANO GIL denomina como “deslocalización del consorcio”⁸²¹.

La circunstancia de que el referido artículo de la LRJPAC únicamente recoja, dentro del ámbito subjetivo de los convenios de colaboración, a la Administración General del Estado y a la Administración de las CCAA, unido a la remisión a la normativa local en todo lo relacionado a las relaciones interadministrativas con las Entidades locales, lleva a algunos autores a concluir que en estos casos no sería posible la participación de una Entidad local en los consorcios creados a su amparo, y de ahí entender que existen dos regímenes jurídicos diferenciados: el de los consorcios con participación de Entidades locales y el de aquellos en que no haya tal participación⁸²².

Por lo tanto, podría pensarse que los consorcios regulados en la LRBRL seguían siendo entes locales, pero también cabría interpretar que desde la entrada en vigor de la LRBRL debe negárseles tal calificación⁸²³.

⁸²⁰ Este art. 110 del TRRL ha sido derogado, expresamente, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁸²¹ TOSCANO GIL, F., “El consorcio administrativo en la encrucijada”. *REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, 2015, p. 38. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10239&path%5B%5D=10728> (Última visita 07/10/2017).

⁸²² CASTILLO BLANCO, F. A., “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de Entidades locales en la legislación andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, pp. 95- 144 y PÉREZ TORRENTE, J. A., “Los Consorcios”, *Revista catalana de Dret públic*, núm. 96, diciembre 1996, pp. 51-66.

⁸²³ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 289.

Esta disyuntiva sobre la naturaleza jurídica del consorcio se resuelve por la STS, de 30 de abril de 1999⁸²⁴.

De la Sentencia de referencia se extraen, a mi juicio, dos importantes conclusiones:

La primera, que el hecho de que los consorcios no vengan incluidos como Entidades locales en la enumeración del art. 3, no impide su clasificación como ente local, ya que el apartado segundo del art. 3 de la LRBRL no tiene carácter de cerrado y puede ser ampliado por las CCAA, y por lo tanto, la legislación autonómica puede configurar al consorcio local como Entidad local⁸²⁵.

Es decir, siguiendo la clasificación de entes locales expuesta en el Capítulo I de la parte primera de esta tesis, los consorcios, como ente que agrupa varios Municipios, tendrían razón de ser, a mi entender, dentro del art. 3.2 de la LRBRL que regula los entes locales no necesarios, cuya existencia no está cubierta por la Constitución y no gozan de la cobertura de la garantía constitucional de su autonomía local; su creación se encuentra, por lo tanto, a disposición de la legislación autonómica⁸²⁶.

La segunda, que son las “circunstancias concurrentes” en el consorcio las que deben determinar si el consorcio constituido es o no local⁸²⁷.

En este sentido, APARISI APARISI sintetiza los criterios determinantes a la hora de atribuir al consorcio la naturaleza de ente local, en los siguientes términos⁸²⁸:

⁸²⁴ STS 2955/1999, de 30 de abril de 1999. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&referen ce=3167380&links=%22MANUEL%20GODED%20MIRANDA%22&optimize=20030906&publicin terface=true> (Última consulta 23/10/2017). Esta STS declara la nulidad de los estatutos del consorcio para el servicio de extinción de incendios, salvamentos y protección civil del Principado de Asturias por no atribuir la Secretaría a un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, conforme a la reserva del puesto de secretario contenida en el art. 92.2 de la LRBRL. El argumento de la Sentencia es mantener que el consorcio es una Entidad local y, como tal, su Secretaría debe estar ocupada por un funcionario habilitado nacional.

⁸²⁵ FJ 3 de la STS 2955/1999, de 30 de abril de 1999. En contra de esta interpretación se encuentra CASTILLO BLANCO, que sostiene que su exclusión de la enumeración de Entidades locales es determinante, debiendo considerarse una entidad pública de carácter o naturaleza singular, pero ha de negarse, en todo caso, su naturaleza de ente local, en CASTILLO BLANCO, F. A., “Los consorcios de entidades.....”, *op. cit.*, p. 416.

⁸²⁶ Recuérdese, a este respecto, la distinción entre entes locales necesarios y no necesarios utilizada por SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios del Derecho Administrativo General*. Tomo I, 2ª Ed., Iustel, Madrid 2009, pp. 527-528.

⁸²⁷ FJ 3 de la STS 2955/1999, de 30 de abril de 1999.

⁸²⁸ APARISI APARISI, M. C., “Los consorcios locales tras la LRSAL y la determinación de sus regímenes financiero y contable”. *El derecho*. Web:

- Cuando todos los miembros del consorcio son Entidades locales parece no haber duda en que el consorcio tiene naturaleza jurídica de ente local⁸²⁹.
- También se puede considerar el carácter local del consorcio cuando el mismo se ha creado para prestar alguno de los servicios o competencias atribuidas a las Entidades locales, en virtud de los arts. 25 y 26 de la LRRL.
- Son también entes locales aquellos consorcios cuyos estatutos, expresamente, atribuyen al consorcio el carácter de ente local.
- Aún más, puede considerarse como ente local cuando se configura, expresamente, como tal por el legislador autonómico⁸³⁰.

SOSA WAGNER, por su parte, distingue entre los consorcios constituidos por Administraciones locales para la instalación o gestión de servicios de interés local, y los constituidos entre una o varias Administraciones locales y las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas que gestionen intereses que no son estrictamente locales. Según su opinión, sólo son locales los primeros, y en ellos la utilización del ordenamiento local es plena y no parece que pueda ofrecer duda. “(...) Administraciones locales se asocian para fines de interés común y producen una persona jurídica, que al no poder ser una simple forma de gestión (porque puede utilizar las formas de gestión) tiene que tratarse justamente de un ente al que es de aplicación el ordenamiento local (...)”⁸³¹.

A la STS 2955/1999, de 30 de abril, le siguen otras en el mismo sentido⁸³². Además, leyes de algunas Comunidades Autónomas positivizan también los criterios marcados en ella en sus respectivas leyes sobre régimen local, determinando cuándo un

http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Consortios-locales-regulacion-regimenes-financiero-LRSAL_11_1026430001.html (Última consulta 07/10/2017).

⁸²⁹ Debe aquí destacarse la heterogeneidad en la composición del consorcio como característica que la deferencia de las mancomunidades. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, F., “Mancomunidades e Consortios”. *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 34, enero-abril de 2005, pp. 205 y 206. Según este autor, la naturaleza local del ente tampoco quebraría en aquellos consorcios creados con el único fin de gestionar servicios de competencia exclusiva local por el hecho de integrarse en el mismo una Administración de distinto nivel.

⁸³⁰ En este sentido, el art. 149.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia define al consorcio, expresamente, como Entidad local y permite la creación de consorcios creados solamente por Municipios.

⁸³¹ SOSA WAGNER, F., “A vueltas con los consorcios” Web: <http://www.administracionpublica.com/a-vueltas-con-los-consorcios/> (Última consulta 07/10/2017).

⁸³² Pueden citarse aquí, por ejemplo, la STSJ de Valencia, de 30 de junio de 2008, la STSJ de Castilla y León de 2002, así como la STS, de 28 de noviembre de 2007, que determina el carácter de Entidad local del Consorcio de Transportes de Bizkaia.

consorcio debe considerarse Entidad local, pero también en las leyes de su Administración propia, a fin de fijar cuándo un consorcio es parte del sector público de una determinada Comunidad Autónoma⁸³³.

Por lo tanto, a mi entender, puede decirse que sobre consorcios hay en esta etapa que analizamos tres tipos de legislaciones:

En primer lugar, la estatal, contenida en el art. 6 de la LRJPAC.

En segundo lugar, la autonómica, derivada de su potestad de autoorganización propia de las CCAA y,

Finalmente, la relativa a los consorcios locales, que se contiene en los art. 57 y 87 de la LRBRL.

Esta circunstancia conlleva una enorme dispersión legislativa sobre los criterios a tener en cuenta para ubicar a un determinado consorcio en la esfera del ordenamiento jurídico local, autonómico, o estatal, lo cual provoca, también, gran inseguridad jurídica.

Se hace entonces necesario determinar un régimen jurídico básico aplicable a todos los consorcios, máxime cuando surge la necesidad, cada vez más urgente, de abordar el control económico presupuestario de estas entidades que proliferan en el ámbito local, pero, también, en el autonómico.

Es por ello que es la legislación presupuestaria estatal, en primer lugar, la que introduce un régimen jurídico general para todos los consorcios estatales.

En este sentido, el art. 2.1.h) y la disposición adicional decimotercera de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establecen el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control de los consorcios aplicable a los consorcios estatales.

Pero la gran afección normativa sobre el régimen jurídico del consorcio es provocada en los años 2013, 2014 y 2015, primeramente, por la entrada en vigor de la LRSAL, posteriormente, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa y, por último, por la actual LRJSP.

Por este motivo se aborda, a continuación, esta segunda etapa en la configuración normativa del consorcio que se distribuye, a su vez, en dos subepígrafes que analizan, primero, las modificaciones introducidas sobre el régimen jurídico de los consorcios

⁸³³ Sirva la mención de la Ley 5/97, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia en sus art. 149-152, la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares en sus arts. 43-50, así como la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña que, por primera vez, reconoce la posibilidad de constituir consorcios, en el ámbito autonómico, adelantándose incluso al legislador básico estatal.

por la LRSAL y a continuación, las novedades aportadas por la legislación básica estatal posterior a ella.

B) EL CONSORCIO TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Se analiza en el presente epígrafe, en primer lugar, en qué medida la literalidad de la LRSAL incide en el régimen jurídico de los consorcios y, en segundo lugar, de qué manera afecta también la ulterior legislación básica estatal en la configuración normativa de estas entidades.

a) El consorcio en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Desde un punto de vista general, la disposición final segunda de la LRSAL añade una nueva disposición adicional vigésima a la LRJPAC⁸³⁴ aplicable a todos los consorcios administrativos.

Desde un punto de vista local, la LRSAL modifica la LRBRL, concretamente, sus art. 57 y 87 e introduce modificaciones específicas aplicables, únicamente, a los consorcios locales.

Por lo tanto, la entrada en vigor de la LRSAL el 31 de diciembre de 2013, opera reformas importantes en relación a los consorcios en una doble dirección; general y local.

Se exponen, a continuación, ambos ámbitos en los que incide la controvertida ley.

1.- EN EL ÁMBITO GENERAL

En el ámbito general, la disposición final segunda de la LRSAL dispone lo siguiente:

“(…) Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para incluir una nueva disposición adicional, la vigésima, con la siguiente redacción:

Disposición adicional vigésima. Régimen jurídico de los consorcios.

⁸³⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hoy, expresamente, derogada por la disposición derogatoria única, 2a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados.
2. De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que:
 - a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.
 - b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
 - c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
 - d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.
 - e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
 - f) Financie en más de un cincuenta por cien o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.
 - g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
 - h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.
3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.
4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción.

5. El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella (...).”

De la literalidad del precepto se deduce que esta disposición final segunda de la LRSAL, que introduce una nueva disposición adicional vigésima a la LRJPAC, regula con carácter general la creación y obligación de adscripción, así como el régimen presupuestario y de personal de los consorcios administrativos.

A mi juicio, en coherencia con la pretensión que tiene la LRSAL de racionalizar y reducir el sector público local, tal y como se ha expuesto en el Capítulo II de la parte primera de esta tesis, esta ley introduce, además, una expresa y clara obligación de adscripción del consorcio siempre a una única Administración, aún en el caso de que también formaran parte del mismo entidades privadas sin ánimo de lucro. Para ello, introduce hasta un total de ocho criterios de prioridad diferentes para que, en base a alguno de ellos, sean los estatutos los que determinen la adscripción del consorcio a una única Administración.

Esta exhaustividad ha sido criticada por CASTILLO BLANCO, acertadamente en mi opinión, porque “(...) conlleva una desagregación de criterios estrechamente relacionados entre sí y que, realmente, prescindiendo de la literalidad de la ley, se sintetizan en tres criterios de adscripción que son los siguientes: primero, el control mayoritario o efectivo de los órganos de gobierno del consorcio, segundo, la aportación económica mayoritaria al mismo y tercero, el mayor número de habitantes o extensión territorial (...)”⁸³⁵.

Parece, a mi entender, que el debate sobre la naturaleza jurídica de ente local del consorcio se orilla y se centra en el alcance de la figura de la adscripción y sus consecuencias.

La adscripción a una u otra Administración Pública, más que por su calificación de ente local o no, es una cuestión de especial relevancia por cuanto la adscripción del consorcio al sector público de que se trate será determinante del régimen jurídico de aplicación a éste. Por tanto, su funcionamiento, el control económico-financiero, las reglas que rijan su actividad, etc... van a venir determinadas por este aspecto esencial de su adscripción al “ente dominante”.

⁸³⁵ CASTILLO BLANCO, F. A., “La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal (1)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo- diciembre 2014, p. 897.

Sin embargo, los problemas e incertidumbres siguen dándose, porque si bien del apartado 4 de la disposición adicional 20 de la LRJPAC se deduce en su literalidad que la adscripción supone la sujeción sólo al “régimen de presupuestación, contabilidad y control” de la Administración a la que se adscribe, pueden advertirse dos tesis interpretativas, pues cabría interpretar una remisión en bloque a todo el régimen jurídico de la Administración de adscripción⁸³⁶.

En cualquier caso, tal y como advierte el profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) con la obligación de adscripción se acentúa la naturaleza de ente instrumental del consorcio en detrimento de su naturaleza de ente local, porque no de otra manera pueden entenderse las limitaciones en la creación de consorcios, así como la prohibición de tener personal propio, sino solamente el reasignado y proveniente de las Administraciones que conforman el consorcio (...)”⁸³⁷.

Además, el TC, con ocasión del enjuiciamiento de la LRSAL y en relación al régimen jurídico de los consorcios, avala esta interpretación⁸³⁸.

⁸³⁶ Así lo pone de manifiesto, expresamente, TOSCANO GIL, F., “El consorcio administrativo en la”, *op. cit.*, pp. 42-43. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10239&path%5B%5D=10728> (Última consulta 07/10/2017).

⁸³⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., ¿“Réquiem por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LRSAL”, *blog* de 7 de junio de 2014, Web: www.estudiconsultoria.com (Última consulta 10/7/2014).

⁸³⁸ Concretamente, el FJ 7 de la STC 93/2017, de 6 de julio. Recurso de Inconstitucionalidad 2006-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. El TC, con ocasión del enjuiciamiento de la LRSAL, se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de esta disposición adicional vigésima de la LRJPAC desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el mismo. Señala, al respecto, que la finalidad uniformadora de la obligación de adscripción pretende dar cumplimiento a los Principios de Seguridad jurídica y Responsabilidad de los poderes públicos, en conexión con los Principios de Legalidad y Control del gasto público. Es decir, esta obligación genérica de adscripción trata de superar la dificultad de exigir responsabilidades públicas a las Administraciones que operan a través de instrumentos de administración “mixta”. Y en relación a la fijación de los criterios para determinar la Administración a la que deben adscribirse los consorcios puntualiza que no supone una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma (la Generalitat, en este caso) en materia de autoorganización, en virtud de que: “(...) no establece por sí un concreto régimen sobre presupuestos, contabilidad, control y personal que pudiera llegar a invadir las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de la organización de sus servicios (...)”. Se limita a indicar que a esas cuestiones resultará aplicable el régimen jurídico del nivel correspondiente a la Administración de adscripción. Consecuentemente, “(...) si la Administración de adscripción es autonómica, la legislación aplicable será la de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que pueda serlo también la básica o general dictada por el Estado para el conjunto de las Administraciones públicas (...)”. *BOE*, núm. 191, de 11 de agosto, pp. 81225-81230. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/08/11/pdfs/BOE-A-2017-9652.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

2.- EN EL ÁMBITO LOCAL

En una segunda dirección, recuérdese que la LRSAL es una modificación de la LRBRL y, en lo que nos ocupa ahora, modifica su art. 57, configurando el consorcio local como instrumento de cooperación subsidiario, lo cual ha llevado a la persistencia crítica de una dualidad de regímenes jurídicos en relación al consorcio según sea éste local o no, porque además en este momento permanecía vigente el art. 87 de la LRBRL⁸³⁹.

El art. 57 de la LRBRL reza así:

“(…) 1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos (…)”.

Es decir, este precepto impone limitaciones a la creación de nuevos consorcios, además de otras limitaciones contenidas en las disposiciones adicionales 9ª, 13ª Y 14ª de la LRSAL, como medidas de redimensionamiento dentro del sector público local. Se prohíbe a las entidades instrumentales del sector público local, como son los consorcios locales, integrarse en otras entidades, incluyendo asimismo la prohibición

⁸³⁹ Precepto hoy derogado por la disposición derogatoria única a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015; corrección de errores en BOE, núm. 306, de 23 de diciembre. Web: <https://boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10566.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

de participar en otros consorcios. Se imponen además, limitaciones al número máximo de miembros de los órganos de gobierno del consorcio y a la existencia y retribuciones del personal directivo, medidas que suponen, en todo caso limitación de la autonomía y discrecionalidad de las Administraciones públicas para decidir, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, la forma de cooperación, viéndose ahora obligadas a motivar si en lugar de elegir un convenio deciden constituir un consorcio, con todas las limitaciones que además exige la nueva legislación.

Más aún, el art. 57 de la LRBRL, en su dimensión de instrumento de cooperación, impone restricciones de futuro para la constitución de nuevos consorcios, porque solamente podrán constituirse cuando la misma finalidad pretendida no pueda alcanzarse mediante un convenio y siempre que, en términos de eficacia económica, la utilización de consorcio permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. Además, se exige que deberán mejorar la eficiencia en la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la LOEPSF.

En términos contundentes, CASTILLO BLANCO denuncia que “(...) esta previsión precisamente se inclina por configurar dos tipos de regímenes jurídicos para la institución consorcial: los participados por entes locales, con clara desconfianza hacia ellos, y los que no lo sean (...)”⁸⁴⁰.

Igualmente, denuncia que “(...) el consorcio muta su naturaleza en la esfera local pues, ahora, junto a ser un instrumento de cooperación lo puede ser de coordinación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.2 LRBRL y la posibilidad, sin ningún tipo de criterio, de que participen entidades privadas con ánimo de lucro (...)”⁸⁴¹.

Lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha avalado esta previsión del art. 57 de la LRBRL desde la primera de las sentencias recaídas sobre la LRSAL, argumentando que el art. 149.1.18 puede dar cobertura a una legislación básica estatal que incida sobre los entes locales con autonomía constitucionalmente garantizada, que proyecte los Principios de Eficacia, Eficiencia y Estabilidad presupuestaria sobre el régimen local, o que articule una ordenación básica de las relaciones interadministrativas de cooperación, señalando, expresamente, que los consorcios no son ajenos a ninguno de estos aspectos, y que el carácter bifronte del régimen local

⁸⁴⁰ CASTILLO BLANCO, F. A., “La incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autonomico: especial referencia a los consorcios públicos”, p. 5 de 13. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507211> (Última consulta 20/09/2017).

⁸⁴¹ CASTILLO BLANCO, F. A., “La incidencia de la nueva ...”, *loc. cit.*

permite al Estado regular fórmulas cooperativas, por cuanto que el nivel local forma parte de la organización territorial del Estado⁸⁴².

La jurisprudencia aludida señala, también, que la preferencia asignada a la fórmula convencional en detrimento de la consorcial puede discutirse políticamente, pero constituye una directriz directamente encaminada a desarrollar una política de contención de personificaciones públicas que se sitúa dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución, y amparan los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE⁸⁴³.

Por lo tanto, el TC admite dentro de los límites legales de la configuración de la autonomía local la limitación de la potestad de autoorganización municipal.

b) El consorcio en la legislación básica estatal tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

En 2014, es la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público⁸⁴⁴ (LRSP, en adelante) la que introduce modificaciones en el régimen jurídico de los consorcios en la línea iniciada por la LRSAL⁸⁴⁵.

Pretende establecer un régimen jurídico básico que discipline y facilite el derecho de separación de los miembros de consorcio, así como su disolución.

Sin embargo, este cuerpo legal introduce, también, como causa específica de separación para los consorcios locales, el ejercicio del derecho de separación de un Municipio que deje de prestar un servicio que forme parte del objeto del consorcio, en clara alusión a las competencias del art. 7.4 de la LRBRL o de aquellas que salen de la órbita municipal y pasan a la autonómica, según la dicción del art. 25.2 de la LRBRL⁸⁴⁶.

En este aspecto, el debate sobre la naturaleza de ente local de los consorcios locales parece desvanecerse, sobre todo porque la regulación básica es uniformadora para todos los consorcios, pero no se entiende muy bien que la LRJSP no derogue

⁸⁴² FJ 5 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril, pp. 25009-25010. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf>

⁸⁴³ FJ 8 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril, pp. 25018-25021. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

⁸⁴⁴ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. *BOE*, núm. 226, de 17 de septiembre de 2014. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/09/17/pdfs/BOE-A-2014-9467.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

⁸⁴⁵ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 296.

⁸⁴⁶ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* pp. 296-297.

expresamente la normativa introducida por la LRSAL, queriendo mantener la compleja dualidad de regímenes jurídicos⁸⁴⁷.

Por último, a nivel estatal, en 2015, se aprueba la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante)⁸⁴⁸, que en sus art. 118 a 127 regula, específicamente, el régimen jurídico de los consorcios con carácter básico.

Siguiendo a TOSCANO GIL, se comparte la opinión de que esta ley encuentra su fundamento constitucional en el art. 149.1.18, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, si bien en conexión con el art. 135 de la Constitución, y esto a pesar de que el propósito expansivo del Estado recurre a los arts. 149.1.13 y 149.1.14 de la CE para otorgar título habilitante a esta regulación⁸⁴⁹.

En este sentido, el régimen jurídico de los consorcios contenido en esta ley tiene carácter básico, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 de su disposición final decimocuarta, salvo en lo relativo a la creación en los que participe la Administración General del Estado *ex* art. 123.2 y a sus propias excepciones nominativas.

Esta norma básica viene a realizar mayormente una tarea de recopilación y refundición de la regulación de estas entidades introduciendo pocas innovaciones, y da así satisfacción a las reivindicaciones de CASTILLO BLANCO⁸⁵⁰.

Como novedad reseñable el art. 118.1 de la LRJSP introduce la posibilidad de que puedan formar parte del consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, en cuyo caso el consorcio no tendrá ánimo de lucro y deberá adscribirse a la Administración pública que resulte de acuerdo a los criterios legales establecidos.

⁸⁴⁷ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* P. 297.

⁸⁴⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015; corrección de errores en *BOE*, núm. 306, de 23 de diciembre.

⁸⁴⁹ TOSCANO GIL, F., “Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, mayo-agosto 2016, p. 476.

⁸⁵⁰ CASTILLO BLANCO, F. A., en “La incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autonómico: especial referencia a los consorcios públicos”, cuando señala que los consorcios han debido de desarrollar sus funciones en medio de un notable vacío normativo que ha provocado que, tanto en su procedimiento de constitución, como en aspectos de la gestión ordinaria, particularmente en el ámbito del control presupuestario y de la gestión de personal, hayan surgido numerosos conflictos derivados de la indeterminación de su naturaleza jurídica y de la imprecisión de sus estatutos. Web: <http://laadministraciondialdap.es/noticia.asp?id=1507211> (Última consulta 20/09/2017).

Lo que aquí importa, a mi juicio, es el sorprendente orden de prelación de fuentes que recoge la literalidad del art. 119, estableciendo el carácter supletorio contenido en la legislación de régimen local y disponiendo, literalmente, lo siguiente:

“(…) Artículo 119. Régimen jurídico.

1. Los consorcios se regirán por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos.
2. En lo no previsto en esta Ley, en la normativa autonómica aplicable, ni en sus Estatutos sobre el régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción, se estará a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto en el artículo 97, y en su defecto, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.
3. Las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los Consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a lo dispuesto en esta Ley (…).”

Lo más relevante de tal previsión, a mi entender, es la declaración de supletoriedad de las normas previstas en la legislación local, según su art. 119.3. Más específicamente, las que se contienen en los art. 26, 57, disposición adicional 9ª y 12ª de la LRBRL y en las disposiciones adicionales 13ª y 14ª de la LRSAL⁸⁵¹.

A este respecto, GARCÍA RUBIO, pone de relieve que ocurre el caso insólito y novedoso en nuestro derecho, cual es el que se generan normas básicas de diferente prelación en rango legal⁸⁵².

El esquema de integración normativa que propone el art. 119 de la LRJSP ha sido duramente criticado. En este sentido, el profesor JIMÉNEZ ASENSIO alude al incomprensible recurso a la supletoriedad, que es propia de la dialéctica integradora entre diferentes ordenamientos jurídicos, pero no aludible como método de relación e integración dentro de un mismo sistema jurídico, como lo es el estatal, en un supuesto en el que, en base al Principio de Temporalidad y/o Especialidad, la legislación ulterior

⁸⁵¹ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.*, pp. 297-298.

⁸⁵² GARCÍA RUBIO, F., “Los consorcios locales en el proyecto de ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Reflexiones necesarias”. *Documentación Administrativa. Nueva época*, núm. 2, enero-diciembre, 2015. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10269> Última consulta 13/02/2020).

no ha derogado expresamente preceptos, también básicos, de la materia “bases del régimen local” contenidas en la LRBRL y en la LRSAL⁸⁵³.

La LRJSP sólo deroga, expresamente, el art. 87 de la LRBRL, no los demás preceptos, ni de la LRBRL, ni de la LRSAL. Si entre la LRJSP, la LRBRL y la LRSAL no hay jerarquía y ostentan la misma posición ordinamental, no se entiende la solución aportada por el art. 119.3, máxime cuando, como señala VELASCO CABALLERO, es difícilmente asumible que siendo la LRJSP fruto de la misma iniciativa política que dio lugar a la compleja LRSAL pretenda su derogación⁸⁵⁴.

Además, la novedosa posibilidad introducida por la ley, sin ningún tipo de criterio, de que participen entidades privadas con ánimo de lucro, según GARCÍA RUBIO, “(...) casa poco con el mantenimiento de su naturaleza administrativa, porque el interés general del art. 103 de la Constitución es escasamente compatible con los legítimos intereses particulares de las empresas que pudieran formar parte del consorcio, y puede también generar colisiones con otras instituciones como las empresas mixtas y los patrocinios (...)”⁸⁵⁵.

En conclusión, el alcance de las últimas reformas operadas por el legislador básico estatal, a mi juicio, tampoco es muy clarificador, sino más bien al contrario, hace pervivir la gravosa regulación del consorcio local y, además, plantea como problema jurídico la relación entre la legislación básica general y la legislación básica específica sobre el consorcio adscrito a una Entidad local.

A lo expuesto se añade, por un lado, que la reciente normativa estatal provoca, tal y como señala TOSCANO GIL, “(...) un incremento de la regulación del régimen jurídico del consorcio que deja menos sitio a la autorregulación por las entidades consorciadas mediante sus estatutos, y en la medida en que esta regulación opera a través de normas básicas, no sólo se deja menos espacio a los estatutos de las entidades consorciadas, sino también a la regulación por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (...)”⁸⁵⁶.

Por otro lado, es evidente que en la regulación básica estatal ha pesado más la dimensión instrumental que la vertiente de técnica de cooperación interadministrativa del consorcio, y sin embargo, a pesar de todas las limitaciones y restricciones

⁸⁵³ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El sector Público Local tras la Ley 40/2015: retos inmediatos y cuestiones abiertas (1)” *blog: LA MIRADA INSTITUCIONAL*, de 22 de septiembre de 2016. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/> (Última consulta 28/12/2016).

⁸⁵⁴ VELASCO CABALLERO, F., “Los convenios locales en la nueva ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”. *Instituto de derecho Local*. UAM blog. 13 de noviembre de 2015. Web: <http://www.idluam.org/blog/?p=363> (Última consulta 07/10/2017).

⁸⁵⁵ GARCÍA RUBIO, F., “Los consorcios locales en el proyecto...”, *op. cit.*, p. 17.

⁸⁵⁶ TOSCANO GIL, F., “El consorcio administrativo en la ...”, *op. cit.*, p. 55.

impuestas, parece que la potencialidad del consorcio adquiere más visibilidad en el mundo local a través del art. 26.2 de la LRBRL introducido por la LRSAL porque prevé su utilización como fórmula de gestión compartida bajo la coordinación provincial en Municipios de menos de 20.000 habitantes, provocando su perversa y paradójica mutación: de técnica de cooperación interadministrativa a técnica de coordinación para la gestión integrada de servicios municipales.

III.2.- LOS CONSORCIOS EN LA LEY 2/2006, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Debido al entramado interinstitucional de Euskadi, el sistema de fuentes del derecho adquiere peculiaridad propia respecto del de régimen común en los términos que se reproducen a continuación sucintamente.

Recapitulando ha de señalarse que en el complejo sistema de fuentes del derecho se parte, en primer lugar, de la disposición adicional 1ª de la CE, cuya relevancia es puesta de manifiesto también por DEL GUAYO CASTIELLA, que subraya su decisiva importancia “(...) en materia de instituciones locales por cuanto la estructura del autogobierno vasco es tripartita: las instituciones comunes vascas, los territorios históricos y los Municipios y demás Entidades locales (...)”⁸⁵⁷.

Por su parte, recuérdese también que el art. 10.4 del EAPV confiere competencia exclusiva a Euskadi sobre régimen local y su Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución.

Además, en su art. 3 el EAPV dispone que cada uno de los TTHH que integran el País Vasco pueden, en el seno del mismo, conservar o en su caso restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno. Aún más, el art. 39 de la LRBRL dispone que los TTHH conservan su régimen peculiar en el marco del EAPV y, asimismo, su disposición adicional 2ª señala que los TTHH vascos organizan libremente sus propias instituciones, y amparan y garantizan las peculiaridades históricas de las Entidades locales de sus territorios.

Aquí radica, a mi entender, la importancia de determinar la naturaleza jurídica del consorcio como Entidad local pues, de configurarse como tal, sobre su régimen jurídico tendrían competencia exclusiva los TTHH al amparo constitucional.

⁸⁵⁷ DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Formas de gestión de los servicios públicos locales en la Ley núm. 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 303.

De hecho, los TTHH han dictado normas forales en desarrollo de la competencia exclusiva sobre demarcaciones municipales y supramunicipales que les otorga el art. 7.a) de la LTH⁸⁵⁸.

Por último, en el sistema de fuentes del derecho local vasco se encuentra la LILE que es denominada en la CAPV como ley que actualiza derechos históricos, concretamente, actualiza el derecho histórico relativo al régimen jurídico del Municipio foral⁸⁵⁹, tal y como se ha señalado a lo largo de esta tesis.

Debido a que el desarrollo del Municipio en Euskadi ha estado intensamente ligado al de los TTHH se plantea ¿en qué medida las diferencias recogidas por el legislador vasco quedan amparadas por esos derechos históricos y avaladas por la disposición adicional 1ª de la CE, y también, por lo tanto, por la propia legislación básica estatal recogida en la LRBRL, la LRSAL y, actualmente, en la LRJSP?

La regulación del consorcio en la LILE es dispersa, el legislador no lo define, pero, en un principio, parece inferir su cabida entre los entes locales, y este hecho hace resurgir la vieja polémica sobre su naturaleza jurídica y por tanto, sobre qué régimen jurídico y en qué medida le es éste aplicable⁸⁶⁰.

Se analizan, a continuación, las previsiones sobre el consorcio que contiene la ley vasca.

El fundamento jurídico de la LILE viene perfilado en el apartado segundo de la Exposición de Motivos, con el siguiente tenor literal:

“(…) De esta Ley 7/1985, de 2 de abril, destacan en este ámbito su artículo 39 y su importante disposición adicional segunda (acerca del régimen foral vasco), que regulan notables especialidades del régimen municipal vasco y que dan cobertura jurídica a la posibilidad, desarrollada en esta Ley de Instituciones Locales de Euskadi, de avanzar

⁸⁵⁸ En Bizkaia se aprueba, en este sentido, la Norma Foral 3/95, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia. *BOB*, núm. 73, de 18 de abril de 1995, que dispone la obligatoriedad de inscripción de los consorcios en el Registro de Entidades locales del Territorio Histórico de Bizkaia. Por su parte, en Gipuzkoa se aprueba la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 78, de 23 de abril de 2007, que en su art. 18.4 considera a los consorcios locales que prestan servicios locales entes locales cuyo régimen jurídico se rige por la ley de régimen local. En Araba/Álava, no hay norma foral específica que regula la figura del consorcio, pero son varias las normas que se refieren a ellos; Norma Foral 4/1989, de 19 de julio, de las Haciendas Locales, la Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, de Singularidad foral en la aplicación de las medidas de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Araba/Álava, así como el Decreto Foral 56/2015, de 3 de noviembre, que aprueba el marco regulatorio contable de sus Entidades locales.

⁸⁵⁹ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, p. 43. En el mismo sentido se pronuncia también la propia Exposición de Motivos de la LILE.

⁸⁶⁰ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p 302.

en la regulación de un modelo municipal propio, en coherencia con lo manifestado por el Tribunal Constitucional en materia de régimen local, especialmente en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, referida precisamente a la Ley 7/1985, y en particular en su fundamento jurídico n.º 26, pues en ella el tribunal viene a reconocer que las especialidades del régimen local vasco entroncan directamente con el amparo y respeto de los derechos históricos vascos, protegidos por la disposición adicional primera de la Constitución, y con su actualización, y llega a decir expresamente que «se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado» (...).

De lo que se trata en este momento es de delimitar hasta dónde llega o puede llegar este tratamiento singular propio del régimen local en lo que a consorcios se refiere, es decir, si alcanza a permitir la modulación de la mutación de la naturaleza jurídica de los consorcios a instrumento de coordinación, y en qué medida ello puede derivar en un desplazamiento de la legislación básica estatal.

En este sentido, también la Exposición de Motivos de la LILE, en su apartado V y al describir su noveno objetivo, dispone lo siguiente:

“(...) La Ley de Instituciones Locales de Euskadi, respetando las competencias propias de las instituciones forales, se inclina de forma decidida por impulsar las mancomunidades de Municipio o, en su caso, los consorcios como vehículos institucionales que fomenten la esa prestación compartida de tales servicios obligatorios (...)”.

La literalidad transcrita contiene dos previsiones importantes, a mi entender:

La primera es, que partiendo del actual marco básico y de los márgenes de configuración que provee, su pretensión es la de articular un modelo integrado de gobiernos locales que se ensamble correctamente con los diferentes niveles territoriales de gobierno, es decir, respeta, literalmente, el marco normativo institucional vigente.

La segunda, es el alejamiento de la interpretación que la reciente legislación básica estatal realiza del Principio de Autonomía local. Esta es una clara alusión al contenido de la LRSAL, pues la LRJSP, aunque ya aprobada no había entrado en vigor todavía y, dadas las inestables circunstancias políticas que se vivían, tampoco se vislumbraba un futuro cierto a su entrada en vigor.

Este es el motivo por el que se da la inclusión, clara y expresa, del consorcio como modo de gestión compartida preferente frente a otras fórmulas de agrupación municipal o gestión integrada, y esto implica que el modelo vasco de autogobierno local se asienta sobre la premisa de la preferencia de las Entidades locales de base asociativa, esencialmente mancomunidades, y de los consorcios como medios

instrumentales de prestación de servicios locales en aquellos casos en que, por razones de escala o por eficiencia, sea necesario desplazar esa prestación de los Municipios a otras instancias.

La Exposición de Motivos, en mi opinión, se dicta con vocación de respeto de la legislación básica del Estado y no determina el carácter de ente local del consorcio, únicamente lo considera como vehículo institucional para el fomento de la prestación compartida de los servicios obligatorios. Pero se aprecia, también, que las pretensiones de la LILE, aun siendo legislación de desarrollo de la LRSAL, son distintas a las de ella, y este distanciamiento viene amparado por el marco constitucional actual.

Por su parte, la literalidad del articulado de la ley vasca regula los consorcios en tres ubicaciones diferentes, esto es en el Título I, el Título II y el Título VIII.

A) EL CONSORCIO EN EL TÍTULO I DE LA LEY

Dentro del Título I; “Objeto y Principios de la Ley”, la dicción que el legislador otorga al art. 2 en sus párrafos 1 y 5 de la LILE es confusa en relación a la naturaleza jurídica del consorcio. Este artículo 2 se titula; Entidades locales: potestades y prestación de servicios y, literalmente, dispone lo siguiente:

“(…)1.- Tendrán la consideración de Entidades locales, a efectos de lo previsto en esta ley:

- a) El Municipio
- b) Los concejos y cualesquiera otras Entidades locales territoriales de ámbito inferior al Municipio, conforme a la normativa foral existente en cada territorio y lo dispuesto en la legislación básica de régimen local.
- c) Las mancomunidades de Municipio.
- d) Las cuadrillas del Territorio Histórico de Álava.
- e) Cualesquiera otras entidades que agrupen a varias entidades, bajo la denominación específica que corresponda, conforme a lo dispuesto en esta ley y demás normativa que sea de aplicación (...).

Estas Entidades locales tendrán personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (...).

Lógicamente, el art. 2.1.e) pudiera suscitar la duda de posibilitar que consorcios y áreas metropolitanas puedan tener la consideración de entes locales a los efectos de la LILE. La filosofía de la ley se inclina por fórmulas voluntarias y no integradas de asociación, por lo tanto, en mi opinión, el foco de atención se pone rápidamente en si los consorcios pudieran considerarse como ente local⁸⁶¹.

⁸⁶¹ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 304.

Asimismo, el art. 2.5 reza así:

“(…) 5.- A las Entidades locales previstas en el apartado primero del presente artículo les corresponderán todas las potestades previstas en la legislación básica de régimen local, incluida la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en las expropiaciones por motivos urbanísticos, así como la potestad expropiatoria, que ejercerán en su caso, sin perjuicio de lo establecido en las leyes y normas forales que les sean de aplicación (…)”.

De lo transcrito y en una lectura aislada del precepto puede deducirse que, específicamente, la literalidad de la LILE evita denominar a los consorcios como Entidades locales, pero posibilita su caracterización como tal, otorgándoles personificación pública y la atribución de potestades públicas.

Ahora bien, tal y como señala ENÉRIZ OLAECHEA, “(…) en todo caso, no pueden ejercer la potestad expropiatoria, puesto que ésta corresponde a la Administración a la que se adscriben o, en su caso, a la Administración territorial competente (...)”⁸⁶².

B) EL CONSORCIO EN EL TÍTULO II DE LA LEY

Dentro del Título II; “El Municipio y las demás Entidades locales vascas”, el legislador menciona el consorcio, en su Capítulo I dedicado al Municipio.

Concretamente, en el artículo 10.3 de la LILE que establece lo siguiente:

“(…) 3. La potestad de autoorganización de los Municipios se proyecta, asimismo, en el derecho a acordar fórmulas asociativas para la realización de obras o prestación de los servicios públicos locales. En especial, la prestación de servicios por mancomunidades y consorcios salvaguarda expresamente, de acuerdo con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, el principio de subsidiariedad y el de proximidad, así como el de autonomía local (...)”.

Por lo tanto, mientras la legislación básica estatal, concretamente la LRSAL tiene una visión preventiva respecto del consorcio, en el ordenamiento jurídico vasco esta figura se vincula intensamente a la prestación de servicios locales como expresión idónea de la potestad de autoorganización del Municipio vasco, en consonancia precisamente con la CEAL.

⁸⁶² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La tipología de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 204.

C) EL CONSORCIO EN EL TÍTULO VIII DE LA LEY

Es el Título VIII de la LILE; “Gestión de servicios públicos locales”, en su Capítulo II, titulado “entidades intermedias para la gestión de servicios públicos”, el lugar en el que la ley vasca regula, con mayor precisión y detalle, los consorcios.

Su artículo 101, en su párrafo primero, determina que los Municipios podrán crear, modificar o suprimir entidades de base asociativa, al objeto de llevar a cabo una prestación conjunta o compartida de los servicios públicos municipales.

Por su parte, el párrafo tercero del mismo artículo dispone que los Órganos forales de los Territorios Históricos podrán crear, modificar y suprimir dentro de su territorio, entidades de carácter supramunicipal que agrupen a varios Municipios, de acuerdo con la legislación básica de régimen local o la normativa foral correspondiente, o en su caso, según lo previsto en la presente ley, haciendo alusión a comarcas, aunque no se mencionen expresamente.

Más concretamente, el art. 102 de la LILE intitulado; “Entidades locales de base asociativa” dispone, en su apartado primero, literalmente, lo siguiente:

“(…) 1.- Las mancomunidades de Municipios y otras fórmulas asociativas de Entidades locales podrán constituirse como fórmula adecuada para la gestión compartida de realización de obras y prestación de los servicios públicos derivados de los ámbitos materiales previstos en el art. 17 de la presente ley, y de los servicios que en todo caso deban prestar los Municipios, así como cuando respecto de estos últimos sea necesario ofrecer por parte del Municipio afectado una solución institucional que represente una mejora en los costos efectivos o en los estándares de calidad del servicio, de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en lo que se determine en la normativa foral correspondiente (...)”.

Este precepto podría suscitar, de nuevo, la duda de si con estas “otras Entidades locales de base asociativa” la ley se refiere a los consorcios. El legislador no lo concreta. Son los artículos 104 a 106 de la LILE los que dedica, específicamente, a la regulación de los consorcios, y lo hace configurándolos, expresamente, como instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa para la prestación de servicios públicos locales.

En este sentido, el art. 104 de la ley establece lo siguiente:

“(…) 1. Los Municipios y demás Entidades locales podrán constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común que tengan por objeto la cooperación económica, técnica y administrativa para la prestación de servicios públicos locales. Asimismo, podrán participar en tales consorcios otras Administraciones

públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas que constituyan esas entidades.

2. Los consorcios serán una de las fórmulas preferentes para la gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios municipales, en aquellos casos en que sea necesario ofrecer por parte del Municipio afectado una solución institucional que represente una mejora en los costes efectivos o en los estándares de calidad del servicio, de acuerdo con lo previsto en la presente ley y lo que se determine en la normativa foral correspondiente.

Asimismo, los consorcios serán una de las fórmulas preferentes para la gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios municipales, cuando la diputación foral, de acuerdo con lo previsto en la presente ley y en lo que establezca en la normativa vigente, haya de actuar en ejercicio de sus facultades de coordinación.

3. Para la gestión de los servicios de su competencia, los consorcios podrán utilizar la gestión directa, por el propio consorcio, o la gestión indirecta mediante las formas previstas en el contrato de gestión de servicios públicos. Esta limitación queda sin efecto en aquellos supuestos en que el consorcio esté ya constituido y en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación.

4. La constitución de cualquier consorcio deberá salvaguardar tanto la eficiencia económica como la sostenibilidad de las finanzas de la Entidad local que participe en su constitución. Las diputaciones forales, en ejercicio de sus competencias de tutela financiera, velarán por el estricto cumplimiento de estos principios en relación con la Entidad local de la que dependa el consorcio (...)."

De la literalidad del precepto transcrito de la ley se deduce que, por una parte, es posible su integración con otras Administraciones públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguen fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas que constituyan esas entidades. Por lo tanto, la LILE en ocasiones parece advertir, en mi opinión, la diferenciación entre Entidades locales y consorcios, aunque tampoco lo hace de forma clara.

Además de lo anterior, por otra parte, el legislador vasco delimita los consorcios como fórmulas preferentes para la gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios municipales en aquellos casos en que sea necesario ofrecer por parte del Municipio afectado una solución institucional que represente una mejora en los costes efectivos

o en los estándares de calidad del servicio, es decir, cuando la Diputación foral haya de actuar en ejercicio de sus facultades de coordinación.

Aún más, para dudar sobre su naturaleza jurídica, no termina de resultar sorprendente el hecho de que siendo simples fórmulas de gestión de servicios públicos (art. 104.2) puedan, sin embargo, utilizar tanto formas de gestión directa como indirecta para la prestación de los mismos (art. 104.3).

Esta cuestión ha sido también debatida en el seno del grupo de trabajo constituido por EUDEL que ha contribuido a la elaboración del documento denominado “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”.

En dicho documento se analizan, entre otras cuestiones, las dificultades que entraña la literalidad de estos preceptos para la determinación del régimen jurídico aplicable a los consorcios locales vascos⁸⁶³.

Por un lado, resulta obvio que la legislación básica del Estado, más aún a partir de la LRJSP, dota a los consorcios de un carácter instrumental obvio al incluirlos, expresamente, en el sector público institucional, corroborando definitivamente la tendencia ya marcada por la LRSAL y la interpretación que de la misma realiza el TC⁸⁶⁴.

Por otro lado, en algunos casos la LILE es muy clara, previendo que los servicios públicos que no se puedan prestar directamente por el Municipio lo sean por otras Entidades locales de base asociativa (arts. 2.2, 2.3, 19, 93.3, etc.), pero en otros preceptos se admite explícitamente que sean asimismo consorcios los que puedan prestar tales servicios (arts. 10.3 y 104).

Por su parte, los artículos 105 y 106 de la ley vasca se ocupan de la constitución y régimen jurídico de los consorcios conformados por entidades pertenecientes al ámbito territorial de un mismo Territorio Histórico y cuyo ámbito territorial exceda del mismo. En el primer caso, simplemente realiza una remisión a la legislación básica de régimen local y a la normativa foral, mientras que en el segundo establece el procedimiento de constitución y aprobación de sus estatutos estableciendo expresamente la obligación de adscripción a una Administración pública y el estableciendo expresamente que para la constitución de estos consorcios, la diputación foral competente analizará el impacto que para la sostenibilidad financiera del Municipio o Entidad local tiene la adscripción del citado consorcio a la administración

⁸⁶³ EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016).

⁸⁶⁴ FFJJ 5 y 8 de la STC 41/2016, de 3 de marzo. BOE, núm. 85, de 8 de abril, pp. 25009-25010 y 25018-25021. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 02/03/2018).

dominante, de acuerdo con los criterios establecidos en la legislación básica (art. 106.6).

La fórmula consorcial, según la LILE, es, por tanto, una modalidad organizativa idónea para prestar servicios públicos municipales en clara contravención a la literalidad de la LRSAL.

VELASCO CABALLERO, al analizar los efectos de la entrada en vigor de la regulación contenida en la LRJSP sobre la legislación autonómica de régimen local, señala que, cuando la LRJSP entra en conflicto con leyes locales autonómicas aprobadas para el desarrollo de la LRSAL, que es el caso de la LILE, si bien en un primer momento podría pensarse que la LRJSP desplaza o deroga desde su entrada en vigor a estas leyes autonómicas, esto llevaría a concluir que las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL habrán quedado derogadas a la entrada en vigor de la LRJSP⁸⁶⁵.

Sin embargo, el mismo autor señala que “(...) hay que tener en cuenta que las leyes autonómicas, en la medida que desarrollan normas básicas estatales (las de la LRSAL, por ejemplo), vinculan su eficacia a la propia existencia de las normas básicas de régimen local, entonces tampoco se pueden considerar derogadas las normas autonómicas de desarrollo de las leyes básicas estatales. Otra consideración llevaría al absurdo de considerar que la LRJSP deroga las normas secundarias sobre la materia (las autonómicas de desarrollo), pero no las normas en las que se apoyan las normas de desarrollo (las normas básicas estatales sobre régimen local) (...)”⁸⁶⁶.

Realmente este galimatías jurídico al que evoca, en mi opinión, la mala praxis normativa estatal pone de relieve que las consecuencias derivan en el conflicto normativo inevitable en un Estado multinivel ya suficientemente complejo.

Tal y como se concluye en el grupo de trabajo de EUDEL, bajo esos presupuestos, cabría afirmar la existencia de dos interpretaciones que son las siguientes:

“(...) La primera supondría que, tras ese marco normativo básico expuesto con detalle, los consorcios tienen, efectivamente, carácter instrumental y no son propiamente hablando Entidades locales, con las consecuencias que ello conlleva desde algunos puntos de vista (adscripción a una Administración local o foral matriz, no dispondrían de puestos reservados para funcionarios con habilitación de carácter nacional, no se inscribirían en el Registro de Entidades locales, etc.). Esta tesis parece la más aceptable dentro del marco normativo citado, y ello implicaría que las previsiones recogidas en normativa foral que predicaran el carácter de Entidad local de los consorcios se verían desplazadas por la normativa básica citada. En cualquier caso, ello no impediría que

⁸⁶⁵ VELASCO CABALLERO, F., “Los convenios locales en la nueva ley 40/2015.....”, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁶⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Los convenios locales en la nueva ley 40/2015.....”, *loc. cit.*

los consorcios siguieran siendo una forma de gestión de servicios públicos municipales y, además, según prevé la propia LILE, de carácter preferente.

La segunda interpretación consiste en que, con base en ese apartado e) del artículo 2.1 de la LILE, podría caracterizarse a los consorcios, cuando la normativa foral así lo previera, como Entidades locales que tendrían esa finalidad de “agrupación pública” con el objeto de prestar servicios públicos. La normativa foral jugaría en este caso como una suerte de excepción a la normativa básica. Pero lo cierto es que esta interpretación choca con el último inciso del enunciado que expresamente acota esa caracterización “a lo dispuesto en esta ley y demás normativa que sea de aplicación”; inciso final en el que cabe incluir a la legislación básica y contradice también a la propia Exposición de Motivos de la LILE que respeta la legislación básica estatal (...)⁸⁶⁷.

Desde otra perspectiva, siguiendo el discurso de MARTÍN MATEO⁸⁶⁸, podría plantearse la caracterización de ente local de aquellos consorcios locales que prestan servicios públicos locales y están integrados, exclusivamente, por Administraciones públicas, así como la aplicación a ellos de una legislación especial, como es la local y por lo tanto, la emanada de los Órganos forales, en cumplimiento del marco normativo existente en la CAPV.

No obstante, esta interpretación es también forzada, en mi opinión, pues ello dependería, en primer término, de la Administración a la que deba adscribirse el consorcio, y si en su caso resultase ser la local, en segundo término, dependería de la dimensión que pudiera otorgarse al régimen de adscripción⁸⁶⁹.

Así las cosas, puede concluirse en que la evolución de la legislación básica sobre el régimen jurídico del consorcio ha pasado de la desregulación total en el ámbito estatal al exceso de regulación con carácter básico, lo cual ha restringido tanto la capacidad de autorregulación de los propios consorcios a través de sus estatutos, como la

⁸⁶⁷ EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. El documento, en cuya reflexión y elaboración tuve oportunidad de participar, puede encontrarse en EUDEL. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016). Además, esta segunda interpretación es, a día de hoy, poco garantista, porque la consideración del consorcio como ente local en la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, del Parlamento de Navarra fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Estado, que determinaba que el consorcio debía de estar adscrito, en todo caso, a una Administración pública y, por lo tanto, ello era incompatible con su consideración de ente local. Finalmente, el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llegaron a un acuerdo en la Junta de Cooperación, en virtud del cual Navarra se ha comprometido a modificar su legislación y adecuarla a la básica estatal. Y lo cierto es que, aunque el acuerdo sólo vincula a las partes y no resuelve una cuestión propia de la CAPV, la interpretación del Estado no deja fisuras y es excluyente de la consideración del consorcio como ente local. ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* pp. 307-308.

⁸⁶⁸ MARTÍN MATEO, R., “El consorcio como ...”, *loc. cit.*

⁸⁶⁹ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 308.

capacidad normativa de las CCAA con competencias en la materia. Esta disminución de la capacidad normativa es especialmente singular en la Comunidad Autónoma del País Vasco porque, desde el momento en que difícilmente puede extraerse la naturaleza de ente local del consorcio, también los TTHH ceden su competencia a la *vis expansiva* de la legislación básica estatal y dejan de tener competencia exclusiva en la materia cuando el consorcio estuviera constituido por entidades pertenecientes a su Territorio Histórico.

A mi entender, a pesar de que la legislación básica estatal ha sido dictada para conseguir un régimen jurídico general aplicable a todos los consorcios, aun buscando la uniformidad, se sigue manteniendo una dualidad de regímenes sobre el consorcio; por un lado, el aplicable a los consorcios locales y, por otro lado, el aplicable al resto de consorcios. Se evidencia una especial preocupación del legislador por diferenciar el consorcio local, negar su naturaleza de ente local y extraerla de la “materia” régimen local. Probablemente sea éste el motivo por el que no se consigue toda la uniformidad pretendida, pero sí la centralización competencial en manos del Estado para su regulación.

En este sentido, las previsiones de la LILE se ven afectadas por la legislación básica estatal que ha entrado posteriormente en vigor, esto es la LRJSP. Es evidente que el legislador básico prima más el carácter instrumental del consorcio que su condición de instrumento de cooperación subsidiario, pero en el ámbito local, gracias a la pervivencia de la LRSAL, el consorcio se convierte en un instrumento idóneo para la coordinación de servicios municipales en Municipios de menos de 20.000 habitantes y, por lo tanto, se desnaturaliza porque pierde su componente de voluntariedad.

La LILE, en mi opinión, se resiste a la LRSAL, y configura un régimen de prestación de servicios públicos obligatorios singular para las Entidades locales vascas de menos de 20.000 habitantes, en contraposición a la regulación aportada por la LRSAL. Este régimen especial potencia la figura del consorcio y las mancomunidades como fórmula preferente de prestación en los casos en que la Diputación foral necesitara utilizar fórmulas de coordinación, de manera que la mutación de la naturaleza jurídica del consorcio en el ámbito local se modula en la CAPV, en la que la nota de asociacionismo voluntario de los Municipios vascos es clave, también, para la prestación de servicios en los supuestos de prestación integrada de los mismos⁸⁷⁰.

Asociacionismo y voluntariedad, la libre decisión del Municipio sobre la manera de gestionar los servicios públicos locales está en el núcleo de la autonomía local configurada por el legislador vasco.

⁸⁷⁰ ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016...”, *op. cit.* p. 309.

CAPÍTULO IV

EL CONTENIDO OBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

En este Capítulo se analiza el contenido objetivo o sustantivo de la autonomía local que configura el legislador vasco a través de la LILE.

Tal y como se aborda en la parte primera de la presente tesis, este contenido objetivo hace referencia a la autonomía como título de reserva de competencias determinadas a los Municipios, siendo la delimitación del ámbito competencial de las Entidades locales tarea del legislador ordinario⁸⁷¹.

Una de las principales razones por las que se aprueba la LILE, según señala su Exposición de Motivos, es la de garantizar, en un escenario restrictivo presidido por la LRSAL, un determinado nivel de competencias a las Entidades locales vascas, pero especialmente, al Municipio vasco que se concibe como elemento central del nivel de gobierno local debido al plus adicional de legitimidad democrática directa que ostenta⁸⁷².

Se expone, a continuación, la transcendencia de la atribución al Municipio, como nivel central del gobierno local vasco, de un gran número de competencias propias como fórmula de fortalecimiento del Principio de Autonomía local.

I.- EL MUNICIPIO COMO NIVEL CENTRAL DEL GOBIERNO LOCAL. LA ATRIBUCIÓN AL MISMO DE COMPETENCIAS PROPIAS

Una de las preocupaciones del legislador vasco derivadas de la LRSAL es la de dotar de seguridad jurídica al ámbito competencial de los Municipios vascos en desarrollo de las excepciones recogidas por la propia legislación básica estatal, ya expuestas en el Capítulo I de la parte segunda de esta tesis⁸⁷³.

⁸⁷¹ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, *op. cit.*, pp. 287-288.

⁸⁷² Expresamente, la Exposición de Motivos de la LILE, en su apartado V, señala lo siguiente:

“(…) El quinto objetivo, en coherencia con el objetivo central de esta ley, esto es, el refuerzo de la autonomía municipal, se alinea directamente con la posición central del Municipio como instancia de gobierno local con un plus adicional de legitimidad democrática directa, lo que no puede ser indiferente en relación con el papel estelar que se atribuye al ayuntamiento en el sistema de gobierno local en Euskadi (…).”

⁸⁷³ Así lo manifiestan abiertamente BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA, E., “Ley municipal de Euskadi...”, *op. cit.*, p. 69 y de ello se hace eco, también, la propia Exposición de Motivos de la LILE, en su apartado I, cuando señala lo siguiente:

“(…) La ley pretende una clarificación competencial que, además de ofrecer seguridad jurídica, se vea acompañada de un reforzamiento del papel institucional del Municipio

La atribución competencial expresa, en mi opinión, es un tema fundamental en el fortalecimiento de la autonomía local porque hace más difícil que el resto de niveles de gobierno desapoderen a las Entidades locales de las facultades que la ley pueda atribuirles.

ORTEGA ÁLVAREZ subraya, en este sentido, la intensa relación que existe entre la atribución al Municipio de competencias propias y la autonomía local⁸⁷⁴.

En el mismo sentido, se pronuncia ZAFRA VÍCTOR, cuando señala que, dentro del ámbito objetivo de la autonomía local, la potencialidad de las Entidades locales se refuerza también con la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica local, pero el núcleo duro de la autonomía política reside en la atribución de la titularidad de las competencias y la garantía de su ejercicio⁸⁷⁵.

También, TOSCANO GIL pone de relieve la clara conexión entre el Principio de Autonomía y la atribución de competencias propias al Municipio⁸⁷⁶. Debiera a ello, en mi opinión, añadirse la característica de que, en la LILE, una y otra vez, aflora la dimensión política de la autonomía local.

Desde la lectura de la Exposición de Motivos se aprecia, la importancia que la ley vasca otorga a las competencias propias. Muestra de ello es que el legislador enumera en múltiples ocasiones las competencias propias en ella, mientras que apenas menciona el resto de competencias. Es decir, en clara consonancia con la CEAL que, en sus arts. 3 y 4, vincula autonomía y competencia local, también, la Exposición de Motivos de la LILE atribuye un papel central a la competencia propia.

Por su parte, el articulado de la ley dedica a la regulación de las competencias locales su Título III, que contiene 11 artículos. Concretamente, del art. 14 al art. 24, aunque las referencias a las competencias de los Municipios vascos son una constante en todo el articulado de la ley.

y de una financiación adecuada para asegurar la sostenibilidad financiera de las Entidades locales, de modo que permita garantizar una adecuada prestación de servicios a la ciudadanía (...)"

⁸⁷⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Las competencias propias de las corporaciones locales", en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol.1, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 393.

⁸⁷⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., "Garantías de la autonomía municipal. La participación de los Municipios en las instituciones autonómicas". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 111-112.

⁸⁷⁶ TOSCANO GIL, F., "El sistema de atribución de competencias a las Entidades locales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 215.

Específicamente, el art. 14.3 dispone lo siguiente:

“(…) El autogobierno de los Municipios se garantiza mediante la atribución de competencias propias y solo excepcionalmente a través de competencias transferidas o delegadas (…)”.

Por su parte, el art. 14.5 de la LILE establece lo siguiente:

“(…) 5. La atribución de las competencias propias a las Entidades locales territoriales se hará efectiva de acuerdo con los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, diferenciación, de conformidad con lo previsto en la presente ley (…)”.

Hay que tener en cuenta que estos artículos ubicados en el Título III de la ley han de interpretarse sistemáticamente con su Título I que regula los Principios Rectores del régimen local vasco.

En este sentido, expresamente, el art. 1.2 de la LILE (Título I) recoge como finalidad la de reconocer y dotar al nivel local de gobierno de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.

Asimismo, han de ponerse en valor el Principio de Subsidiariedad y el de Suficiencia Financiera como Principios Rectores del régimen local en la Comunidad Autónoma de Euskadi, según el art. 4 de la LILE.

En virtud de tales principios, ubicados en su Título I, y específicamente, según el art. 4.1 de la LILE:

“(…) 1.- El ejercicio de las competencias públicas incumbirá preferentemente a las autoridades más cercanas a la ciudadanía, de conformidad con las declaraciones de tales principios contenidos en la CEAL y en el Tratado de la UE.

Toda ley o norma sectorial que se apruebe deberá encomendar el máximo nivel posible de competencia a las Entidades locales y realizar una atribución de estas competencias al Municipio u otras Entidades locales, en atención a la viabilidad del propio principio de subsidiariedad, según las capacidades de gestión de las distintas entidades.

Además, conforme el art. 9.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, para que este principio de subsidiariedad sea efectivo, las instituciones vascas, en el marco del Concierto Económico, garantizarán la suficiencia financiera de los Municipios y demás entes locales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas, sin que en ningún modo la financiación por las Entidades locales sea considerada presupuesto previo para la atribución competencial.

La aprobación de toda ley o norma que atribuya competencias a las Entidades locales conllevará necesariamente la modificación del sistema de financiación que en su caso sea precisa para hacer efectivo el ejercicio de la competencia atribuida (...)”.

Además, el Título III de la LILE suma a los anteriores principios ubicados en el Título I, los de atribución competencial, denominados específicos por TOSCANO GIL, porque son vinculados a cada tipología de competencias⁸⁷⁷.

Y es en este sentido, en el que se ha de precisar que, junto con los Principios Rectores del Título I, la ley introduce, aunque como en un segundo nivel, el Principio de Diferenciación que, aunque excluido del PLME como Principio Rector junto al de Subsidiariedad y Suficiencia financiera en el art. 4 de la LILE, su art. 14.5 lo mantiene como Principio de Atribución de competencias propias, no sólo a los Municipios, sino al resto de Entidades locales territoriales⁸⁷⁸.

Ahora bien, junto a esta interpretación sistemática del Título III de la ley vasca, se ha de procurar también una interpretación de la misma acorde a normas de superior posición o similar en el sistema de fuentes, esto es, conforme a la Constitución, la CEAL, el EAPV y la legislación básica estatal, así como el resto de legislación autonómica, como la LTH, entre otras, y ello con el fin de evitar, en lo posible, una antinomia que llevaría, en todo caso, a inaplicar una de ambas leyes por el operador jurídico con la inseguridad que ello conlleva o incluso a paralizar la actividad municipal.

Aunque la Exposición de Motivos de la LILE, expresamente, manifieste su intención de alejarse de la legislación básica estatal, el Principio constitucional de Legalidad *ex* arts. 9.1 y 103.1 de la CE obliga a los Municipios vascos a interpretarla de forma compatible con la LRBRL.

Es, en aras de esta interpretación acorde, por la que VELASCO CABALLERO alude a la necesaria “interacción sistemática” de la LILE con la LTH, en el sentido de que esta última es complementada y no modificada por aquella, pues, según él, no otra interpretación puede obtenerse de la literalidad de la disposición transitoria 1.2⁸⁷⁹,

⁸⁷⁷ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a las...”, *op. cit.*, p. 222.

⁸⁷⁸ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a las...”, *loc. cit.*

⁸⁷⁹ Literalmente, la disposición transitoria primera de la LILE, en su párrafo segundo, establece lo siguiente:

“(...) 2. – En aquellos ámbitos materiales previstos en el artículo 17.1 de la presente ley en que, a su entrada en vigor, la legislación sectorial autonómica o las normas forales no hayan determinado aún el alcance de las competencias propias, las Entidades locales podrán ejercer las facultades o potestades allí previstas con financiación propia o

porque, “(...) aunque ciertamente se refiere a materias atribuidas a los Territorios Históricos en el art. 7 de la LTH, no ha de entenderse, como una derogación parcial de la LTH, sino como un mandato normativo complementario a dicho art. 7 de la LTH (...)”⁸⁸⁰.

Se estudia, a continuación, la distinta tipología de competencias que regula la LILE, así como su diferente régimen de atribución en los términos que siguen.

II.- CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS

El legislador vasco opta, primero, por clasificar las competencias de las Entidades locales antes de proporcionar su definición. Incurre, no obstante, en el error de enunciar el Título III de la LILE como competencias municipales, en vez de competencias de las Entidades locales, tal y como se desprende, a continuación, de la dicción, inmediatamente posterior, otorgada a su art. 14. Este hecho, a mi entender, no hace más que corroborar la centralidad del Municipio en la mentalidad del legislador vasco al regular el nivel local de gobierno.

El referido precepto regula, en sus apartados 1 y 4, los distintos tipos de competencias de los entes locales vascos, en los siguientes términos:

“(...) 1. Las competencias de las Entidades locales que se establezcan por ley o norma foral se clasifican en propias, transferidas o delegadas.

(...)

4. Asimismo, las Entidades locales podrán ejercitar cualquier actividad, servicio o prestación que, desarrollada en interés de la comunidad local, no se encuadre dentro de las competencias propias, transferidas o delegadas, siempre que, de acuerdo con lo expuesto en la presente ley, no se incurra en supuestos de duplicidad y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda de la entidad en su conjunto (...).”

Por lo tanto, aunque las competencias distintas de las propias, transferidas o delegadas no se encuentran expresamente recogidas dentro de los tipos de competencias enumeradas en el art 14.1 transcrito, deben añadirse a las anteriores, habida cuenta de

mediante convenios de colaboración con la administración correspondiente, que garantizarán los recursos necesarios para su correcto ejercicio (...).”

⁸⁸⁰ Señálese, en este sentido, que para este autor la LTH no tiene una especial posición en relación con las demás leyes del País Vasco pues, en su opinión, la especial posición de una ley siempre ha de derivar de una singularidad procedimental en su aprobación. En VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos...”, *op. cit.*, p. 270-271. Recuérdese, también, la opinión contraria manifestada, al respecto, por JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?.....”, *op. cit.*, pp. 674-677 y, asimismo, LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, p. 45.

su regulación expresa, tanto en el art. 14.4, también transcrito, como en el art. 16 de la propia ley que se analiza en un epígrafe posterior de la presente tesis.

La terminología utilizada por el legislador vasco para designar la diferente tipología de competencias es respetuosa con la empleada por la LRSAL que, a raíz de la STC 41/2016, de 3 de marzo, en su FJ 10, ha de reinterpretarse conforme se ha señalado en el Capítulo II de la parte primera de esta tesis, considerando el *tercer tipo* de competencias hoy como “propias generales”, a raíz de la adjetivación otorgada por el Alto Tribunal⁸⁸¹.

Puede afirmarse que la clasificación de competencias que opera la LILE, por lo tanto, es similar a la realizada por la LRSAL, añadiendo, como única novedad, un cuarto tipo de competencias, las transferidas. Incluso su sistemática no varía respecto a la utilizada en la LRBRL con la modificación efectuada por la LRSAL pues hay, primeramente, una aparente clasificación en dos tipos de competencias en el art. 7.1 de la LRBRL, añadido de un tercer tipo de ellas en el art. 7.4 de la LRBRL⁸⁸².

Sin embargo, la utilización del Principio de Subsidiariedad y Proximidad como Principios Rectores y también Principios de Atribución competencial a las Entidades locales vascas evidencia el notable contraste con la LRSAL, que modifica el art. 2.1 de la LRBRL sustituyendo la expresión “máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” por una mera referencia a la “proximidad” como criterio.

Además, en la LILE el Principio de Máxima Proximidad sumado al de Subsidiariedad hace que la atribución de competencias se quede preferentemente en el nivel local.

Ahora bien, al analizar el Título III de la LILE, VELASCO CABALLERO apunta a que “(...) esta atribución de competencia universal a todas las Entidades locales vascas es cuestionable (...). Y es dudoso que lo que sin problemas se puede enunciar del Municipio, en tanto que Entidad local básica o primaria (art. 8.1 LIL), también se pueda pregonar de lo que son formas organizativas derivadas o dependientes del Municipio, como una Entidad local menor o una mancomunidad (...)”, a lo que sugiere, “(...) a fin de evitar una interpretación ilógica de la LIL, sencillamente se puede entender que el art. 14.4 LIL sólo atribuye *competencia propia general* al

⁸⁸¹ Recuérdese que la STC 41/2016, de 3 de marzo, declara constitucional el art. 7.4 de la LRBRL, pero adopta la adjetivación, de “competencias propias generales” para designar las competencias que la literalidad de la LRSAL llama “distintas de las propias y delegadas”. STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 en su FJ 10 d). *BOE*, ..., *op. cit.*, p. 25026.

⁸⁸² Recuérdese que la LRSAL clasifica las competencias municipales en propias y delegadas dando nueva redacción al art. 7.1 de la LRBRL y, ulteriormente, posibilita la prestación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, pero esto último solamente cubriendo una serie de requisitos vinculados al cumplimiento de la legislación de sostenibilidad financiera detallados en el art. 7.4 de la LRBRL.

Municipio, si bien es posible que esa *competencia propia general* se ejerza a través de una Entidad local menor o de una mancomunidad (...)”⁸⁸³.

Por su parte, lo que, por primera vez, aporta la LILE, y hasta donde se ha podido tener conocimiento en la legislación española vigente, es la definición legal del concepto de competencia⁸⁸⁴ en su art. 15, que literalmente, dispone lo siguiente:

“(...) 1. Se entiende por competencia de las Entidades locales territoriales el conjunto o haz de facultades y funciones que, de acuerdo con lo previsto en las leyes o normas forales, corresponden a aquellas en un ámbito material concreto o en un sector o institución particular.

2. Las funciones o facultades podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión, o ejecutivas.

3. En todo caso, la atribución de una competencia como propia a una entidad territorial conllevará el ejercicio por parte de todas las facultades descritas en el apartado segundo de este artículo, salvo que excepcionalmente se establezca en el anunciado legal un acotamiento funcional específico (...)”.

Es decir, de la literalidad de este precepto se deduce que se discierne legal y claramente, como propone ZAFRA VÍCTOR, así como el municipalismo vasco, la distinción entre *materia* y *competencia*⁸⁸⁵. Se define conceptualmente competencia como haz de facultades sobre materias y cuando ésta es propia, bien atribuida por ley o norma foral, se entiende que comprende todas las facultades enumeradas en el apartado 2 del art. 15 transcrito. La tipología de funciones municipales es muy abierta: ordenación, programación, planificación, fomento, gestión o ejecución.

Por lo tanto, la regla general es la presunción de que, asignada una competencia como propia a una Entidad local territorial, le son otorgadas, simultáneamente también, todas

⁸⁸³ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 275.

⁸⁸⁴ Con posterioridad a la LILE, la más reciente Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, BOE, núm. 38, de 13 de febrero. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-1938-consolidado.pdf> (Última consulta 12/09/2019), define el concepto de competencia en su artículo 12.1 con el siguiente tenor literal:

“(...) Se entiende por competencia municipal el conjunto o haz de funciones o facultades que se proyectan sobre materias, actividades, sectores o instituciones particulares (...)”.

⁸⁸⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo político.....*, *op. cit.*, pp. 297-298 y también en similar sentido se posiciona EUDEL en el apartado VII.3 de las de las “Bases para una ley municipal de Euskadi” aprobadas el 11 de marzo de 2010.

las facultades inherentes a la materia y la excepción es su acotamiento funcional, que queda reservado a la ley o a norma foral.

Esta idea central se lleva luego al listado de competencias propias específicas del art. 17.1 de la propia ley, tal y como se verá, y en cada una de ellas se van atribuyendo *funciones sobre materias* a los Municipios vascos. En este sentido, subyace, a mi entender, el recelo de que la simple identificación de materia competencial no garantiza suficientemente la autonomía local si no va acompañada de una función característica reservada a los Municipios.

Según opinión de VELASCO CABALLERO, “(...) las funciones delimitadas sobre cada materia municipal han de permitir políticas propias y la fijación de prioridades por cada Municipio (...)”⁸⁸⁶, en cumplimiento de los arts. 4 y 9.3 de la propia LILE.

Por lo tanto, según este autor, “(...) allí donde el interés municipal sea cualificado, las funciones de los ayuntamientos habrán de ser también cualificadas y habrán de incluir ámbitos de decisión, quedando proscritas las simples funciones de participación en procedimientos decisorios supramunicipales, salvo en los supuestos de coordinación (...)”⁸⁸⁷.

En este sentido cabe constatar, a mi entender, que la sensibilidad que manifiesta el legislador vasco, respecto al ámbito objetivo de la autonomía local, difiere y se aleja de la puesta en manifiesto por la regulación de la LRBRL operada por la LRSAL y se alinea con claridad con la de la CEAL⁸⁸⁸.

Se analiza, a continuación, la tipología de competencias que contempla la ley vasca y su diferenciado régimen jurídico.

III.- LAS COMPETENCIAS PROPIAS

La LILE regula la atribución de competencias propias en los arts. 14.2, 14.3, 14.5, 15.3 y en los artículos 17 al 19. Sin embargo, por una parte, hay que señalar que sólo el art. 14.5 y 15.3 se refieren a todas las Entidades locales vascas y el resto de artículos sólo se aplican al Municipio vasco.

Por lo tanto, lo que mayormente regula la ley vasca son competencias propias municipales y no competencias propias de las Entidades locales.

⁸⁸⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 277.

⁸⁸⁷ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 278.

⁸⁸⁸ Recuérdese que el art. 4.4 de la CEAL dispone lo siguiente:

“(...) Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley (...)”.

Por otra parte, el legislador vasco no define lo que se entiende por competencia propia, aunque es evidente que es la que se ejerce en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad municipal, tal y como dispone el art. 7.2 de la LRBRL, conforme a cuya literalidad ha de ser interpretada la legislación autonómica, tal y como ya se viene exponiendo.

El art. 17 de la LILE recoge con minuciosidad un listado de *funciones sobre materias* que son objeto de competencia propia municipal y que están, directamente, conectadas con el interés local.

Esta lista no puede ser cerrada, en mi opinión, sino abierta, tal y como lo es la del art. 25.2 de la LRBRL, pues la interpretación como relación cerrada se halla hoy superada y zanjada a raíz de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, como se ha podido constatar en su momento⁸⁸⁹.

En este sentido, VELASCO CABALLERO se hace eco de que, si bien en todas las materias mencionadas en el art. 17 de la LILE “(...) está presente el interés local-municipal (...), todas y cada una de ellas, excepto tráfico y seguridad vial que constituyen competencias estatales, corresponden, bien a la CAPV o a cada uno de los TTHH (...). En consecuencia, todas las competencias propias de los Municipios vascos ex art. 17 de la LILE son, en origen, competencias propias de la Comunidad Autónoma o de los Territorios Históricos (...), si bien en el ejercicio de tales competencias, tanto las leyes autonómicas como las normas forales necesariamente han de crear y delimitar competencias propias municipales. En suma, las competencias municipales propias lo son de segundo nivel: son propias, pero creadas por el titular original de la correspondiente materia competencial (...)”⁸⁹⁰.

Este art. 17.1 de la LILE enumera hasta un total de 37 ámbitos materiales en los que los Municipios podrán ejercer competencias propias, a los que hay que añadir el euskera, configurada también como una competencia propia municipal en la propia ley, a cuyo tratamiento se dedica, ampliamente, en su Título I, siendo diferentes las formas de atribución de una y otras competencias. El Euskera se atribuye directamente por el legislador vasco como competencia propia municipal.

⁸⁸⁹ Recuérdesse que explícitamente, en su FJ 10.c) de la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. BOE núm. 85, de 8 de abril, de 2016. Web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407, (Última consulta 26/03/2018), p. 25025, señala lo siguiente:

“(...) Debe, pues, excluirse la interpretación de que los Municipios sólo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LRBRL (...)”.

⁸⁹⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 286.

Por lo tanto, de la lectura del art. 17.1 surge ávidamente la incógnita de si, realmente, el artículo mentado recoge competencias o simplemente difiere al legislador ordinario sectorial, autonómico, estatal o foral, la atribución de tal competencia.

Esta cuestión se suscita en el ámbito de estudio del primer grupo de trabajo constituido por EUDEL en torno a la LILE y la respuesta obtenida en su seno lleva a concluir que, efectivamente, el artículo 17 de la ley, tiene buenas intenciones, pero no llega a atribuir competencias a las Entidades locales, tampoco en ámbitos materiales que se comparten sólo con el nivel autonómico de gobierno⁸⁹¹.

Siguiendo en este punto a TOSCANO GIL, puede decirse que tampoco la dicción del artículo es la más correcta al utilizar la expresión “ámbitos materiales” para referirse al elenco que se referencia a continuación. Ello, “(...) pues, aunque efectivamente en ese listado hay materias, las hay como elementos de las competencias, no de forma aislada. Lo que se enumeran son competencias, no materias. Lo que es coherente con la definición de competencia que daba el art. 15.1 LILE (...)”⁸⁹².

No obstante, a favor de la conclusión de que el art. 17.1 de la LILE no atribuye competencias a los Municipios, sino que difiere su atribución al legislador sectorial aporta luz la dicción de los preceptos que le siguen.

Concretamente, el párrafo 2 del propio art. 17 dispone, literalmente, lo siguiente:

“(...) Con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local, las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero del presente artículo salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en el apartado anterior. Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los Municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa (...)”.

Queda, por lo tanto, más que evidenciado que el art. 17 de la ley vasca no atribuye competencias a los Municipios vascos y ello, probablemente, porque lo contrario vulneraría la actual distribución competencial interna dentro de la CAPV y supondría la, más que posible, disposición por el Parlamento vasco de las competencias de los TTHH, lo cual implicaría incidir en “el núcleo intangible de la foralidad”.

⁸⁹¹ EUDEL “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 12/12/1016). Además, esta segunda interpretación es, a día de hoy, poco garantista. Sin embargo, el art. 9 de la LAULA dispone: “Los Municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias ...”.

⁸⁹² TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a las...”, *op. cit.*, pp. 230-231.

En esta tesitura, podría plantearse como riesgo el de la degradación de la autonomía local por razón de la remisión de la atribución competencial al legislador sectorial, dada la dicción del art. 17 de la LILE, tal y como ya había sido denunciada de forma reiterada en el análisis del devenir de la autonomía local en el ámbito estatal⁸⁹³.

En este sentido parece pronunciarse TOSCANO GIL, cuando presta atención a la disposición transitoria primera de la ley, párrafo segundo, para confirmar la interpretación de este art. 17.1 como “(...) cláusula de garantía devaluada de la autonomía municipal (...)”, en cuanto no contiene una atribución directa y remite al legislador sectorial⁸⁹⁴. Esta disposición transitoria 1ª de la LILE, en su párrafo segundo, reza así:

“(...) 2. En aquellos ámbitos materiales previstos en el art. 17.1 de la presente ley en que, a su entrada en vigor, la legislación sectorial autonómica o las normas forales no hayan determinado aún el alcance de las competencias propias, las Entidades locales podrán ejercer las facultades o potestades allí previstas con financiación propia o mediante convenios de colaboración con la administración correspondiente, que garantizarán los recursos necesarios para su correcto ejercicio (...)”.

Aunque la literalidad del precepto se dirija a todas las Entidades locales, la remisión su art. 17.1 restringe su ámbito subjetivo sólo a los Municipios, tal y como se ha constatado en anteriores líneas. Además, evidencia la remisión al legislador sectorial para atribuir las competencias a los Municipios.

Lo que no queda claro es si cabría plantearse, tal y como pone de manifiesto el autor mencionado, hasta qué punto el ejercicio de las competencias previstas en el precepto es una opción para el Municipio, cuando la facultad atribuida coincida con la prestación de un servicio obligatorio, de los que se garantizan al ciudadano en el art. 26.1 de la LRBRL⁸⁹⁵.

Según VELASCO CABALLERO, el art. 17.1 LILE “(...) no dota de un significado único al listado de materias que enuncia. Su alcance jurídico es *doble*: uno inmediato y otro a futuro (...)”⁸⁹⁶.

Según él, “(...) a) De un lado, la DT 1.2 LIL establece claramente que, desde su entrada en vigor, el art. 17.1 LIL es *directamente atributivo* de competencias a los Municipios vascos. En algunos casos estas competencias estarán delimitadas o perfiladas en

⁸⁹³ VELASCO CABALLERO, F., “El estado de la autonomía local en 2007”, *Anuario de Derecho Municipal 2007*, núm. 1, 2008, p. 45.

⁸⁹⁴ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a las...”, *op. cit.*, p. 233.

⁸⁹⁵ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a las...”, *op. cit.*, p. 234.

⁸⁹⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 289.

previas leyes sectoriales o normas forales. Pero, incluso donde no haya leyes sectoriales, los Municipios vascos son competentes en las materias y funciones descritas en el art. 17.1 LIL. Se trata de títulos competenciales *directos, pero débiles* o de segunda categoría, tanto por su régimen de financiación como por su provisionalidad. Desde el punto de vista financiero, lo peculiar de estas competencias está en que, a diferencia de las que a partir de ahora atribuyan las leyes sectoriales (o normas forales), se ejercerán con los *recursos económicos actuales* de los ayuntamientos. Esto es, para ellas no rige la previsión de financiación específica que, para el futuro, contempla el art. 18.3 LIL(...)”⁸⁹⁷.

Y, por otro lado, “(...) b) A futuro, el art. 17.1 LIL actúa como un *mandato de atribución* de competencias. Obliga a los legisladores sectoriales (al Parlamento vasco y a las juntas generales) a definir concretas competencias municipales en las materias de interés municipal que enuncia el art. 17.1 LIL. Estas competencias, cuando las atribuya el Parlamento vasco, necesariamente contarán con una *financiación cuantificada* y específica (acordada en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas), que se expresará en un «anexo específico con la dotación de los recursos necesarios» (18.3 LIL). De otro lado, la ley sectorial también deberá especificar, en cada materia del art. 17.1 LIL, las específicas «funciones» (servicios, prestaciones) que se atribuyen a los Municipios vascos (18.2 y 5 LIL). (...)”⁸⁹⁸.

Es decir, para este autor, el art. 17 de la LILE atribuye competencias a los Municipios, aunque sólo de manera provisional y supletoria, porque está llamado a ser modificado por leyes sectoriales posteriores que delimiten tales competencias y además, también por NNFF en materias que, *ex artículo 7* de la LTH, son competencia de los Órganos forales, agravándose así, según su opinión, la situación en la disponibilidad del ámbito objetivo de la autonomía local en la que considera se produce una deslegalización, pues no sólo la ley sectorial podrá ensanchar o estrechar el ámbito objetivo de la autonomía local vasca, sino también podrán hacerlo las NNFF, según el contexto político que se viva en cada momento⁸⁹⁹.

Frente a esta visión, el profesor JIMÉNEZ ASENSIO sostiene que el concepto de competencias propias debe analizarse a través del conjunto de previsiones de la propia ley y reivindica una interpretación sistemática más allá de lo dispuesto en el Título III de la ley. Señala, a este respecto, que “(...) el concepto de competencias propias debe configurarse a partir de la noción de “ley integral” que tiene la LILE y de sus conexiones evidentes con el sistema de financiación y asimismo con el sistema

⁸⁹⁷ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *loc. cit.*

⁸⁹⁸ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, pp. 290-291.

⁸⁹⁹ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *loc. cit.*

institucional, pero también de acuerdo con lo previsto en las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LILE (...)”⁹⁰⁰.

Aún más, para definir el concepto de competencia propia que establece el legislador vasco no sirve, según él, “(...) el esquema establecido por el legislador básico estatal, sino que debe configurarse a partir de presupuestos normativos endógenos establecidos en la propia ley vasca y que arrancan de la singularidad que el modelo competencial vasco tiene derivado de sus conexiones con el sistema de financiación, tal y como ya prevé la disposición adicional octava del texto refundido de la ley de Haciendas Locales. El debate no está, por lo tanto, en si al art. 17 de la LILE es, o no, atributivo de competencias, sino en la existencia de competencias propias financiadas de acuerdo con lo establecido en el Título IX de la LILE o de la existencia de competencias propias que no tienen de momento esa financiación hasta que la ley sectorial adapte sus previsiones a lo establecido en la propia LILE (...)”⁹⁰¹.

En este sentido se pronuncia ZAFRA VÍCTOR, cuando constata que “(...) las competencias establecidas en la LILE configuran una autonomía municipal en positivo, no quedan confiadas enteramente a la voluntad más o menos descentralizadora del legislador sectorial y constituyen un contrapunto evidente con la LRSAL, donde las competencias municipales se definen en negativo como derecho de las Entidades locales frente a los legisladores correspondientes (...)”⁹⁰².

Lo cierto, a mi entender, es que las limitaciones competenciales con las que se encuentra el legislador autonómico vasco se alinean con su decidida voluntad de configurar una autonomía política fuerte en el nivel local de gobierno y, a pesar de no llegar a atribuir competencias expresamente a los Municipio, le llevan a prever en los siguientes preceptos medidas de salvaguarda, exigencia y garantía, tanto en la atribución de competencias municipales por ley o norma foral, como en su prestación que quizá contribuyan a contrarrestar su falta de previsión.

Expresamente, se dispone que, en todo caso, las leyes y NNFF podrán, al atribuir competencias como propias a los Municipios, ampliar las facultades que definen el ámbito de autonomía municipal previstos en el art. 17.1 de la LILE garantizando la suficiencia financiera. De manera que, el listado competencial recogido en la LILE es de mínimo competencial susceptible de ser ampliado. Un mínimo de garantía que no impide la atribución de otras competencias en coherencia con la interpretación que se defiende del art. 14.2 de la propia ley.

En este sentido, aunque el art. 17 de la LILE no atribuya directamente competencias propias a los Municipios vascos, sí implica, en mi opinión, una reserva por ley de

⁹⁰⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?,”, *op. cit.*, p. 663.

⁹⁰¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?,”, *loc. cit.*

⁹⁰² ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal.....” *op. cit.*, p. 109.

determinadas funciones sobre materias que obligatoriamente la ley sectorial o la norma foral pertinente debe, en todo caso, respetar y ahí radica su verdadera importancia.

III.1.- RÉGIMEN DE ATRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS

El régimen de atribución de las competencias municipales propias viene regulado en el artículo 18 de la LILE.

Tal y como se viene argumentando, este régimen se refiere a todo tipo de competencias propias, no solamente las relacionadas con el elenco enumerado en el art. 17 de la propia ley porque este precepto no materializa una lista cerrada.

Concretamente, en el art. 18 el legislador vasco prevé cuatro reglas claras de atribución de competencias propias que son las siguientes:

1ª) La primera regla, consiste en la atribución de competencias propias por ley del Parlamento vasco o por norma foral, aunque la LILE *ex* art 18.2 admite desarrollo reglamentario en los casos en que la atribución competencial precise de una concreción ulterior de servicios, actividades o prestaciones.

Esta primera previsión del art. 18 presenta ya una diferencia respecto al régimen de atribución de competencias propias en el régimen local común y consiste en que la norma foral, además de la ley del Parlamento vasco, pueda ser instrumento de atribución de competencias propias a los Municipios vascos⁹⁰³.

Es destacable que, como ha señalado TOSCANO GIL, aunque hablamos de “atribuir” competencias, la expresión utilizada por la LILE es la de “determinar”; “(...) las competencias propias de los Municipios deberán ser determinadas (...)”⁹⁰⁴.

En este sentido, el uso de la expresión determinar la competencia, en lugar de atribuirla, según él, “(...) entronca con la idea de que las competencias propias conectan con el núcleo mínimo de la autonomía local, por lo que la atribución derivaría directamente de la Constitución Española y lo que hace la ley es determinar sus facultades (...)”⁹⁰⁵.

⁹⁰³ Recuérdese, en este sentido, que la propia LRSAL respeta esta especialidad en su reforma de la disposición adicional 8ª del TRLHL que en su apartado 1, dispone lo siguiente:

“(...) 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 art. 25 de la ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen Local (...)”.

⁹⁰⁴ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a ...”, *op. cit.*, p. 235. Ahora bien, también, se hace eco de que tal cuestión no reviste novedad en la LILE pues la literalidad del art. 7.2 de la LRRL y el art. 6 de la LAULA utilizan la misma terminología.

⁹⁰⁵ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias a ...”, *loc. cit.*

2ª) La segunda regla, consiste en que, previamente, debe de evaluarse la conveniencia de la atribución competencial, de conformidad con los principios recogidos en el art. 14.5 de la propia ley, que rigen la asignación de competencias propias a las Entidades locales territoriales y que son el Principio de Suficiencia financiera, la Proximidad a la ciudadanía, la Subsidiariedad, y, en su caso, el Principio de Diferenciación.

De entre todos éstos, la LILE prioriza, especialmente, los Principios de Proximidad y Subsidiariedad, de acuerdo con lo previsto en la CEAL (art.18.1 LILE).

3ª) La tercera regla, consiste en que la ley o norma foral que atribuya competencias o su desarrollo reglamentario, en su caso, deberán recoger, en un anexo específico, la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los Municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las Administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al respecto, ex art. 18.3 de la LILE

Interesa aquí poner de manifiesto la posibilidad prevista en la literalidad de la ley vasca de permitir, expresamente, que el reglamento gubernativo pueda complementar la atribución de competencias a los Municipios.

Se comparte, a este respecto, la opinión de VELASCO CABALLERO, cuando apunta a que “(...) la función «complementaria» del reglamento, allí donde el art. 25.3 LBRL ha impuesto la forma de ley, debe ser interpretada de forma estricta (...)”⁹⁰⁶.

Es imprescindible señalar, en este sentido, que esta tercera regla se complementa con el art. 112 de la LILE, ubicado en su Título IX, que regula la financiación de las Entidades locales.

Este precepto regula el régimen de las nuevas competencias y servicios municipales, y dispone lo siguiente:

“(...) 1. La ley o norma foral que atribuya competencias propias a los Municipios en los ámbitos materiales establecidos en la presente ley, además de dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 18, deberá determinar, en todo caso y de forma simultánea, los medios de financiación necesarios que garanticen su cumplimiento o la prestación de los citados servicios.

2. Asimismo, a efectos de garantizar los principios de autonomía, estabilidad, sostenibilidad y suficiencia financiera de los Municipios y

⁹⁰⁶ Al igual que ocurre en materia sancionadora en el ámbito local, ha de entenderse que el alcance final de una reserva de ley está en función de la materia, de su relevancia para la reconocibilidad del Principio Democrático y de la necesaria concordancia práctica de la reserva de ley con otros principios o bienes constitucionales. En VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 282.

demás Entidades locales vascas, la memoria económica que acompañe a los proyectos de ley o norma foral deberá contener un análisis del impacto, que, en su caso, pueda producir la asunción de tales servicios sobre las haciendas de las Entidades locales.

3. Los proyectos de ley o norma foral irán acompañados de un informe del departamento competente en materia de Hacienda del Gobierno Vasco o de la de Diputación Foral correspondiente, sobre el cumplimiento de los principios expuestos en los apartados anteriores (...).”

En consonancia, la regla tercera de atribución de competencias propias a los Municipios vascos contenida el art. 18.3 de la LILE se complementa con su art. 112 que cumple, a su vez, con la función de desarrollar las exigencias de los apartados 3 y 4 del art. 25 de la LRBRL, que constituyen también requisitos de la atribución de competencias propias a los Municipios de régimen común⁹⁰⁷.

En este sentido, es significativo, en mi opinión, que el art. 25 de la LRBRL exija la aplicación, únicamente, de los Principios de Descentralización, Eficiencia, Estabilidad y Sostenibilidad Financiera, mientras que la ley vasca concede a estos principios un significado y ubicación diferentes; en primer lugar, los de Proximidad y Subsidiariedad en su art. 18.1, como principios que han de tenerse, especialmente, en cuenta en todos los procesos de determinación de competencias propias a los Municipios, y en segundo lugar, los principios de naturaleza economicista en el art. 112, como principios que se conjugan con los de Autonomía y Suficiencia Financiera.

Este hecho, a mi entender, refleja una mayor sensibilidad de la LILE con el Principio de Autonomía local que la actual redacción de la LRBRL.

4ª) La cuarta regla consiste en que las leyes, o normas forales atributivas de competencias propias a los Municipios deban determinar, expresamente, las potestades y funciones que se desplieguen sobre cada ámbito material, garantizando que no se produzca ninguna duplicidad en los términos que la reconoce la propia ley (art. 18.5 LILE).

⁹⁰⁷ Este precepto, por razón de su redacción y sistemática, suscitó dudas a la Comisión Jurídica Asesora, de Euskadi en su Dictamen, de 22 de octubre de 2014, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal, en sus apartados 397-399. Dictamen 160/2014, de 22 de octubre, de la COJUA, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, parágrafo 139. Web: <http://www.comisionjuridica.euskadi.eus/u78aMantenimientoWar/dictamenes/getBusquedaDictamenValues?tipoConsulAD=&titulocasa5=&tituloeusa5=&textodoca5=&codentrespa5=&tipodictamena5=0&coddictamena5=160%2F2014&fromfecdictamena5=&tofecdictamena5=&numconsultaa5=&codorganismoa5=&origenbusq=&uidsorigenbusq=&uidsareajur1a5=&uidsareajur2a5=&uidsareajur3a5=&uidsareajur4a5=&uidsareajur5a5=&codresumendoca5=&uidsponentea5=&uidsvotantea5=&tienevotaa5=&descnormativacasa5=&descnormativaeusa5=&descriptora5=&uidsdescriptora5=&condiciondescriptor5=> (Última consulta 22/03/2018).

Es decir, esta cuarta regla encierra dos exigencias distintas y acumulativas: una consiste en que la atribución competencial sea específica, que la ley o norma foral determine, expresamente, las potestades y funciones de cada ámbito material en que consiste la competencia, y, la segunda, que no se produzca duplicidad en los términos dispuestos en el art. 16 de la LILE que se analizará más adelante.

Del contenido del art. 18 de la LILE, hasta el momento, se puede concluir, por lo tanto, que constituye el desarrollo de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 de la LRBRL, en redacción operada por la LRSAL, profundizados en el Capítulo II de la parte primera de esta tesis con las importantes matizaciones expuestas, derivadas, sobre todo, de la garantía de la subsidiariedad, la suficiencia financiera y del art. 112 de la propia ley vasca.

A este respecto, VELASCO CABALLERO advierte que, “(...) en apariencia, la regulación a futuro del art. 18 de la LILE parece óptima en términos de autonomía municipal. Sin embargo, puede llevar a una alta instrumentalización de las competencias municipales al servicio de políticas públicas supramunicipales (...)”⁹⁰⁸.

Señala que “(...) hay un riesgo latente, evitable pero real, de que, por medio de la financiación específica y la precisión funcional, la ley sectorial o la pertinente norma foral fije las prioridades de la actividad municipal en cada materia (...)”. De ahí que apele a una interpretación prudente del art. 18.3 de la LILE sobre el hecho de que cada ley incluya un anexo específico con la dotación de los recursos necesarios. “(...) De la misma forma, la referencia a que las leyes sectoriales definen las «funciones» de los Municipios en cada materia (art. 18.2 y 5 LIL) habrá que entenderla, para ser compatible con el Principio General de autonomía local (art. 137 CE) y con los principios generales de la propia LIL, en el sentido de que la ley define la tipología de funciones (planificación, intervención, inspección, sanción, etc.) en relación con cada materia, y no las concretas prestaciones o servicios que, en cada materia, deben desarrollar los Municipios (...)”⁹⁰⁹.

En mi opinión, es evidente que no puede obviarse la aplicación de los principios de la LOEPSF introducidos por la LRSAL pero, como acertadamente señala TOSCANO GIL, el legislador vasco, aun no obviando estos principios, “(...) alienta a que se apliquen, con especial atención, otros principios, derivados de la vigencia de la CEAL, los de proximidad y subsidiariedad (...)” y esto es algo que “(...) debe de tener consecuencias en los procesos de atribución de competencias propias a los Municipios,

⁹⁰⁸ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 290.

⁹⁰⁹ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, pp. 290-291.

que deberán realizarse ponderando no sólo los principios de sostenibilidad y suficiencia (...)”⁹¹⁰.

Además, tal y como señala el autor mencionado, la cláusula de excepción recogida en el apartado 1 de la disposición adicional 8ª del TRLHL, introducido por la LRSAL, no contempla este hecho porque exige la estricta observancia de los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 de la LRBRL. Por lo tanto, la sensibilidad de la LILE, en mi opinión, se aleja una vez más del más reciente legislador básico estatal⁹¹¹.

Lo relevante, a mi entender, es que el hecho de que la LILE establezca con rotundidad la preferencia competencial del Municipio, respecto de las demás Entidades locales, significa que estas últimas no podrán desplazar la centralidad institucional del Municipio, un hecho que condiciona, necesariamente, no sólo a las Instituciones comunes de la CAPV, sino también a los TTHH, que no podrán atribuir libremente competencias a Entidades locales distintas del Municipio, incluso en sus ámbitos competenciales exclusivos, enunciados en el art. 7 de la LTH.

Más aún, tal y como señala VELASCO CABALLERO, tal atribución sólo será posible si, “(...) además de cumplirse con los criterios de proximidad y subsidiariedad, existen razones específicas y suficientes para que en una materia de interés local una concreta competencia se atribuya a una Entidad local distinta del Municipio (...)”⁹¹².

III.2.- RÉGIMEN DE GARANTÍAS DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS

La LILE regula en su artículo 19 el régimen de prestación de las competencias propias con el propósito de garantizar su ejercicio.

Este precepto, en sus párrafos primero y segundo, dispone lo siguiente:

“(...) 1. Las competencias propias implican la titularidad de las funciones o potestades por parte de los Municipios sobre los ámbitos materiales previamente acotados por la legislación sectorial autonómica o por el poder normativo foral, con respeto a lo previsto en el artículo 17 de la presente ley.

2. El ejercicio de las competencias propias se podrá efectuar por el mismo Municipio o mediante fórmulas asociativas municipales previstas en la legislación vigente que faciliten, en su caso, la realización de obras y la gestión o prestación de servicios derivados de aquellas competencias, en los términos que los propios Municipios afectados determinen (...)”.

⁹¹⁰ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias ...”, *op. cit.*, p. 237.

⁹¹¹ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias ...”, *loc. cit.*

⁹¹² VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 284.

De la lectura de ambos párrafos se deduce que, con la finalidad de garantizar el ejercicio de las competencias propias, el legislador vasco distingue *titularidad* y *ejercicio* de competencias como dos dimensiones diferentes de la competencia que normalmente van juntas, pero que, también, pueden ir separadas.

Esta diferenciación se encuentra reflejada, además, como antecedente en las reivindicaciones del municipalismo vasco plasmadas en las Bases para una ley municipal de Euskadi, aprobadas, el 11 de marzo de 2010, por EUDEL⁹¹³.

La literalidad del art. 19.1 de la ley vasca se centra en la titularidad de la competencia propia, mientras que el art. 19.2 atiende su ejercicio.

A pesar de la dicción otorgada por el precepto, debe remarcarse, nuevamente, que la remisión de este artículo 19.1 de la LILE al artículo 17 de la propia ley no puede entenderse, según mi parecer, como una acotación de máximos del ámbito material de las competencias propias municipales, sino como un mínimo ampliable mediante ley o norma foral.

La diferenciación de ambas dimensiones, esto es, titularidad y ejercicio, persigue, en mi opinión, garantizar que el Municipio nunca pueda perder la titularidad de las competencias propias, sino únicamente su ejercicio de manera temporal.

Esta pérdida en el ejercicio de las competencias propias puede ser voluntaria o forzosa en los términos que se determinan a continuación.

En este sentido, el párrafo segundo del art 19 transcrito parece estar pensando en mancomunidades y consorcios, como figuras asociativas y voluntarias que la Exposición de Motivos de la LILE ensalza y potencia en detrimento de fórmulas forzosas e integradas para la prestación de competencias, tal y como se ha advertido en el Capítulo anterior de esta tesis.

Ahora bien, el art. 19.3 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) 3. Por medio de normas forales de los territorios históricos o, en su caso, las de la Comunidad Autónoma de conformidad con lo dispuesto en el título VIII de esta ley, se podrán establecer, asimismo, fórmulas institucionales de intermunicipalidad o, en su defecto, demarcaciones supramunicipales que garanticen de forma complementaria y subsidiaria a las fórmulas asociativas la ordenación y prestación de las competencias municipales en aquellos casos en que, por razones de eficiencia o por

⁹¹³ EUDEL. “Bases para una ley Municipal de Euskadi”, en sus apartados II.10,11 y 12 y VII. Se debe también constatar que es realmente el art. 10 de la LAULA el primer precedente de legislación autonómica de régimen local en determinar la diferenciación entre titularidad y ejercicio de la competencia como dos dimensiones de la misma, tal y como advierte TOSCANO GIL en “El sistema de atribución de competencias ...”, op. cit., p. 238. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 14/07/2017).

motivos de economías de escala, ello sea necesario para una mejora de los resultados de gestión. La implantación de tales fórmulas institucionales exigirá el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación básica, en esta ley y en la normativa foral que sea de aplicación (...)”.

Es decir, ex art. 19.3 el legislador vasco reconoce que la cesión o pérdida en el ejercicio de las competencias propias puede darse, además de a través de fórmulas de asociacionismo voluntario, por otras fórmulas establecidas mediante norma foral o norma de la CAPV. Esto es, fórmulas institucionales de intermunicipalidad o, en su defecto, demarcaciones supramunicipales que garanticen de forma complementaria y subsidiaria a las fórmulas asociativas, la ordenación y prestación de las competencias municipales en aquellos casos en que, por razones de eficiencia o por motivos de economía de escala, sea necesario para una mejora de los resultados de gestión o bien, por la utilización de fórmulas de prestación integrada de las que la Exposición de Motivos de la LILE quiere distanciarse.

Como puede apreciarse, este tercer apartado del artículo 19 la LILE no remite a la voluntariedad como nota determinante o consustancial del asociacionismo, sino que remite a NNFF o normas autonómicas para finalmente concluir que dichas fórmulas institucionales deberán cumplir con los requisitos previstos también en la legislación básica, además de en la propia ley y las normas forales pertinentes.

Por lo tanto, el legislador vasco parece referirse, en esta ocasión, a fórmulas de intermunicipalidad forzosa o incentivada, tal y como señala TOSCANO GIL⁹¹⁴.

Por último, el artículo 19.4 de la LILE contempla la asistencia técnica foral al ejercicio de las competencias municipales para garantizar la efectividad plena de las competencias propias, lo cual se deduce también de la cláusula de excepción recogida en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la LRBRL, en redacción operada por la LRSAL.

Sin embargo, según mi parecer, lo que aquí más interesa en relación al régimen de garantías que la ley vasca proporciona en la atribución de competencias propias municipales, es hacerse eco de la debilidad que presenta la eficacia real de los criterios de atribución de estas competencias que determina el legislador vasco y que viene derivada de su carácter de ley ordinaria.

Así, lo pone de manifiesto LARRAZABAL BASAÑEZ cuando reivindica una protección reforzada de la misma porque, aun siendo una ley ordinaria, tiene, según él, la consideración de ley *de función estatutaria*⁹¹⁵, dictada en complemento del EAPV,

⁹¹⁴ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias ...”, *op. cit.*, p. 239.

⁹¹⁵ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., “Zume hauekin.....”, *op. cit.*, p. 49. Este autor señala que, para proteger este tipo de leyes, en las que encuadra la LILE y la LTH, tal vez, la clave de la solución al

en terminología acuñada por el profesor JIMÉNEZ ASENSIO como se ha podido constatar en el Capítulo I de la parte segunda de esta tesis⁹¹⁶.

También, en relación a la eficacia real de los criterios de atribución de competencias, VELASCO CABALLERO señala que “(...) si, como establece el art. 25.3 de la LRBRL, toda atribución de competencias a los Municipios ha de ser por ley, difícilmente una ley sectorial vasca que no cumpla con los criterios de atribución de la LIL puede ser cuestionada en su validez pues el mismo rango y posición normativa tienen la LIL y una ley sectorial del Parlamento vasco. En consecuencia, el control de cumplimiento de los criterios de atribución de competencias de la LIL no podrá articularse a través de procesos jurisdiccionales, sino, únicamente, a través de instrumentos consultivos de la LILE que, además, sólo tendrán relevancia política, no propiamente jurídica. Distinta es la consideración en relación con las normas forales. Aunque ya se ha explicado que no son reglamentos, tampoco son ley. Y, por tanto, las normas forales están vinculadas a la ley. Por supuesto que existiendo “garantía institucional de foralidad” (DA 1ª 1 CE y art. 37 EAPV), la LIL tiene que respetar la posición institucional de los territorios históricos. Si no lo hace, la ley vasca será inválida, por contraria al Estatuto vasco y a la Constitución. Pero mientras no se cuestione la licitud de la LIL, y por tanto de sus criterios para la atribución de competencias municipales, los territorios históricos han de seguir los criterios competenciales de la LIL (...)”⁹¹⁷.

Por lo tanto, se puede entender que, en la concepción del autor referenciado, la debilidad para garantizar la autonomía local sería mayor cuando actúa el Parlamento vasco que cuando lo hicieran las Juntas Generales de los TTHH.

problema sea exigir algunos requisitos formales que diferencien esas ‘leyes delimitadoras’ entre las que está la LTH, y el resto de las leyes del Parlamento. Esta operación, por ejemplo, se podía efectuar con carácter general a través de una explícita previsión en el Reglamento del Parlamento vasco, donde se recogiera que cualquier modificación de la LTH sólo podría hacerse de forma expresa, y previo posicionamiento de la Cámara al respecto. Con ello se evitaría que una ley central para el proceso de articulación interna de la Comunidad Autónoma pueda sufrir modificaciones puntuales por medio de leyes sectoriales. Otro modo menos ortodoxo de reforzar estas leyes, y especialmente, la LTH, sería, tal y como han hecho otras Comunidades Autónomas, prever en el Reglamento de la Cámara que la aprobación, modificación o abrogación de las mismas sólo podrá ser hecha por mayoría absoluta. También, JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes.....”, *loc. cit.*

⁹¹⁶ JIMÉNEZ ASENSIO R., “El sistema de fuentes”, *loc. cit.*

⁹¹⁷ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 285.

IV.- LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS Y DELEGADAS

El artículo 20 de la LILE da cobertura a esta clase de competencias con el siguiente tenor literal:

“(…) Artículo 20. Delegación y transferencia de competencias.

1. Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos forales de los territorios históricos podrán transferir o delegar sus propias competencias en los Municipios o Entidades locales.

2. Mediante la transferencia y delegación de competencias se podrá hacer efectivo el principio de diferenciación (…).”

En torno a la dicción del artículo, se puede hacer una primera consideración importante y señalar que, mientras la regulación de las competencias propias tiene un ámbito subjetivo restringido mayoritariamente al Municipio, la regulación de este tipo de competencias opera también para las demás Entidades locales, y ya se verá en qué medida.

Una segunda consideración reseñable, a mi entender, consiste en constatar que, aunque el Principio de Diferenciación, en su momento es excluido del PLME como Principio Rector del régimen local vasco, sin embargo, se incluye expresamente como Principio de Atribución de competencias transferidas y delegadas para todos los entes locales. Ello se debe a que, precisamente, donde tiene su verdadera potencialidad este principio es, a mi juicio, en la atribución de este tipo de competencias.

También, en las Bases para una ley municipal, aprobadas por EUDEL, el 11 de marzo de 2010, el Principio de Diferenciación se conecta a este tipo de competencias⁹¹⁸.

Además, si se pone el foco de atención en el derecho local autonómico más reciente, debe de señalarse a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA, en adelante) como antecedente inmediato a lo dispuesto en la LILE con una dicción además, más explícita y clarificadora, en la previsión y regulación del Principio de Diferenciación, en conexión con las competencias transferidas y delegadas⁹¹⁹.

⁹¹⁸ EUDEL. “Bases para una ley Municipal de Euskadi”, en sus apartados IV.37 y VII. 32-33.

⁹¹⁹ El art 16.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA, en adelante), dispone que “(…) las instituciones jurídicas de la transferencia y delegación de competencias servirán al Principio de Diferenciación y vendrán fundamentadas en cada caso por las distintas características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales (…).” Web: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/ley_autonomia_local_andalucia.pdf (Última consulta 14/07/2017).

En relación al régimen jurídico de ambos tipos de competencias, la ley vasca parece otorgarles cierta similitud en este art. 20 con un régimen común, pero lo cierto es que tienen diferencias sustanciales, aunque la indefinición con que se expresa el legislador vasco puede provocar dudas al respecto.

Por este motivo, la determinación del régimen jurídico de uno y otro tipo de competencias puede obtenerse mayormente por comparativa y consiguiente deducción de las diferencias entre el artículo 21 de la LILE, que regula escuetamente la transferencia de competencias, y los arts. 22 al 24 de la propia ley que regulan la delegación de competencias en los términos que se exponen a continuación.

IV.1.- LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

Las competencias transferidas representan una categoría ajena a la legislación básica estatal sobre régimen local, donde no están previstas, porque, así como las competencias delegadas tienen su cabida y regulación *ex art. 7 y 27 de la LRBRL*, la legislación básica estatal no regula ni ofrece cobertura a competencias municipales transferidas.

Con ocasión del estudio de la LAULA, que también prevé las competencias transferidas, SÁNCHEZ SÁEZ distingue entre ambas figuras y señala que, “(...) mientras la transferencia de competencias obedece, en todo caso, a la descentralización política y como tal, es llevada a cabo por el Parlamento, la delegación de competencias obedece más bien a la descentralización administrativa, por lo que es obra del Gobierno (...)”⁹²⁰.

En el caso que nos ocupa, la LILE regula la transferencia de competencias, en su art. 21, con el siguiente tenor literal:

“ (...)

1. Mediante ley del Parlamento Vasco, o por medio de norma foral, se podrá transferir a las Entidades locales territoriales competencias propias de la Comunidad Autónoma o del Territorio Histórico respectivo.
2. La ley o norma foral que proceda a la transferencia determinará el régimen jurídico de la misma.
3. En todo caso, cualquier transferencia de competencias a las Entidades locales territoriales deberá ir acompañada de financiación suficiente para su correcto ejercicio.
4. Las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma o del territorio histórico podrán reservarse, cuando se estime oportuno y siempre a través de la ley o norma foral que regule esa

⁹²⁰ SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Transferencias y delegación de competencias”, en RIVERO YSERN, J. L. (Dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y MONTOYA MARTÍN, E. (Coord.), *Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, p. 108.

transferencia, facultades de ordenación, planificación, coordinación general y control (...).”.

De la literalidad del texto transcrito, hay que destacar, en mi opinión, las tres cuestiones siguientes:

En primer lugar, la forma de atribución de las competencias transferidas se da mediante ley o norma foral, que será quien determine su régimen jurídico y por lo tanto, parece que la transferencia es imperativa, sin aceptación del Municipio, tal y como señala VELASCO CABALLERO⁹²¹.

En segundo lugar, se trata de competencias que no son propias de las Entidades locales, sino de la Comunidad Autónoma o de los Territorios Históricos y que éstos sólo pueden transferir a los entes locales territoriales, no al resto de entes locales.

En tercer y último lugar, como garantía de la suficiencia financiera, se exige una financiación *ad hoc* para el adecuado ejercicio de las competencias que se transfieren.

En lo demás, y a partir de aquí, se puede concluir, a mi juicio, que la indefinición legal del régimen jurídico de las competencias transferidas provoca dudas, principalmente, sobre dos aspectos: sobre el traslado de la titularidad, o no, de la competencia transferida, y el alcance de las facultades de ordenación y control del ente transferente.

En torno a si la titularidad de la competencia también se traslada o solamente lo hace su ejercicio, nada dice el tenor literal de la LILE.

En relación a esta cuestión, BAZAKO ATUTXA y ETXANOBE LANDAJUELA se pronuncian en el sentido de que la competencia transferida implica la cesión de la titularidad y no sólo de su ejercicio⁹²².

También, TOSCANO GIL opina que la competencia transferida deja de ser competencia propia de la entidad que la transfiere, aunque ello no quiere decir que pase a ser competencia propia de la Entidad local territorial que recibe la transferencia, puesto que el régimen jurídico de la competencia transferida y el de la propia difieren⁹²³.

Sin embargo, en torno a esta última consideración, SÁNCHEZ SÁEZ tiene una opinión contraria pues entiende que la competencia transferida pasa a ser una competencia propia del ente al que se transfiere⁹²⁴.

⁹²¹ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 297.

⁹²² BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA, E., “Ley municipal de Euskadi...”, p. 76.

⁹²³ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 240.

⁹²⁴ SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Transferencia y delegación de ...”, *op. cit.*, p. 111.

Esta última consideración, a mi entender, es difícilmente compatible con el régimen de ordenación y control al que pueden someterse este tipo de competencias.

No obstante, el hecho de que la ley determine, expresamente en la delegación, que sólo se transfiere el ejercicio y no la titularidad de la competencia lleva a pensar que, a pesar del silencio legal en esta cuestión, la transferencia de competencias implica, también, la de su titularidad. Otra cuestión es la naturaleza jurídica de esta competencia ya transferida.

En torno a la segunda de las cuestiones sobre la que se suscitan dudas, es decir, en relación al alcance de las facultades de ordenación, planificación, coordinación y control que las instituciones que transfieran las competencias puedan reservarse mediante ley o norma foral que establezca su régimen jurídico, VELASCO CABALLERO señala que “(...) parece claro que deben de tener un alcance menos intenso que aquellas que se dan en la delegación. Primero, porque en la transferencia son potestativas estas facultades de ordenación y control, no obligatorias, y porque si se comparte la opinión de que la transferencia de competencias obedece más a una descentralización política que a una mera descentralización administrativa, el margen de autonomía en el que se ejercen las competencias transferidas debiera de ser mayor que el de las delegadas, aunque parece en lógica que menor que en las propias en tanto sometidas a estas facultades (...)”⁹²⁵.

A este respecto, SÁNCHEZ SÁEZ, desde su óptica de entender que la competencia transferida es propia del ente que la recibe, distingue también entre los controles que se dan en las competencias delegadas y transferidas, apuntando que si la competencia es delegada, únicamente, caben controles de oportunidad *ex art. 8.2 de la CEAL*, mientras que si la competencia es transferida los controles sólo lo pueden ser de legalidad *ex arts. 4.4 y 8.1 de la CEAL*⁹²⁶.

En cualquiera de los casos, a mi entender, parece que la competencia transferida está a medio camino entre la competencia propia y delegada.

No obstante, su régimen jurídico no deja de plantear incógnitas y en este sentido, TOSCANO GIL llega a preguntarse si estas competencias tienen “el camino de vuelta abierto”, es decir si pueden volver al ente transferente⁹²⁷.

⁹²⁵ Al respecto, VELASCO CABALLERO apunta a que “(...) los posibles poderes de dirección y control que anuncia el art. 21.4 de la LILE apenas podrán consistir en requerimientos de información o similares, más la lógica posibilidad de que por la ley o norma foral se revoque la transferencia inicial (...)”, en VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 298.

⁹²⁶ SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Transferencias y delegación de ...”, *op. cit.*, p. 129.

⁹²⁷ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 242.

Señala, al respecto, que, desde luego, si la competencia ya transferida se convierte en propia del ente que la recibe no cabría camino de vuelta, a no ser que el legislador dictara una ley de sentido contrario. Lo cierto es que tratándose de competencias vinculadas a la autonomía local, con fundamento en la CEAL, y un importante elenco de garantías, la LILE no tiene en mente su retorno⁹²⁸.

Cabría la posibilidad, no obstante, de que, considerando la competencia trasferida un tipo de competencia a medio camino entre la propia y la delegada, pudiera revocarse, pero tal revocación no contemplada en la LILE, debiera contemplarse en la ley o norma foral que la determine, o en una posterior⁹²⁹, de tal manera que esto nos lleva a concluir que pudiera haber tantos regímenes jurídicos de competencias transferidas como transferencias se produzcan.

IV.2.- LAS COMPETENCIAS DELEGADAS

Las competencias delegadas se regulan, específicamente, en los artículos 22 al 24 de la LILE de una manera extensa, en contraste a la escueta regulación de la que son objeto las competencias transferidas.

Esta categoría competencial, tal y como se ha señalado anteriormente, no es ajena a la LRBR que las regula en sus art. 7.3 y 27 y que supone, no la traslación de la titularidad de la competencia, sino solo de su ejercicio y por ello va unida a intensas facultades de control por parte del órgano delegante.

El legislador vasco establece un régimen común para la delegación a las Entidades locales que rige, tanto cuando se realiza por parte de la Comunidad Autónoma, como por parte de los TTHH. Este régimen común es relativo a los principios que rigen su atribución y a las garantías de su financiación, lo que responde, en gran medida, a exigencias de la normativa básica estatal, tal y como se expone a continuación.

Sin embargo, sólo desarrolla las reglas y el procedimiento específico para la Comunidad Autónoma de Euskadi en el art 23 para cuando la delegación se lleve a cabo por ella, remitiendo a la regulación propia de los TTHH para cuando la delegación se lleve a cabo por éstos y todo ello en claro respeto al Principio de Autoorganización de los Órganos forales.

A continuación, se analizan ambas cuestiones, esto es, en primer lugar, el régimen común para la delegación de competencias a las Entidades locales que rige, tanto cuando la delegación se realiza por parte de la Comunidad Autónoma como por parte de los TTHH y, en segundo lugar, el régimen específico de la delegación realizada por la Comunidad Autónoma de Euskadi.

⁹²⁸ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *loc. cit.*

⁹²⁹ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 243.

A) RÉGIMEN COMÚN DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

El régimen jurídico común de la delegación realizada, tanto por la Comunidad Autónoma de Euskadi, como por los TTHH, se regula en el artículo 21.1 de la LILE. Este precepto reza lo siguiente:

“(…) Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos forales de los Territorios Históricos, en el caso de no atribuirlos como propias a los ayuntamientos, podrán delegar sus competencias propias en los Municipios y otras Entidades locales (…)”.

De lo transcrito, la primera conclusión importante que se obtiene es, en mi opinión, que a diferencia de lo que ocurre en la transferencia de competencias, el ámbito subjetivo de destino de las competencias delegadas son todas las Entidades locales y no solamente los entes locales territoriales.

Comparto con TOSCANO GIL la apreciación de que la dicción de este artículo no es la más acertada. Primero, porque parece ser “(…) una opción incondicionada a un mismo nivel el atribuir la competencia como propia o como delegada y esta circunstancia es incoherente en una ley que parte de una concepción muy distinta de ambos tipos de competencias y que da prelación a la atribución de competencias propias al Municipio *ex art. 14.3 de la LILE* (…). Y segundo, “(…) porque donde aparece la palabra ayuntamientos debería haberse escrito Municipios (…)”⁹³⁰.

Por su parte, ya se ha contemplado que el art. 20 de la LILE establece el régimen común para competencias transferidas y delegadas y dispone que por medio de ellas podrá hacerse efectivo el Principio de Diferenciación.

Sin embargo, el art. 22.2 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) Cuando las instituciones vascas competentes procedan a delegar competencias en varios Municipios o en otras Entidades locales seguirán, en todo caso, criterios de homogeneidad en tales procesos de delegación (…)”.

Es decir, la literalidad de este precepto parece, aparentemente, contradecir la del art. 20 de la propia LILE pues exige en la delegación que, cuando se proceda a delegar competencias en varios Municipios o en otras Entidades locales, deberán de seguirse, en todo caso, criterios de homogeneidad.

Ocurre que la regla introducida por el art. 22.2 de la LILE, en mi opinión, no es más que una adaptación de la normativa introducida por la LRSAL para la delegación a los Municipios *ex art. 27.2 de la LRBRL*, que en el caso de Euskadi se aplica a todas las Entidades locales, pero la rotundidad con la que se expresa el legislador vasco plantea

⁹³⁰ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias....”, *op. cit.*, pp. 245-246.

el problema de articular el Principio de Diferenciación con el de Homogeneidad que parecen, *a priori*, contradictorios.

Además, en términos literales empleados por el art. 22.2 de la LILE, los criterios de homogeneidad deben de seguirse, “en todo caso”, mientras que el Principio de Diferenciación “se podrá hacer efectivo con la delegación”, según el art. 20 de la LILE, por lo que parece deducirse que el Principio de Diferenciación cede frente al de Homogeneidad.

No obstante, también se puede defender que el Principio de Diferenciación se optimice en el ámbito de grupos homogéneos. Es decir, que el Principio de Diferenciación juegue dentro de la homogeneidad, tal y como ha planteado TOSCANO GIL⁹³¹.

A este respecto, señala que “(...) esto es, que aunque se delegue en base a grupos homogéneos, estos se construyan en base a distintos criterios, diferenciando por tipos de Entidades locales o Municipios, en atención a sus características específicas; demográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión (...)”⁹³².

Ahora bien, si es cierto que la delegación permite hacer efectivo el Principio de Diferenciación, también lo es que obedece, además, a otros principios distintos y que tendrá por objeto mejorar la eficacia en la prestación de los servicios públicos y evitar duplicidades administrativas, así como salvaguardar la suficiencia financiera de las Entidades locales y los Principios de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera, según el art. 22.3 de la LILE.

En este sentido, la dicción de la LILE se parece al tenor literal del segundo párrafo del art. 27.1 de la LRBRL, añadiendo el Principio de Suficiencia financiera y sin exigir que la delegación de competencias contribuya a eliminar duplicidades sino a evitarlas, lo cual, en mi opinión, parece más coherente.

Por otro lado, también resultan comunes a todo tipo de delegación las garantías de financiación que se regulan en los arts. 22.4 y 24 de la LILE.

En este sentido, el artículo 22.4 de la ley vasca establece lo siguiente:

“(...) Toda delegación deberá ir acompañada de la necesaria financiación. Sin dotación que garantice la prestación de servicios delegados, la delegación será nula. El incumplimiento de las obligaciones financieras establecidas en el acuerdo de delegación conllevará la aplicación del sistema de compensaciones previstas en el art. 24 de la presente ley (...)”.

⁹³¹ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias....”, *op. cit.*, p. 244.

⁹³² TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias....”, *loc. cit.*

Nótese, tal y como señala TOSCANO GIL, que el artículo habla de “servicios delegados”, en vez de competencias delegadas, lo cual “(...) debe atribuirse a un lapsus de redacción incompatible con la finura técnica con la que le LILE distingue entre competencias y servicios, por lo que éstos quedarían fuera del ámbito de la delegación, en la medida en que puedan identificarse con los servicios obligatorios municipales (...)”⁹³³.

Dejando de lado estas cuestiones de dicción y detalle, el legislador vasco lo que hace, en este aspecto, es asumir la regla introducida por la LRSAL en el art. 27.6 de la LRBRL, si bien, en Euskadi, juega para la delegación de competencias a favor de cualquier Entidad local y no sólo para el Municipio.

La garantía de financiación en los supuestos de competencias delegadas y de convenios de colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o de las Diputaciones forales vascas con las Entidades locales viene, expresamente, regulado por la LILE en su art. 24.1.

Al respecto, la literalidad de este precepto dispone lo siguiente:

“(...) 1.- Las delegaciones de competencias o los convenios de colaboración que se suscriban con las Entidades locales vascas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o por las diputaciones forales a partir de la entrada en vigor de la presente ley, siempre que conlleven obligaciones financieras, deberán incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de tales compromisos financieros que consista en la autorización al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para acordar, con aplicación en el ejercicio presupuestario posterior, un sistema de retención de las transferencias financieras no realizadas a las Entidades locales por la institución competente en el ejercicio anterior y su asignación al Municipio o Municipios afectados, en caso de incumplimiento de pago en los términos establecidos. Esa transferencia deberá ser compensada en los tres primeros meses del ejercicio presupuestario siguiente a aquel en que se hubiese incumplido la correspondiente obligación de pago (...)”.

Desde mi punto de vista, el contenido del artículo traslada, claramente, al ámbito vasco las garantías establecidas en la legislación básica estatal, concretamente, en los artículos 27.6 y 57 *bis* de la LRBRL.

Recuérdese al respecto, que el art. 57 *bis* es declarado inconstitucional por la STC 41/2016, de 3 de marzo, en su FJ 16, bajo la argumentación de que el Estado no puede

⁹³³ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias....”, *op. cit.*, p. 245.

disponer mediante ley ordinaria sobre financiación autonómica requiriéndose para ello de una ley orgánica⁹³⁴.

Sin embargo, este problema no se plantea en la LILE, habida cuenta de que es el propio Parlamento vasco el que establece las normas para las instituciones de su Comunidad Autónoma.

No obstante, es preciso señalar que la COJUA, en su Dictamen, de 22 de octubre de 2014, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, no ve problemas de legalidad cuando el incumplimiento de las obligaciones financieras fuera autonómico, aunque sí pudiera encontrar objeciones de aplicación práctica cuando el incumplidor fuere la Entidad foral⁹³⁵.

B) RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LA DELEGACIÓN REALIZADA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

El régimen específico de la delegación efectuada por la CAPV se regula en el art. 23 de la LILE.

Este precepto, en su párrafo primero, dispone, expresamente, lo siguiente:

“(…) La Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de sus competencias propias en los Municipios o en otras Entidades locales. La delegación se hará por medio de disposición o acuerdo del Gobierno Vasco (…).”

La primera cuestión importante a destacar de la literalidad de este artículo es que la atribución de competencias delegadas se realiza mediante disposición o acuerdo del Gobierno Vasco, no requiriéndose, en todo caso, norma jurídica, tal y como ocurre con las competencias transferidas.

No obstante, SÁNCHEZ SÁEZ ha defendido la naturaleza normativa de la delegación, en cuanto supone una reordenación de las atribuciones que afecta a dos ordenamientos jurídicos, aunque apunta a que no hace falta que esta norma sea una ley, puesto que la titularidad de la competencia no se transfiere⁹³⁶.

⁹³⁴ STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril de 2016, FJ 16, pp. 25042-25047. Web: <https://boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf> (Última consulta 13/09/2019). Remítase, asimismo, al Capítulo II de la parte primera de esta tesis, concretamente, a su Epígrafe VI.3.- LA SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL.

⁹³⁵ Véase al respecto lo apartados 406 al 415 del Dictamen de la COJUA, de 22 de octubre de 2014, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.

⁹³⁶ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 246.

Por su parte, el art. 23.2 de la LILE reza lo siguiente:

“(…) La delegación respetará, en todo caso, la potestad de autoorganización de la Entidad local. La competencia delegada se ejercerá con plena responsabilidad, sin perjuicio de las facultades de dirección y control que quedan establecerse en su regulación respectiva (…)”.

Con respecto al tenor literal de este precepto pueden realizarse, a mi entender, dos importantes consideraciones:

La primera, radica en resaltar como positiva la recuperación de una regla clásica de la delegación de competencias, consistente en salvaguardar la potestad de autoorganización del Municipio, que se contenía originariamente en el art. 7 de la LRBR, pero que es suprimida por la LRSAL, a pesar de ser una exigencia derivada de art. 4.5 de la CEAL⁹³⁷. El respeto expreso en la LILE a esta potestad ha sido valorado muy favorablemente por TOSCANO GIL, como muestra de fortalecimiento y garantía de la autonomía municipal⁹³⁸.

La segunda consideración reside en constatar la contradicción existente en que las competencias delegadas se ejerzan con plena responsabilidad pues, a mi juicio, parece que las que así se ejercen son las propias y no las delegadas, que, por definición, se ejercen bajo el control y dirección del ente delegante, a no ser que se esté pensando en el ejercicio con plena responsabilidad dentro de los límites marcados por la delegación.

A este respecto, es interesante, la reflexión que realiza SÁNCHEZ SÁEZ, sobre la referencia al ejercicio de la competencia delegada “con plena responsabilidad” al analizar similar previsión contenida en el art. 19.2 de la LAULA. En este sentido, señala que tal referencia “(…) permite distinguir el régimen de ejercicio de las competencias que se deleguen de una Administración a otra, del régimen de las que se delegan interorgánicamente dentro de una misma Administración, en el que las resoluciones que se adoptan por delegación se consideran dictadas por el órgano delegante (…)”⁹³⁹, tal y como en la actualidad preceptúa el art. 9.4 de la LRJSP.

Por su parte, la LILE, ex art. 23.3, exige, como requisito de validez de la delegación, la aceptación expresa de la Entidad local, la cesión de uso de los medios materiales, las dotaciones económicas y financieras y, en su caso, la adscripción de recursos

⁹³⁷ El art. 4.5 de la CEAL, literalmente, dispone lo siguiente:

“(…) En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades Locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales (…)”.

⁹³⁸ TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales……”, *op. cit.*, p. 247.

⁹³⁹ SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Transferencias y delegación de ...”, *op. cit.*, pp. 130 y 131.

humanos necesarios para su ejercicio, lo que implica una translación de los requisitos que la LRBRL exige para los Municipios en sus artículos 27.1 tercer párrafo y 27.5, para todas las Entidades locales vascas a las que se les delegue competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En relación a este extremo, según VELASCO CABALLERO, la cesión efectiva de recursos para el ejercicio de la competencia delegada actúa como una *conditio iuris suspensiva* de la delegación⁹⁴⁰, de manera que su incumplimiento acarrearía la suspensión de la delegación.

El art. 23.4 de la LILE recoge el contenido mínimo de la disposición o acuerdo de delegación, con el siguiente tenor literal:

“(…) La disposición o acuerdo de delegación deberá recoger, al menos, las siguientes cuestiones:

- a) Normas legales que justifiquen la delegación.
- b) Funciones cuya ejecución se delega.
- c) Medios materiales, personales, económicos y financieros que, en su caso, se ponen a disposición de la Entidad local, así como la valoración del procedimiento de revisión.
- d) Valoración del coste efectivo del servicio.
- e) Fecha de efectividad de la delegación y plazo de la misma.
- f) Condiciones, instrucciones y directrices emitidas por la Comunidad Autónoma, así como mecanismos de control, facultades que se reserva y procedimiento de formulación de requerimientos que podrá conllevar, en su caso, la revocación de la delegación.
- g) Obligaciones de la Entidad local a la que se le delegue el ejercicio de la competencia (…).”

Finalmente, este artículo regula el régimen, presupuestos y procedimiento de suspensión, sustitución y renuncia de la delegación *ex art.* 23.5 de la LILE.

Llama la atención, en mi opinión, que no regule el régimen de revocación que, aunque silenciado, sí cabe pues se cita en el anteriormente transcrito apartado f) del art. 23.4 de la LILE y también está prevista en el art 27.7 de la LRBRL, aunque lo sea sólo para los Municipios y no el resto de Entidades locales.

Ahora bien, con respecto a la revocación, SÁNCHEZ SÁEZ defiende que en el caso de las competencias delegadas, no es precisa la revocación, puesto que la entidad delegante conserva la titularidad de la competencia y, por lo tanto, lo que procedería

⁹⁴⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos……”, *op. cit.*, p. 298.

sería dejar sin efecto la delegación y pasar a ejercer directamente la competencia, previa tramitación del procedimiento en el que se dé audiencia a la entidad afectada⁹⁴¹.

Sin embargo, como objeta TOSCANO GIL a esta opinión, la LRBRL da a la entidad delegante *ex art. 27.4* una doble opción: revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio⁹⁴².

En la LILE, sólo se regula la sustitución en el art. 23.5, con lo que se está refiriendo, a mi entender, al ejercicio directo de la competencia por la entidad delegante, mientras que la revocación se deja como una opción a incluir en la disposición o acuerdo de delegación.

V.- LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS, TRANSFERIDAS O DELEGADAS

Tal y como se ha expuesto al analizar la clasificación de competencias que opera la LILE, este tipo de competencias, no está en principio enumerada, como tal, en la clasificación de competencias que opera el art. 14.1.

Sin embargo, posteriormente se regulan, expresamente, en los art. 14.4 y 16 de la propia LILE, de tal manera que, en este sentido, el legislador vasco utiliza la misma técnica sistemática que la LRSAL, cuando da nueva redacción al art. 7 de la LRBRL⁹⁴³.

Literalmente, estos artículos disponen lo siguiente:

“(…) 14.4. Asimismo, las Entidades locales podrán ejercitar cualquier actividad, servicio o prestación que, desarrollada en interés de la comunidad local, no se encuadre dentro de las competencias propias, transferidas o delegadas, siempre que, de acuerdo con lo expuesto en la presente ley, no se incurra en supuestos de duplicidad y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda de la entidad en su conjunto. (...)”.

“(…) 16.1. Los Municipios podrán desarrollar actividades, servicios o prestaciones que, sin estar encuadradas dentro del ámbito de las competencias propias, transferidas o delegadas, vayan encaminadas a ordenar y gestionar cualquier ámbito de actividad que implique mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y satisfaga cualquier tipo de necesidades o intereses de la comunidad (...)”.

⁹⁴¹ SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Transferencia y delegación de ...”, *op. cit.*, p. 139.

⁹⁴² TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 248.

⁹⁴³ Remítase, en este sentido, al Capítulo II de la parte segunda de esta tesis, y más concretamente, a su Epígrafe V.3.- LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DELEGADAS.

A continuación, se expone el régimen de atribución y ejercicio de estas competencias, en las que la falta de garantía de financiación es, a mi juicio, una de sus principales características que las diferencian del resto de competencias.

V.1.- TÍTULO DE ATRIBUCIÓN

De la literalidad de los artículos antes transcritos, puede afirmarse que este tipo de competencias se asimilan a las contempladas en el art. 7.4 de la LRBRL, pero con una diferencia notable, ya que dentro de estas competencias deben de incluirse, también, las que se ejercen al amparo de la cláusula universal de competencias municipales y actividades, servicios o prestaciones regulados en el art. 16 de la LILE antes transcrito.

Esta circunstancia no se da en la legislación básica estatal, que con la modificación del art. 25.1 de la LRBRL operada por la LRSAL, hace inviable interpretar que este art 25.1 de cobertura, hoy en día, a una cláusula general de competencias.

Siguiendo, en esta cuestión, a VELASCO CABALLERO, cabe clasificar estas competencias como competencias genéricas o generales porque, aunque no cuentan con una atribución específica por ley, sí cuentan con un título de atribución legal, de carácter genérico, que es el que aportan los arts. 14.4 y 16 de la LILE. Es decir, ostentan un título de habilitación de carácter genérico, pero no específico⁹⁴⁴.

Por el contrario, las competencias que cuentan con un título de atribución específico, mediante ley o norma foral que las delimita como propias o decide transferirlas, o el acuerdo o disposición que las delegue, son competencias específicas y están previstas en el art 14.1 de la LILE⁹⁴⁵.

Por lo tanto, esta clasificación, a mi entender, tiene otra dimensión a la pretendida por la LRSAL, pues rompe con el criterio de clasificación literal de la ley y según el mismo, las competencias propias, transferidas y delegadas no resultan ser tres tipos diferentes de competencia, son, en todo caso, subtipos englobadas todas ellas dentro de la categoría las competencias específicas.

Además, siguiendo al mismo profesor, puede concluirse en que las competencias genéricas son también competencias propias, o al menos comparten con éstas algunas características⁹⁴⁶.

Recuérdese que la acepción literal de “competencias propias generales” aludiendo a las del 7.4 de la LRSAL es la que avala el TC, en el FJ 10º de la STC 41/2016, de 3 de

⁹⁴⁴ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de ...”, *op. cit.*, p. 30.

⁹⁴⁵ VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de ...”, *loc. cit.*

⁹⁴⁶ VELASCO CABALLERO, F., “Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Municipal*, 2014, núm. 8, 2015, pp. 31-32.

marzo, ya que son competencias directamente habilitadas por el legislador básico, distinguiéndose de las competencias propias del art 25.2 de la LRBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el Municipio, sino por la forma en que están atribuidas y las condiciones a las que su ejercicio está sometida⁹⁴⁷.

En este sentido, las mismas consideraciones pueden predicarse, a mi entender, de los arts. 14.4 y 16 de la LILE que representan el equivalente al art 7.4 de la LRBRL, con los matices mentados.

Sin embargo, la dicción del art 16.1 de la LILE, que se dirige, exclusivamente, a los Municipios, es mucho más extensa y difiere de la del art 14.4 de la LILE, cuyos destinatarios son todas las Entidades locales en general.

Ahora bien, tal y como se ha constatado en anterior ocasión, VELASCO CABALLERO apunta a que esta atribución de competencia universal del art. 16 de la LILE a todas las Entidades locales vascas es cuestionable porque el art. 14.4 de la ley vasca sólo atribuye competencia propia general al Municipio, aunque lo que es posible es que esa competencia pueda ejercerse a través de una Entidad local menor o de una mancomunidad, por ejemplo⁹⁴⁸.

Por su parte, TOSCANO GIL constata dos diferencias relevantes en la redacción del art. 16 de la LILE, respecto a la dicción del art 14.4 de la LILE.

La primera diferencia radica en que en la cláusula general del art. 16 se incluyen las facultades de “ordenar y gestionar” como elementos propios de las competencias municipales, incluidos en la definición de competencia que aporta el art 15 de la LILE, lo cual denota la posición central del Municipio para el ejercicio de competencias propias y la segunda diferencia reside en incluir como justificación del ejercicio de estas competencias la mejora de la “calidad de vida de la ciudadanía”, “(...) expresión, que, hasta donde sabemos, es nueva en este tipo de cláusulas en el Derecho español, y entronca directamente con la concepción de las mismas como fórmula de salvaguarda del Estado del bienestar (art. 1.1 CE) (...)”⁹⁴⁹.

⁹⁴⁷ STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 en su FJ 10 a). *BOE...*, *op. cit.*, pp. 25024-25025.

⁹⁴⁸ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 275.

⁹⁴⁹ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, pp. 251-252. Señala este autor que el objetivo de la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía se menciona también en la Exposición de Motivos de la LILE y en su art. 9.2 que dispone que el ejercicio de la actuación normativa y ejecutiva de los Municipios irá dirigido expresamente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. También, el mismo objetivo aparecía en los apartados II.7 y 9 y VII.10 de las Bases para una ley municipal de Euskadi, aprobadas el 11 de marzo de 2010. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0 (Última consulta 14/07/2017).

V.2.- AUSENCIA DE GARANTÍA DE FINANCIACIÓN

A diferencia de lo que ocurre con las competencias propias, e incluso con las delegadas y transferidas, en las que la LILE garantiza su financiación, este tipo de competencias distintas de las anteriores deben ejercerse con cargo al presupuesto municipal.

En este sentido, el art. 16.5 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) La financiación del ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones previstas en el apartado primero de este artículo, salvo que así se prevea expresamente en una ley o norma foral o, excepcionalmente, sea objeto de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas o forales, corresponderá exclusivamente al Municipio que emprenda tales actividades, servicios o prestaciones (…).”

Del texto transcrito, la primera consideración importante que cabe realizar es que a diferencia de lo que acontece con las competencias analizadas previamente, estas carecen de garantías de financiación y quedan al albur de la no existencia de duplicidad, tal y como se verá posteriormente.

La ausencia de una garantía específica de financiación es una característica básica de este tipo de competencias distintas de las demás. Su ejercicio no puede ampararse en el principio de suficiencia financiera, ya que el art 4.1 de la LILE la predica para el ejercicio de las competencias que sean atribuidas a los Municipios, específicamente, mediante ley o norma foral, pero no en virtud de un título competencial genérico, como el establecido en el art. 16, que puede dar lugar o no al ejercicio de la competencia.

Comparto, en este sentido, la opinión de TOSCANO GIL, quien afirma que “(…) subyace aquí la idea de que al tratarse de una competencia que se ejerce por propia iniciativa del Municipio, es el Municipio el que debe asumir, con todas sus consecuencias, la responsabilidad de su financiación, mediante tributos u otros recursos propios, sin que pueda pretender que el ejercicio de esta competencia le sea financiada por otras instancias de gobierno (...)”⁹⁵⁰, por ello, el art. 16.5 de la LILE dispone que la financiación del ejercicio de estas competencias corresponderá exclusivamente al Municipio.

Únicamente, se recoge en la LILE un supuesto excepcional a la ausencia de garantía de financiación que consiste en que se prevea expresamente en una ley o norma foral o, excepcionalmente, sea objeto de una política subvencional específica de las Instituciones autonómicas o forales.

Sin embargo, en estos casos, parece difícil, a mi entender, identificar una competencia que se ejerza por iniciativa municipal, sino más bien parece ser una política pública

⁹⁵⁰ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...” *op. cit.*, p. 253.

procedente de otros niveles de gobierno que, por lo tanto, son los que deben asumir su financiación.

Es por ello, por lo que realmente, cabe dudar de que en estos casos se trate del ejercicio de competencias municipales al amparo del art. 16.1 de la LILE porque la utilización de la financiación subvencional es condicionada y nos remite más a la idea y concepción de las competencias transferidas o delegadas.

V.3.- CONDICIONES Y PROCEDIMIENTO PARA SU EJERCICIO

El ejercicio de estas competencias está condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos fijados en la legislación básica estatal. Recuérdese, en este sentido, que el art. 7.4 de la LRBRL dispone lo siguiente:

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

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

Ya se ha puesto de manifiesto en la presente tesis que este artículo es impreciso, pues no define lo que pueda entenderse por duplicidad y en orden a desarrollar el precepto transcrito, una de las primeras cuestiones a abordar por la LILE la constituye el concepto de duplicidad, es decir, qué se entiende por duplicidad, en tanto su inexistencia es presupuesto necesario del resto de la regulación del procedimiento para poder ejercer estas competencias dada la indeterminación del tenor literal del art. 7.4 de la LRBRL⁹⁵¹.

⁹⁵¹ Recuérdese que la LRSAL introduce condiciones sustantivas y procedimentales que restringen y determinan el ejercicio de este tipo de competencias y que posteriormente, son reinterpretadas a la luz de las SSTC recaídas en enjuiciamiento de la LRSAL. Concretamente, la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 en su FJ 11 b). *BOE...*, *op. cit.*, pp. 25028-25029, así como la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017 en su FJ 3.b). *BOE...*, *op. cit.*, pp. 99717-99718.

En este sentido, el art 16.2 y 3 de la LILE reza así:

“(…) 2. No cabe el ejercicio de la competencia municipal universal en materias competenciales reservadas expresamente a otro nivel de gobierno.

3. A los efectos de esta ley, se entiende por duplicidad cuando dos o más entes territoriales ejercen las mismas funciones públicas sobre las mismas materias competenciales, en un ámbito territorial coincidente o en relación con la misma población y con la finalidad de satisfacer la misma necesidad social (...)”.

De una primera lectura conjunta de los arts. 14.4 y 16.3 de la LILE se deduce que la ley asume como límite para el ejercicio de este tipo de competencias el que las mismas no estén atribuidas a otro nivel de gobierno para evitar duplicidades y cabe, en mi opinión, concluir que, en este extremo, la literalidad de la LILE es plenamente respetuosa con el derecho de iniciativa recogido en el art. 4.2 de la CEAL⁹⁵².

Es importante señalar que para impedir que los Municipios vascos puedan ejercer este tipo de competencias no es suficiente en Euskadi con que la competencia esté atribuida a otro nivel de gobierno, sino que esté *reservada* a otro nivel de gobierno, según el art. 16.2 de la LILE.

Esta previsión legal tiene especial relevancia, según VELASCO CABALLERO, para los TTHH porque “(…) el art. 7 de la LTH atribuye ciertas competencias a los TTHH como exclusivas frente a la CAPV, pero no frente a los Municipios. En las materias forales exclusivas son las JJGG, por norma foral, quienes deben definir las posibles competencias municipales y qué otras tareas se reservan a las diputaciones forales. El simple hecho de que una materia esté enunciada como exclusiva en el art. 7 de la LTH no impide el ejercicio de la competencia municipal universal ex art. 16 de la LILE. Esta exclusión sólo será posible si, en ejercicio de su competencia, el correspondiente Territorio Histórico opta por reservar determinadas tareas o funciones a los órganos administrativos forales, impidiendo así toda iniciativa municipal. Sólo en este caso existiría reserva de competencias, a la que con forma de duplicidad cualificada, alude el art. 16.2 de la LILE (...)”⁹⁵³.

⁹⁵² El art 4.2 de la CEAL dispone: “Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

⁹⁵³ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 294.

Por su parte, el art. 16.3 de la LILE introduce las exigencias que, en su momento, identifican FON i LLOVET y que constituyen elementos acumulativos para poder identificar una duplicidad evidente⁹⁵⁴.

A continuación, el art 16.4 de la LILE restringe o acota el concepto de duplicidad, al disponer que se entiende que no existe tal cuando el ejercicio de una actividad, servicio o prestación sea objeto de financiación específica por otras Administraciones públicas.

Con respecto a este cuarto párrafo del precepto, y compartiendo la opinión de TOSCANO GIL, puede afirmarse que “(...) no es tanto que no exista una verdadera duplicidad, que sí que existiría, al menos materialmente, como que su coste, en términos puramente económicos, se asume por otra instancia territorial, foral, autonómica o estatal, y la duplicidad se vuelve irrelevante porque no incide sobre la sostenibilidad financiera del Municipio. Cabría preguntarse (...) hasta qué punto estamos aquí realmente ante una competencia que responda a la libre iniciativa del Municipio, en los términos del art. 16.1 de la LILE, y especialmente del art. 4.2 de la CEAL, en la medida en que el ejercicio de la competencia viene impulsado, y por tanto dirigido, por otros niveles de gobierno. Y esto es algo que se parece más bien a una competencia delegada (...)”⁹⁵⁵.

La LILE distingue el procedimiento para el ejercicio de este tipo de competencias, dependiendo de si se vienen o no ejerciendo a su entrada en vigor o se trata de nuevas competencias que, al amparo del art. 16 de la LILE, el Municipio quiera empezar a ejercer.

A continuación, se analizan ambos supuestos.

A) EJERCICIO DE NUEVAS COMPETENCIAS

Tras la entrada en vigor de la LILE, el régimen procedimental que rige para este tipo de competencias, cuando se trata de nuevas competencias, se regula, específicamente, en sus art. 16 párrafos 7 y 8.

Concretamente, el art, 16.7 establece lo siguiente:

“(...) Cuando el Municipio quiera impulsar el ejercicio de actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, delegadas o transferidas, deberá justificar en un informe el cumplimiento de los requisitos relativos a la inexistencia de duplicidad y sostenibilidad financiera. El Gobierno vasco establecerá,

⁹⁵⁴ Recuérdese que al analizar las pretensiones de la LRSAL y criticando su redacción estos autores exigen la existencia de cinco requisitos para afirmar la existencia de duplicidad: identidad de actores, identidad de actividad, identidad de sujetos destinatarios, identidad de territorio e identidad temporal. FONT i LLOVET, T y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación ...”, *loc. cit.*

⁹⁵⁵ TOSCANO GIL, F., “El sistema de atribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 255.

por norma reglamentaria, el procedimiento de solicitud y los criterios para emitir los informes preceptivos y necesarios por los correspondientes departamentos en aquellas actividades, servicios o prestaciones en los que el Municipio identifique que pueda existir una posible duplicidad para aquellas materias en las que ostente la competencia (...).”.

La literalidad del precepto responde claramente, a mi juicio, a las exigencias del doble control *ex ante* impuesto por el art. 7.4 de la LRBRL, en su dicción aportada por la LRSAL.

Además, a pesar de que el artículo hace referencia a un solo informe, parece claro que debiera referirse, para mayor seguridad jurídica, a los dos informes que recoge el precepto básico referenciado, emitidos por una instancia territorial diferente a la municipal.

Por lo tanto, el legislador vasco sólo fija las reglas mínimas que, tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones forales deben respetar, vía reglamento y en su respectivo ámbito competencial, al establecer los trámites procedimentales que deben seguir los Municipios vascos para ejercer las competencias de las que ahora tratamos.

Es por ello, por lo que este art. 16.7 de la LILE requiere una regulación complementaria posterior, tanto por parte del Gobierno Vasco, como de las Diputaciones forales⁹⁵⁶ porque las normas forales dictadas hasta el momento resultan insuficientes.

En este sentido, en el momento de la redacción de esta tesis, el Gobierno Vasco ya ha aprobado el Decreto 93/2019, de 25 de junio, sobre el ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones derivados de la cláusula universal de competencias municipales⁹⁵⁷. En el mismo, con mayor especificación y claridad, se concreta que

⁹⁵⁶ Recuérdese, en este sentido, que, antes de la LILE, en desarrollo de las previsiones de las excepciones recogidas por la propia LRSAL, las Juntas Generales de los tres TTHH aprobaron las respectivas normas forales, hoy insuficientes, amparadas por la dicción aportada al apartado 5 de la disposición adicional 2ª de la LRBRL salvando la competencia de las Instituciones vascas en materia de tutela financiera de los Municipios vascos y otorgándosela a las Instituciones forales. Se aprueban así, en Gipuzkoa la Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (*BOG*, de 20 de noviembre de 2014), la Norma Foral 2/2015, de 3 de febrero, de racionalización y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia (*BOB*, de 10 de febrero de 2015) y en Araba/Álava la Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Araba/Álava (*BOTHA*, de 20 de febrero, de 2015).

⁹⁵⁷ Comunidad Autónoma de Euskadi. Decreto 93/2019, de 25 de junio, sobre el ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones derivados de la cláusula universal de competencias municipales. *BOPV*, núm. 130, de 10 de julio de 2019. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2019/07/1903362a.pdf> (Última consulta 16/09/2019).

serán tres los informes que hay de recabar, a través de la propia solicitud cursada por el alcalde, para que los Municipios quieran asumir una competencia que no esté explicitada como propia, transferida o delegada.

Estos informes preceptivos, que han de ser, necesariamente, todos favorables son los siguientes:

- 1) Uno propio de la Entidad local que deberá ser notificado al pleno municipal.
- 2) Uno del Gobierno vasco para valorar si se está, o no, duplicando la competencia de otra Administración pública.
- 3) Uno de la Diputación foral competente para garantizare la sostenibilidad financiera de aquellas actividades, servicios o prestaciones que el Municipio quiera llevar a cabo.

Por su parte, el art. 16.8 de la LILE establece que los informes serán vinculantes y motivados, pudiendo ser denegatorios, únicamente, por razón de existencia de duplicidad o por motivo de afectación a la sostenibilidad financiera del Municipio. El plazo de emisión de los mismos será de veinte días hábiles, pudiendo proseguir el Municipio con sus pretensiones en el supuesto de no emisión de los informes en el plazo señalado⁹⁵⁸.

Tal y como señala, a este respecto, VELASCO CABALLERO, “(...) es ésta una opción legislativa excepcional en España, sólo compartida por el art. 4.4 del Decreto extremeño 265/2014 ⁹⁵⁹ y que muestra, claramente, una opción política *más municipalista* que la seguida por casi todas las demás Comunidades Autónomas de España (...)”⁹⁶⁰.

B) EJERCICIO DE COMPETENCIAS QUE SE VIENEN EJERCIENDO ANTES DE LA LILE

El régimen de prestación de estas competencias, en supuestos en que el Municipio venía ya ejerciéndolas a la entrada en vigor de la LILE, se regula en su disposición transitoria 3ª, con el siguiente tenor literal:

“(...) Los Municipios podrán continuar desarrollando las actividades, servicios o prestaciones que, no estando encuadradas dentro del ámbito de las competencias propias, ni hayan sido objeto de delegación o

⁹⁵⁸ A este respecto, ha de destacarse el posible conflicto normativo surgido por el plazo de veinte días para de emisión de los informes fijado por la LILE y el plazo de 15 días fijado por el art. 6.2 de la Norma Foral 13/2014 de Gipuzkoa y el art. 5.2 de la Norma Foral 4/2015 de Araba/Álava.

⁹⁵⁹ Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las Entidades locales de Extremadura. DOE, núm. 240, de 15 diciembre, de 2014. Web: <http://doe.gobex.es/ultimosdoe/mostrardoe.php?fecha=20141215> (Última consulta 16/09/2019).

⁹⁶⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Competencias de los Municipios vascos.....”, *op. cit.*, p. 296.

transferencia, vinieran ejerciendo a la entrada en vigor de esta ley, supuesto en el cual no será de aplicación lo dispuesto en los apartados séptimo y octavo del artículo 16 de la presente ley (...)”.

De la literalidad del precepto transcrito, pudiera parecer que, en principio, estas competencias quedan fuera del ámbito del procedimiento que para su ejercicio regula el art. 16 de la LILE.

Pero, así entendida, esta disposición transitoria 3ª genera problemas de interpretación conforme a la LRBRL, básicamente, en dos cuestiones cruciales.

En primer término, porque esta disposición no se pronuncia sobre la exigencia de no incurrir en duplicidad y no afectar a la sostenibilidad de la Hacienda General, cuestión que conforme a la dicción del art. 7.4 de la LRBRL parece ineludible, en mi opinión.

Además, según la disposición transitoria tercera el Municipio parece no tener que solicitar informes de otra instancia territorial, aunque entiendo que debiera valorar la procedencia de seguir ejerciendo estas competencias, emitiendo sus propios informes y determinando el cumplimiento de tales requisitos para mayor seguridad jurídica.

Las dudas sobre esta posible colisión normativa han intentado quedar resueltas en el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación a la LILE, en el sentido de que ambas Administraciones entienden que la continuidad de este tipo de competencias también exigirá que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública.

Además, corresponde a cada Entidad local velar por ambos aspectos y ello, sin perjuicio del control que corresponda ejercer a las Instituciones competentes, tanto a las titulares de la competencia material, como a las de tutela financiera de las Entidades locales de sus respectivos territorios, en orden a verificar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el art. 7.4 de la LRBRL⁹⁶¹.

En segundo término, porque surge también la duda de qué ocurre con aquellas competencias que, aun ejerciéndose antes de la entrada en vigor de la LILE, no se ejercían todavía cuando entró en vigor la LRSAL porque la LILE parece eximir las del

⁹⁶¹ Resolución, de 3 de febrero, de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *BOE*, núm. 41, de 17 de febrero, de 2017. Sec. III, Acuerdo 1º N) p. 11011.

procedimiento del art. 7.4 de la LRBRL y, sin embargo, estas competencias en realidad se estarían ejercitando por primera vez tras la entrada en vigor de estas obligaciones.

En relación a ambos extremos, es más acertada, en mi opinión, la redacción que proporciona, en su momento, la Circular, de 11 de marzo, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Gobierno Vasco⁹⁶², porque en su apartado 1.7.1 dispone, expresamente, que “(...) no es 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 de la LRBRL (...)”. Taxativamente, dice que “(...) los Municipios podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades que llevaban a cabo con anterioridad a la LRSAL, siempre que cuenten con financiación a tal efecto y no amplíen su perímetro, incurriendo en ejecución simultánea del mismo servicio público (...)”.

No obstante, también en este aspecto, el acuerdo alcanzado por la Comisión Bilateral realiza una interpretación acorde a la LRBRL. Por lo tanto, hoy es claro su alcance y también que estas competencias requerirán el procedimiento del art. 7.4 de la LRBRL.

Las pretensiones de la LILE en este tema han sido mermadas con el acuerdo adoptado, aunque el alcance del mismo vincula únicamente a las partes que lo suscriben, lo cual no deja de generar incertidumbre e inseguridad jurídica al mundo local que tiene ante sí un precepto de la LILE válido y en vigor, cuya literalidad es desvirtuada por un acuerdo entre partes que, jurídicamente, no tiene porqué regirle.

Lo que es evidente, es el esfuerzo del legislador vasco en la labor de articulación de un sistema propio de atribución competencial regulando con gran generosidad la capacidad competencial de las Entidades locales vascas en los términos que se han expuesto.

Lo más relevante como resultado de esta regulación en la delimitación del ámbito objetivo de la autonomía local radica, a mi entender, en la vinculación entre autonomía, la centralidad del Municipio y el relieve y enorme magnitud que adquieren las competencias propias en detrimento del resto de competencias municipales, lo cual conlleva de forma directa el fortalecimiento de la autonomía local.

⁹⁶² Comunidad Autónoma del País Vasco. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA. “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 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. BOPV núm. 56, de 21 de marzo de 2014. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/03/1401377a.pdf> (Última consulta 2/02/2015).

CAPÍTULO V

EL CONTENIDO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONFIGURADO POR LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

El contenido institucional de la autonomía local hace referencia a la actuación de los entes locales bajo su propia responsabilidad, con margen de libertad y sin controles genéricos y de oportunidad por parte de otras instancias territoriales de ámbito superior⁹⁶³.

Recuérdese que, según el TC, las técnicas de intervención sobre los entes locales están legitimadas constitucionalmente cuando implican controles de legalidad, no genéricos ni indiscriminados⁹⁶⁴, pero lo transcendental, en mi opinión, es que la mayor o menor intensidad en su utilización y una interpretación de su mayor o menor justificación constitucional configurará uno u otro contenido de la autonomía local.

En este Capítulo, se analiza el ámbito de actuación institucional que el legislador otorga a las Entidades locales vascas, principalmente a los Municipios vascos, así como el tejido de relaciones que institucionaliza con los otros dos niveles de gobierno existentes dentro de la CAPV; esto es, el nivel autonómico y foral.

Para ello, se estudia la contextualización del contenido institucional que la LILE proporciona a la autonomía municipal porque, tal y como se viene afirmando a lo largo de esta tesis, ésta no admite lecturas aisladas ni parciales respecto a su ámbito subjetivo y objetivo y esta conclusión se desprende del propio art. 1.2 de la ley vasca, cuando establece como finalidad reconocer y dotar al nivel local de gobierno de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio, y este conjunto de competencias atribuidas a los Municipios, en lógica, precisa de una garantía real para que su atribución no quede en nada.

Es decir, el contenido objetivo de la autonomía local ha de estar garantizado y esto únicamente cabe si se fortalece institucionalmente al Municipio, en tanto que, dotar de visibilidad institucional al mismo es inherente a otorgar verdadero contenido a la autonomía política municipal.

El Título III de la ley vasca, ya analizado, erige las competencias propias en criterio para la garantía de la autonomía local, tal y como se ha expuesto en el Capítulo IV de la parte segunda de esta tesis, pero, además, esta garantía se afianza creando órganos concebidos para la influencia de la representación local en los procesos normativos impulsados por la CAPV y por los Órganos forales ex. arts. 83, 87 y 92 de la ley.

⁹⁶³ FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales ...*, op. cit., p. 307.

⁹⁶⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, en FFJJ 14, 15 y 16. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf> (Última consulta 16/04/2018).

En este sentido, la concreción institucional del sistema de garantías reflejado en la Exposición de Motivos de la LILE, en su Título I y, por lo que respecta a las competencias municipales, en su Título III, se lleva a cabo de forma precisa en el Título VII de la propia ley, en el que se posibilita una participación efectiva de los Municipios en las Instituciones autonómicas y forales, a través de la creación de específicos órganos autonómicos, lo que evidencia la pretensión de un fortalecimiento institucional del Municipio en los términos que se exponen a continuación.

Al abordar el estudio de este contenido institucional de la autonomía local que la ley vasca configura, lo primero que llama la atención es que no contempla precepto alguno que regule, como tal, las relaciones interadministrativas entre los Municipios y el resto de instancias territoriales existentes en la CAPV. Tampoco dedica precepto alguno a regular las técnicas de control sobre las Entidades locales, salvo las que puedan considerarse necesariamente derivadas de la LRSAL.

Esta circunstancia revela un evidente contraste con la legislación básica de régimen local en la forma de concebir las relaciones entre los Municipios y el resto de niveles de gobierno. El legislador vasco se desprende de la visión meramente administrativa del Municipio que contiene la LRSAL y considera al Municipio como verdadera instancia político-institucional.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la LILE, en su apartado IV, literalmente, adelanta lo siguiente:

“(…) En el siempre proceloso asunto de las potestades de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos para intervenir en el ámbito de los Municipios, la ley ha buscado un delicado equilibrio entre dichas potestades y la garantía de una eficaz autonomía política y económica de los mismos. Ello explica la introducción en el texto de diversas cautelas para salvaguardar la autonomía municipal, recurriendo incluso a técnicas tornadas de los modelos más avanzados del Derecho comparado, como pueden ser los denominados sistemas de “alerta temprana” frente a políticas normativas que, eventualmente, pudieran afectar a la autonomía de los Municipios vascos (…)”.

Esta redacción, en primer lugar, es, en mi opinión, perfectamente conciliable con la previsión del art. 3.1 de la CEAL porque garantiza el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar los asuntos públicos de su competencia.

Por otra parte, la mención que la Exposición de Motivos contiene respecto a “modelos más avanzados del derecho comparado”, alude preferentemente, como fuente de inspiración al derecho originario de la Unión Europea, pues el sistema de alerta

temprana es una forma de control del principio de subsidiariedad y este hecho conduce a que la autonomía local se inserte en el debate político de los órganos legislativos⁹⁶⁵.

Además, esta previsión de la Exposición de Motivos busca, frente a la situación existente en el ámbito municipal de régimen común, contribuir a fortalecer la garantía de la autonomía local porque el primer déficit de aquella radicó en la inexistencia de su protección jurisdiccional, ya que los Municipios carecían de legitimación para impugnar disposiciones normativas provenientes de otros niveles de gobierno que pudieran vulnerar su autonomía hasta la introducción del Conflicto en defensa de la autonomía local como consecuencia del Pacto Local⁹⁶⁶.

Sin embargo, el Conflicto en defensa de la autonomía local, como recurso específico del ámbito local para defender su autonomía, tampoco llega a garantizar ésta porque, tal y como pone de relieve FONT i LLOVET, “(...) tras años de decepcionante praxis de la justicia constitucional, la cuestión pendiente radicaba ahora en el ordenamiento jurídico español en la creación *ex lege* de órganos políticos que sirvan de garantía preventiva de la autonomía local (...)”⁹⁶⁷.

Efectivamente, el legislador vasco es consciente de esta situación y afronta esta deficiencia en relación a la garantía efectiva de la autonomía municipal y crea *ex lege* órganos políticos de los que forma parte el nivel local de gobierno junto al nivel autonómico y foral.

⁹⁶⁵ Protocolo núm. 1, anexo a los Tratados de la Unión Europea, sobre cometido de los parlamentos nacionales, en relación con el protocolo núm. 2 que versa sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:C2007/306/01> (Última consulta 25/01/2018). Recuérdese, también, que concretamente el art. 5.3 del Tratado de Lisboa establece para la salvaguarda del Principio de Subsidiariedad la “alerta temprana” o “early warning system”. En este sentido se pronuncia también VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema*, op. cit., p. 71.

⁹⁶⁶ Recuérdese que una de las aportaciones relevantes que introduce el Pacto Local es la modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril que introduce el Conflicto en defensa de la autonomía local como vía jurisdiccional de protección de la autonomía de Municipios y provincias.

⁹⁶⁷ Es pionero en esta reivindicación FONT i LLOVET, T., en “El gobierno local en la reforma de las Autonomías”. *Anuario del Gobierno Local 2003*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Instituto de Derecho público, Barcelona, 2004, pp. 13-47. Propone la avanzada alternativa a incluir en la reforma del estatuto catalán, importada del derecho italiano, la de crear una suerte de senado local en el parlamento autonómico, de manera que el derecho de participación local pudiera alcanzar el reconocimiento de un veto obstativo por el que la objeción local a la legislación regional exigía su levantamiento mediante ley aprobada por mayoría cualificada. También, la FEMP, en el “decálogo del municipalismo del siglo XXI”, incorporado a la Carta de Vitoria reivindica, en 2004, garantizar la representación de los Municipios españoles en el Senado. Web: http://femp.femp.es/files/566-132-archivo/Carta_de_Vitoria_2004.pdf, p. 9 (Última consulta 24/01/2018).

Tal y como señala PAREJO ALFONSO, la ley vasca “(...) confía la garantía del principio de autonomía local, con carácter general, a la participación activa, de los Municipios, configurada como verdadero derecho subjetivo, en cuanto Entidad local central en los procesos de elaboración normativos *ex art. 5 de la LILE (...)*”⁹⁶⁸.

Este precepto dispone lo siguiente:

“(...) 1.- Con objeto de garantizar el principio de autonomía local, los Municipios tendrán derecho a participar activamente en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno de las instituciones vascas competentes que incidan directamente sobre sus competencias propias.

2.- El derecho de los Municipios a la participación activa se extiende también a todos aquellos programas, proyectos, planes o políticas públicas que vayan a ser puestos en marcha por las instituciones vascas competentes y afecten o puedan hacerlo a la autonomía local.

3.- El derecho de participación previsto en el apartado anterior se articulará, por cada nivel de gobierno, en uso de sus potestades de autoorganización (...).”

De la literalidad del artículo transcrito es importante, en mi opinión, deducir que la participación municipal en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno de las Instituciones vascas competentes que incidan directamente sobre las competencias propias municipales puede tener, por lo tanto, tres planos de intervención.

En primer lugar, puede ser una intervención directa, a través de las distintas fases del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, por ejemplo; en la consulta pública, en el trámite de audiencia e información pública que ha de sustanciarse en los términos dispuestos en el art. 133 de la LPACAP.

En segundo lugar, puede ser también una intervención mediada, a través de EUDEL, como asociación de Municipios que puede comparecer en todas esas fases de consulta, audiencia e información pública, ya sea llamada expresamente o de *motu proprio*.

En tercer lugar, y aquí radica la novedad aportada por el legislador vasco, puede llevarse a cabo una intervención a través de órganos específicos, que son a los que se refiere y crea concretamente la propia LILE. Estos órganos son el Consejo de Políticas Públicas Locales y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, así como los que creen, en su momento, los Órganos forales de los Territorios Históricos, también emplazados por ese artículo 5 de la LILE a hacerlo, pero con pleno respeto a sus potestades de autoorganización.

⁹⁶⁸ PAREJO ALFONSO, L., “El principio de autonomía local...”, *op. cit.*, 99.

Desde mi punto de vista, es fundamental no confundir los tres posibles planos de intervención municipal en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas, porque la gran virtualidad de la LILE consiste en la creación de órganos autonómicos que tienen la específica finalidad de garantizar materialmente la autonomía local desde un plano institucional, visualizando al Municipio como tercer nivel de gobierno, tal y como se desprende de su Exposición de Motivos y de todo su articulado, en los términos que se exponen en este Capítulo.

En este sentido, la ley vasca da un salto cualitativo respecto a la legislación estatal en su concepción política de la autonomía municipal. Mientras la legislación básica de régimen local aporta, únicamente, un simple derecho de audiencia a los Municipios, hecho criticado por ZAFRA VÍCTOR, la LILE aporta un verdadero derecho a la participación. No es lo mismo que el nivel local sea solamente consultado cuando Estado o CCAA elaboren leyes o disposiciones normativas que incidan en el ámbito local a que, en tal elaboración, se requiera de una actuación o participación conjunta, también del nivel local y en régimen de paridad institucional⁹⁶⁹. Lo primero plasma un mero derecho de audiencia y lo segundo una auténtica participación.

A este respecto, el autor citado señala que hay que tener en cuenta que “(...) los efectos jurídicos de la participación son el factor cualitativo diferencial entre el habitual derecho de audiencia o de consulta y la genuina representación y participación. No sólo porque se trate de un requisito preceptivo en el procedimiento de aprobación de la norma, sino porque además de observarlo, proporciona a la parte representada la garantía de unas consecuencias una vez formulada la respuesta, bien por conformidad, bien por reservas a la iniciativa autonómica. Los efectos abarcan un arco que va desde el mero derecho de audiencia a la necesidad de aprobar por mayoría absoluta la normativa cuestionada; entre ambos extremos la obligación de motivar las razones del rechazo a las objeciones locales. El denominador común de los efectos es la influencia; o la mínima de preceptivamente oír, o la máxima de una cuasi codecisión al requerir el levantamiento de la salvedad imponiendo mayoría cualificada (...)”⁹⁷⁰.

Ahora bien, cabe mencionar que el mismo profesor señala, en relación a este aspecto, que las reivindicaciones del mundo local dirigidas al establecimiento de canales de participación institucionalizados no es una novedad en el ordenamiento jurídico español, y por lo tanto, la LILE no es pionera en esta cuestión, sino que tales peticiones, provienen de la época de aprobación de los Estatutos de Autonomía denominados de segunda generación a partir del año 2006⁹⁷¹ y con carácter orgánico, lo introducen

⁹⁶⁹ ZAFRA VÍCTOR, M., *Respaldo político a buenas ideas...*, *op. cit.*, pp. 29-30. También, en ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, pp. 113.

⁹⁷⁰ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, p. 115.

⁹⁷¹ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, pp. 111-112.

primeramente, el art 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el art. 95 del de Andalucía⁹⁷².

El Municipio, a través de su participación efectiva en órganos políticos pretende constituirse en un verdadero tercer nivel de gobierno respetado. Estos mecanismos de garantía de la autonomía local son los que expresamente se recogen en el Título VII de la ley vasca, intitulado: “El Consejo Vasco de Políticas Públicas y La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”.

En este sentido, siendo consciente de las carencias de la legislación estatal en orden a garantizar la autonomía local a través de un sistema orgánico que posibilite la visualización institucional del Municipio, el legislador vasco crea el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (art. 83 de la LILE), la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (art. 87 de la LILE) y posibilita la participación de la representación local en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas con voz y voto (art. 117 de la LILE) y en el OCTE (disposición final tercera), pudiendo afirmarse, en mi opinión y sin lugar a dudas, que esta es la forma en que la LILE contribuye al fortalecimiento institucional del Municipio vasco.

Se afianza así el refuerzo de la autonomía local mediante la implementación de un sistema institucional de protección o garantía a través de la creación de estos órganos concebidos para la influencia de la representación local en los procesos normativos y de implementación de políticas públicas impulsados por los otros dos niveles de gobierno existentes en Euskadi⁹⁷³.

⁹⁷² Ley Orgánica 2/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *BOE*, núm. 172, de 20 de julio, de 2006 Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf> (Última consulta 17/09/2019). Literalmente, su art. 85 regula en su art. 85 el Consejo de Gobiernos Locales y dispone lo siguiente:

“(…) El Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de Municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales (...)”.

También, la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, crea el Consejo Andaluz de Concertación Local. *BOE*, núm. 23, de 27 de enero de 2015, en cumplimiento de la previsión del art. 95 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Webs: <https://boe.es/boe/dias/2015/01/27/pdfs/BOE-A-2015-679.pdf> y <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf>, respectivamente. (Últimas consultas consulta 17/09/2019).

⁹⁷³ Esta experiencia pionera en el ordenamiento jurídico español ha sido luego seguida por la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura. *BOE*, núm. 38, de 13 de febrero. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-1938-consolidado.pdf> (Última consulta 15/07/2019).

Además, en este aspecto, tal y como aprecia ZAFRA VÍCTOR, “(...) resulta curioso comprobar que la mejor regulación de la representación local en las instituciones autonómicas se contempla en una ley autonómica que no desarrolla las previsiones de un estatuto reformado (...)”⁹⁷⁴.

Más aún, según él, “(...) la experiencia vivida ha posibilitado que se identifiquen los puntos críticos sobre el concepto de representación orgánica local en las instituciones autonómicas que radican básicamente en tres extremos: la composición del órgano, los efectos jurídicos de la participación y el *locus* de la participación (...)”⁹⁷⁵.

En este sentido, afirma que “(...) la composición del órgano de participación local dependerá de las funciones para las que se haya creado aquel. Un órgano de representación deberá tener composición exclusivamente local mientras que si lo es de cooperación admitirá su composición mixta y paritaria. La premisa de la cooperación es la voluntariedad y la conveniencia de aunar esfuerzos y recursos. (...). Sin embargo, la representación no implica colaboración, sino influencia del nivel de gobierno que adopta la decisión. Los efectos jurídicos de la participación son también relevantes para evaluar la efectividad de la garantía de la participación así como el lugar en el que se sustancia la misma porque pueda darse en sede gubernativa o parlamentaria o en ambas, de manera que la intensidad y calidad de la participación variará en uno y otro supuesto (...)”⁹⁷⁶.

Expuestas estas importantes aportaciones, se procede, a continuación, a analizar los órganos de participación interinstitucional que crea la LILE en dos extremos fundamentales, a mi entender, para poder valorar su contribución a la efectiva garantía de la autonomía municipal, esto es; la naturaleza y funciones del órgano, así como el *locus* de la participación municipal y sus efectos.

I.-EL CONSEJO VASCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (CVPPL, en adelante), se constituye como órgano paritario de representantes de los tres niveles de gobierno existentes en Euskadi y asume como funciones la participación en la elaboración de planes y

⁹⁷⁴ En este sentido, ZAFRA VÍCTOR, M., a pesar de poner en valor el incipiente esfuerzo realizado por el art. 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el art. 95 del de Andalucía en orden a afianzar la garantía objetiva de la autonomía local mediante la creación de órganos concebidos para la influencia de la representación local en los procesos normativos impulsados por las Comunidades Autónomas, llega a concluir que la posterior legislación, tanto catalana como andaluza, ha devaluado la ya escueta previsión estatutaria porque o bien se atribuye al órgano, de exclusiva composición local, el mero derecho a ser oído, o bien se configura como órgano paritario con derecho a consulta y de carácter, no ya de representación, sino de cooperación, en ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, pp. 114-115 y 125.

⁹⁷⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *loc. cit.*

⁹⁷⁶ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *loc. cit.*

programas autonómicos y de impulso de las propuestas normativas realizadas por la Comisión de Gobiernos Locales. Lo crea la LILE y se estudian a continuación, para valorar su contribución a la garantía efectiva de la autonomía local, su naturaleza y funciones, los efectos jurídicos de la participación municipal y el momento en el que se da dicha participación.

I.1.- SU NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

En orden a la creación del CVPPL, el art. 83 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) 1.- Se crea el Consejo vasco de Políticas Públicas locales como estructura institucional que tiene como función hacer efectivas las relaciones de cooperación institucional de los Municipios con las instituciones autonómicas y forales para garantizar el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas que pueden afectar al ámbito local de gobierno.

2.- Será competencia asimismo del consejo Vasco de Políticas Públicas Locales la adopción de acuerdos o tomas de decisiones que se refieran a las competencias de las instituciones comunes de la Comunidad autónoma de Euskadi y que afecten al ámbito material de las competencias propias de los Municipios (…).”

El tenor literal del artículo transcrito sitúa el CVPPL en el plano de la cooperación, más que en el de la participación.

Sin embargo, a continuación, el art. 84 de la LILE reza así:

“(…) Artículo 84. Naturaleza del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales.

1. El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales es la estructura institucional de representación y participación de los Municipios en las instituciones de la Comunidad Autónoma que tiene por función garantizar el pleno respeto de la autonomía local por tales instituciones.

2. El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales estará adscrito, únicamente a efectos presupuestarios, al departamento del Gobierno Vasco que tenga atribuidas las competencias en materia de régimen local.

3. Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional, y acordará sus normas de funcionamiento interno en el que se desarrollarán las previsiones recogidas en la presente ley (…).”

De la literalidad de este artículo cabe deducir que el legislador vasco pretende también ubicar al CVPPL en el marco de la representación y participación municipal en las

instituciones de la CAPV, a pesar de que en el artículo anterior lo ubica en un plano de simple cooperación.

Por su parte, en relación a la composición del CVPPL, el art. 85 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) Artículo 85. Composición del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales.

1. El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales estará presidido por la consejera o consejero del Gobierno Vasco que tenga atribuidas las competencias en materia de régimen local o en quien delegue.

2. Las funciones de secretaría del consejo serán ejercidas por una o un alto cargo de la viceconsejería que tenga atribuidas las competencias en materia de régimen local.

3. El consejo se compondrá de un total de dieciocho vocales: seis en representación del Gobierno Vasco, dos de cada una de las diputaciones forales, y seis correspondientes a los Municipios. La designación de los miembros que representen al Gobierno Vasco corresponderá al lehendakari; la representación de las diputaciones forales será designada de conformidad a su normativa foral, y la correspondiente a los Municipios será designada por el lehendakari a propuesta de la asociación de Municipios vascos de mayor implantación. Dicha propuesta deberá recaer necesariamente a favor de quienes ostenten la condición de alcaldesa o alcalde o concejala o concejal. En la designación de la representación local se atenderá preferentemente a criterios territoriales y de género, y a la salvaguarda de la presencia de Municipios de diferentes tamaños, de modo que al menos un tercio de los representantes municipales sean electos de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

4. Los miembros del consejo serán designados por un periodo de cuatro años y se mantendrán en sus cargos hasta que sean cesados por la institución que los nombró o concurra alguna causa de cese legal o que esté prevista en las normas de funcionamiento aprobadas por el propio consejo.

5. El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, para cumplir sus funciones, dispondrá de los medios y recursos necesarios para garantizar su correcto funcionamiento (...).”

La composición, por lo tanto, del nivel local es paritaria en relación al resto de niveles de gobierno en este órgano, hecho que refleja, en mi opinión, que se trata más bien de un órgano de cooperación o colaboración que de participación y representación de los intereses municipales en las Instituciones autonómicas.

En cumplimiento de la previsión contenida en el art. 85.3, a la fecha en que se escriben estas líneas, el Lehendakari, mediante Decreto 20/2016, designó, por primera vez, los representantes del Gobierno vasco y de los Municipios en el Consejo Vasco de Políticas Públicas locales y asimismo, mediante Decreto 12/2017, de 18 de mayo, el Lehendakari procedió a actualizar tal designación⁹⁷⁷.

Por su parte, el art. 86 de la LILE delimita las funciones de este órgano, y reza así:

“(…) Artículo 86. Funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales.

1. El consejo tendrá las siguientes funciones:

a) Participar en la elaboración de planes y programas promovidos por la Comunidad Autónoma cuando afecten a las competencias locales propias de los Municipios, informando sobre el impacto que aquellos puedan ejercer sobre dichas competencias, y pudiendo emitir al respecto juicios que se fundamenten en criterios de legalidad y oportunidad. Dichos informes no tendrán carácter vinculante.

b) Canalizar las propuestas de impulso normativo que sean aprobadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi sobre aquellas materias que, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi, afecten a competencias propias de los Municipios, siempre en los términos establecidos en la propia normativa reguladora de las competencias municipales.

c) Promover la colaboración interadministrativa e intercambio de información entre la Administración de la Comunidad Autónoma, las diputaciones forales y las administraciones locales.

d) Debatir y poner en común las diferentes políticas públicas de carácter sectorial que afecten a las competencias municipales y sus implicaciones en los diferentes niveles de gobierno.

e) Promover sistemas de cooperación o, en su caso, de coordinación, para la gestión integrada de las políticas públicas por los diferentes niveles de gobierno.

⁹⁷⁷ En cumplimiento de tal previsión el Lehendakari, mediante Decreto 20/2016, designó los representantes del Gobierno vasco y de los Municipios en el Consejo Vasco de Políticas Públicas locales. *BOB*, núm. 151, de 10 de agosto de 2016. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/08/1603534a.shtml>, asimismo, mediante Decreto 12/2017, de 18 de mayo, el Lehendakari actualizó la designación de estos representantes. *BOB*, núm. 102, de 31 de mayo de 2017. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2017/05/1702665a.shtml> (Últimas consultas 10/07/2018).

f) Instar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la interposición de un recurso de inconstitucionalidad cuando considere que una ley estatal vulnera la autonomía local.

g) Dictaminar y aprobar, en su caso, los estudios y propuestas previstos en el artículo 88 de la presente ley.

h) Las atribuidas expresamente en esta y en otras leyes.

2. Los acuerdos del consejo requerirán mayoría simple.

3. El consejo, además de su funcionamiento en pleno, con las funciones y régimen de acuerdos expresados en los números anteriores, creará comisiones sectoriales, en cada una de las cuales participará al menos un veinte por ciento de miembros representantes de diferentes asociaciones, entidades y plataformas relativas al ámbito o sector al que se refiera la comisión, salvo que por la especificidad de la comisión o ámbito no fuera posible contar con su participación en tal porcentaje. En el citado porcentaje se garantizará además la representación de los concejos cuando se vayan a tratar políticas públicas o la atribución de competencias que pudieran afectar a este tipo de Entidades locales. Las comisiones sectoriales tendrán como función, cada una en su ámbito correspondiente, el debate y puesta en común de las diferentes políticas sectoriales que afecten a competencias municipales, y la elevación de propuestas al pleno del Consejo Vasco de Políticas Públicas respecto a los asuntos de la competencia de éste (...).”.

Del examen de las funciones asignadas al CVPPL en el artículo 86 de la LILE se deriva necesariamente su verdadera naturaleza. En él se establece que el CVPPL participará en la elaboración de planes y programas promovidos por la CAPV, dando cuenta de sus efectos sobre las competencias propias locales mediante la emisión de informes donde se recojan los criterios de legalidad y oportunidad, pero estos informes no son vinculantes, lo cual parece ubicar, efectivamente, al VCPPL en el plano de órgano de colaboración más que de participación cierta y real en las políticas públicas autonómicas que directamente puedan afectarle.

De la literalidad de la ley, un tanto imprecisa, en mi opinión, en estos términos (artículo 86.2 *in fine*), parece desprenderse que, la validez de los acuerdos, que requieren en todo caso mayoría simple, requerirá, al menos en primera votación, que dentro de esa mayoría se encuentren las y los vocales de cada nivel de gobierno.

Lo que es evidente es que su régimen de adopción de acuerdos está al servicio del pluralismo político, pues la propuesta de designación que ha de recaer a favor de quien ostente necesariamente la condición de alcaldesa o alcalde o concejala o concejal, en la designación de la representación local atenderá preferentemente a criterios territoriales y de género y a la salvaguarda de la presencia de Municipios de diferentes

tamaños, de modo que al menos un tercio de los representantes municipales sean electos de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Según ZAFRA VÍCTOR, este art. 86 de la ley “(...) especifica de forma reiterada, las funciones ya señaladas en el art. 83 de la LILE y curiosamente, este precepto regula competencias, pero no se aprecia la distinción entre ambos términos; entre competencias y funciones (...)”⁹⁷⁸.

También expone que “(...) la explicación de tal reiteración y el uso indistinto de competencias y funciones sea que el Consejo no responda tanto a la representación como a la cooperación y forme parte de la estructura orgánica de la CAPV, aunque no sea ésta la previsión legal porque el art. 84 lo configura, al determinar *ex lege* su naturaleza, como órgano de representación y participación municipal en las instituciones autonómicas con el fin de respetar la autonomía local (...)”⁹⁷⁹.

En la misma dirección apunta PAREJO ALFONSO, cuando afirma que “(...) la finalidad anunciada por el precepto no está plenamente conseguida (...)”. Pone de relieve “(...) la descompensación que resulta la reserva de la presidencia y la secretaría del CVPPL a la consejería competente en materia de régimen local y la adopción de sus acuerdos que queda sujeta, en todo caso, no tanto a la regla de consenso entre las representaciones (...)”, según él, sino “(...) a la regla ordinaria de mayoría simple, matizada solo por el mandato de procura de que, en primera votación, la mayoría incluya vocales de todas las representaciones, mandato que cede, no obstante y en segunda votación (...)”. A esta cuestión objeta, además, el dato de que “(...) los informes del Consejo sobre planes y programas no son vinculantes (...)”⁹⁸⁰.

No obstante, a pesar de las objeciones que puedan recabarse respecto al CVPPL, lo relevante, a mi entender, es que no se trata de un órgano facultativo y se configura como órgano autonómico para canalizar las relaciones interinstitucionales y no interadministrativas entre los Municipios y el resto de niveles institucionales de Euskadi, lo cual, en sí mismo, refleja un salto cualitativo en la profundización de la dimensión más política y menos administrativa de la autonomía local frente a la configurada por la legislación básica estatal.

1.2.- LOCUS DE LA PARTICIPACIÓN Y SUS EFECTOS

De las funciones expuestas en los artículos de la LILE que regulan el CVPPL cabe concluir que la participación o cooperación que posibilita la creación del CVPPL se da sólo en sede gubernativa. El *locus* de la participación no traspasa a sede parlamentaria.

⁹⁷⁸ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación", *op. cit.*, p. 118.

⁹⁷⁹ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación", *loc. cit.*

⁹⁸⁰PAREJO ALFONSO, L., “El principio de autonomía local...", *op. cit.*, p. 101.

Este hecho denota la debilidad de este órgano, en sí mismo considerado, para blindar la autonomía constitucionalmente garantizada, básicamente, en mi opinión, por dos motivos:

El primer motivo es que, en el caso de que deba emitir informe sobre planes y programas autonómicos por afección a las competencias propias municipales (art. 86.1.a) y en el mismo se llegue a concluir la vulneración de la autonomía local éste no es vinculante para la Comunidad Autónoma, lo cual deriva en que su inobservancia no tiene, por tal motivo, efectos transcendentales.

El segundo motivo es que, llegado a adoptarse acuerdo en el seno de la CVPPL, éste es de índole política y en su caso podría vincular sólo políticamente a los ejecutivos que la adoptan y a sus productos normativos, pero nunca legislativos porque el *locus* de la participación no alcanza sede parlamentaria.

No obstante, JIMÉNEZ ASENSIO muestra una visión más positiva en torno a la potencialidad de este órgano porque afirma que, “(...) aunque la impresión inicial pueda ser la contraria, es probablemente una de las instituciones más trascendentes creadas por la LILE, pero ello, si no se arruinan sus capacidades a través de una mala práctica (...)”. Señala que es un órgano que “(...) no tiene comparación en otros ámbitos territoriales. Su correcta comprensión implica que los actores institucionales locales están desde el inicio en el proceso de impulso, diseño, elaboración, ejecución y evolución de políticas públicas por cualquier nivel vasco de gobierno que puedan afectar a la esfera local, en su más amplia acepción *ex art.* 83. Es un espacio de concertación interinstitucional, no sólo de cooperación, incluso se enuncia su carácter coordinador de la gestión integrada de las políticas públicas que afecten a competencias municipales *ex art.* 86.1e). Su limitado ámbito objetivo: “competencias de las instituciones comunes” puede ser fácilmente superado por la presencia efectiva de las diputaciones forales, que comparten representatividad en tal institución junto con el Gobierno Vasco y los Municipios. Un uso inteligente y adecuado de esta institución debe incorporar la mirada municipal en todos los procesos de construcción de políticas públicas, no sólo durante, sino también antes de su proceso de formalización normativa. Este es su gran tributo: lo local está incubado a partir de ahora en la génesis de todas las políticas públicas que impulsen los niveles territoriales de gobierno en Euskadi (...)”⁹⁸¹.

Siendo esto así, pues se deriva de las posibilidades que otorga la literalidad del articulado expuesto, es evidente, a mi entender, que la LILE proporciona un instrumento que posibilita la adopción de líneas de actuación que se aproximan, no al régimen de codecisión, pero sí de compromiso compartido con el nivel local en aquellas cuestiones que se refieren a competencias autonómicas y que afectan al ámbito material de las competencias propias de los Municipios. No obstante, en mi opinión, el éxito de esta previsión *ex lege* pasa por superar un gran reto, que no es otro

⁹⁸¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora...”, *op. cit.*, pp. 667-668.

que la interiorización de tal posibilidad en el acervo cultural del resto de niveles de gobierno existentes en Euskadi.

II.-LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI

El segundo órgano que crea el legislador vasco en el Título VII de la ley como efectiva garantía de la autonomía local vasca es la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE, en adelante) y lo hace en el art. 87.

A continuación, se analiza la naturaleza y funciones de este órgano, el *locus* de la participación municipal en las instituciones autonómicas a través del mismo, así como los efectos de dicha participación.

II.1.- SU NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

La propia ley establece la naturaleza de la CGLE en su art. 87 cuando establece lo siguiente:

“(…) Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi. Naturaleza y composición.

1. Se crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, que, como órgano de alerta temprana, tiene como objeto fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias reconocidas a los Municipios por la presente ley o por el resto de la normativa vigente.
2. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, órgano de carácter autónomo e independiente, compartirá registro, a todos los efectos administrativos, con el Consejo de Políticas Públicas Locales.
3. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi estará presidida por quien designen los representantes y las representantes de las Entidades locales.
4. La comisión se compondrá de un total de doce miembros: a) Seis serán representantes del nivel local en el Consejo de Políticas Públicas Locales. b) Los seis restantes se designarán entre alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales, dándose preferencia a criterios territoriales y promoviendo la paridad entre mujeres y hombres. Un tercio de ellos deberá ser alcalde o alcaldesa o concejal o concejala de Municipios de población inferior a 5.000 habitantes (...).”

Tal y como señala el profesor ZAFRA VÍCTOR, “(...) Las dudas suscitadas por las funciones, composición y funcionamiento del Consejo se disipan en el caso de la

Comisión. Nos hallamos ante un auténtico órgano de representación y participación local en las instituciones autonómicas (...)”⁹⁸².

De lo transcrito se deducen claramente, a mi entender, dos cuestiones elementales; la primera, que la LILE configura, de forma expresa, la CGLE como “órgano de alerta temprana” y ésta es su naturaleza y la segunda, que éste órgano extiende su cometido sobre cualquier iniciativa normativa de la Administración General de la CAPV que afecte a competencias municipales, con independencia de cuál sea su rango normativo.

Es necesario precisar que la afección a la “exclusividad” de las competencias propias municipales no puede interpretarse en el sentido de que la CGLE actúa como órgano de alerta temprana cuando los procesos normativos que se lleven a cabo por otras instancias territoriales afecten sólo y excluyentemente a las competencias municipales y no a las de otros niveles de gobierno porque esta interpretación carece de coherencia, dado que toda ley sectorial ordena el respectivo sector y ello conlleva la delimitación competencial entre los diferentes niveles de gobierno.

Incidir en la naturaleza de la CGLE es, en mi opinión, importante porque, si bien se concibe como cauce de representación y participación local en las Instituciones autonómicas, sobre todo es un órgano de alerta temprana cuyo objetivo fundamental es la salvaguarda de la autonomía municipal en los procesos normativos promovidos por la Comunidad Autónoma.

Según las previsiones del art. 87.2 de la LILE es un órgano de carácter autonómico e independiente que comparte registro, a todos los efectos administrativos, con el CVPPL. A diferencia del CVPPL, su composición es exclusivamente municipal y su presidencia, funcionamiento, así como los efectos jurídicos de sus informes diferencian la CGLE del CVPPL porque, mientras en el VCPPL no son vinculantes, sí lo son los de la CGLE, tal y como se verá al analizar los artículos 90 y 91 de la LILE.

En este sentido, la presidencia corresponde a quien designe la representación local, la composición, de un total de doce miembros, es exclusivamente local, los seis representantes locales del CVPPL, más seis representantes designados entre representantes municipales, un tercio de los cuales deben pertenecer a Municipios con población inferior a cinco mil habitantes *ex art. 87.4 de la LILE*⁹⁸³.

⁹⁸²ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, p. 119.

⁹⁸³ La previsión de introducir la representación de Municipio de menos de cinco mil habitantes no estaba recogida en el PLME y da posibilidad de canalizar la actuación conjunta de un municipalismo fragmentado.

En desarrollo de estas previsiones el Lehendakari, mediante Decreto 31/2019, de 24 de octubre, ha designado los miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi⁹⁸⁴.

Las funciones de la CGLE se detallan en el art. 88 de la LILE donde se dispone que la CGLE intervendrá, tanto en los procesos normativos en fase de elaboración gubernamental, como parlamentaria, lo cual tiene una importancia vital, a mi entender para garantizar la autonomía municipal.

Expresamente, el art. 88 de la LILE dispone lo siguiente:

“(...) Artículo 88. Funciones de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

1. El fin último de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi es la defensa de la autonomía local, y dentro de esta el reconocimiento de la capacidad autoorganizativa de los Municipios. Para ello, ejercerá las siguientes funciones:

a) Actuar como órgano de alerta temprana, siendo su objetivo fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias de los Municipios, quedando exceptuado este mecanismo en aquellas disposiciones de carácter general que tengan establecido, en normas con rango de ley, un procedimiento de elaboración específico.

b) Participar en la elaboración de disposiciones de carácter general en los términos establecidos en el artículo 91 y elevar propuestas de impulso normativo que, en el ámbito de competencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, afecten a competencias propias de los Municipios, siempre en los términos establecidos en la propia normativa reguladora de las competencias municipales, conforme a lo dispuesto en el artículo 86.1.b) de la presente ley.

c) Realizar estudios y propuestas sobre la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Entidades locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las citadas entidades y de su sector público, así

⁹⁸⁴ Decreto 31/2019, de 24 de octubre, del Lehendakari, de designación de los miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi. BOPV, núm. 211, de 6 de noviembre. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2019/11/1905095a.pdf>. Deja sin efecto el anterior Decreto 21/2016, de 22 de julio, del Lehendakari, de designación de miembros de la Comisión de Gobiernos Locales. BOPV, núm. 151, de 10 de agosto de 2016, p. 3535 Web: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/08/1603535a.pdf>

como del personal funcionario con habilitación de carácter nacional. Tales estudios y propuestas serán elevados al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, para que sean dictaminados y, en su caso, aprobados por dicho órgano. Dichas propuestas se remitirán a los órganos territoriales que cada territorio histórico habilite para hacer efectiva la participación de los Municipios, o, en su caso, a las diputaciones forales.

d) Realizar estudios y propuestas relativas a los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos locales. Tales estudios y propuestas serán elevados al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales para su conocimiento. Dichas propuestas se remitirán a los órganos territoriales que cada territorio histórico habilite para hacer efectiva la participación de los Municipios, o, en su caso, a las diputaciones forales, con objeto de que puedan realizar las recomendaciones previstas en el artículo 98 de la presente ley.

e) Realizar estudios y propuestas relativas a las reglas necesarias para la formulación de los planes económico-financieros establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria y demás normativa aplicable. Tales estudios y propuestas serán elevados al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a los efectos recogidos en el título IX de la presente ley.

2. Todos los acuerdos relativos a las presentes funciones serán adoptados por mayoría simple (...).”

El tenor literal del precepto transcrito, en este caso, no es la más acertada, en mi opinión. De una lectura aislada de este artículo 88.1, podría deducirse que la CGLE sólo actúa como órgano de alerta temprana en los procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten, exclusivamente, a las competencias propias de los Municipios, excluyendo los procesos de elaboración de disposiciones de carácter general, a los que menciona en el art. 88.1.b).

Sin embargo, no es éste mi parecer, pues no debiera desvincularse la naturaleza de la CGLE, como órgano de alerta temprana, de sus funciones, aunque la intensidad de actuación de la CGLE sea mayor o menor en unos y otros supuestos, es decir, en normas con rango de ley y en disposiciones de carácter general. Lo contrario desvirtuaría toda la pretensión de la LILE que no es otra que establecer un mecanismo efectivo de salvaguarda de la autonomía local.

Su función fundamental es la de “alertar” al resto de niveles de gobierno de que en sus actuaciones normativas en trámite se puede estar vulnerando el Principio de Autonomía municipal porque éste es el fin último de la CGLE.

Lo cierto es que la literalidad de la LILE no ayuda a aportar una clara interpretación en este sentido.

La diferenciación funcional que establece el artículo 88.1 de la LILE se proyecta, en primer lugar, sobre la consideración de la CGLE como “órgano de alerta temprana” que despliega su actividad sobre todo tipo de iniciativas normativas gubernamentales, independientemente del rango normativo que finalmente deban tener aquellas, tal y como se desprende del art. 87 de la LILE. Aunque la intensidad de ese sistema de alerta temprana es, tal como se verá, de mucho más calado en el caso de los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos pues son estas normas las que primariamente atribuyen, determinan o delimitan las competencias municipales, por exigencia expresa de la legislación básica y de la propia ley.

En segundo lugar, el art. 88.1 b) prevé que la CGLE pueda “participar” en los procesos de elaboración de disposiciones de carácter general, lo que, en mi opinión, sería un complemento o añadido a la participación que los propios Municipios pueden llevar a cabo en una etapa preliminar, a través del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales o por medio de EUDEL en la fase de audiencia e información pública a la que se someten todos los anteproyectos o proyectos normativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general⁹⁸⁵.

No cabe duda, en mi opinión, de que “la participación” en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que lleva a cabo la CGLE es diferente y también señaladamente distinta en el momento temporal o procedimental en que se efectúa, a la que ejercen los Municipios por sí mismos o a través de EUDEL. Y esa “participación” solo cobra sentido institucional si se enmarca en la configuración de la CGLE como órgano de “alerta temprana” para garantizar la autonomía municipal. Pretender que esa “participación” del CGLE tenga otro carácter carece de coherencia institucional pues silenciaría la naturaleza de este órgano y no aportaría nada a las ya posibilidades de participación que los Municipios o EUDEL tienen ya antes de la aprobación de la LILE.

Esta interpretación es acorde con la consideración de que el artículo 88 de la ley detalla, por un lado, qué fines debe cumplir la CGLE y por otro, cuáles son las funciones de este órgano, que están vinculadas obviamente a tales finalidades.

Es decir, por una parte, la finalidad última de la CGLE es la defensa de la autonomía municipal ex art. 88.1 de la LILE que, aunque ya ha sido citada anteriormente es importante resaltarla de nuevo, a mi entender, para interpretar adecuadamente sus funciones, puesto que los órganos ejecutivos o parlamentarios promotores de las

⁹⁸⁵ Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. BOPV, núm. 238, de 5 de diciembre de 2017. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2017/12/1706019a.shtml> (Última consulta 06/08/2019).

iniciativas normativas deben ser plenamente conscientes de ambos planos, es decir, el de la finalidad de la CGLE y la de sus funciones, al efecto de respetar en su labor de configuración normativa la salvaguarda de las competencias propias de los Municipios y evitar de ese modo cualquier reacción ulterior de la CGLE en defensa de la autonomía municipal si ésta no ha sido convenientemente tratada en tales iniciativas.

Por otra parte, el legislador vasco atribuye a la CGLE como función, además de la actuación como órgano de alerta temprana, también la de participar en la elaboración de las disposiciones de carácter general en los términos que regula su art. 91 y que se analiza a continuación, así como la de elevar propuestas de impulso normativo que, en el ámbito de competencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, afecten a competencias propias de los Municipios, siempre en los términos establecidos en la propia normativa reguladora de las competencias *ex art. 86.1b)* de la propia LILE, es decir, a través del CVPP.

No cabe concluir con que el mecanismo de alerta temprana rige sólo para normas con rango de ley y no para disposiciones de carácter general o reglamentos, aunque es cierto que la literalidad empleada por la LILE no es la más adecuada, parece disociar la actuación de la CGLE de manera bifronte: por una parte, como órgano de alerta temprana en anteproyectos de ley y decretos legislativos de iniciativa ajena al nivel local de gobierno y, por otra parte, como órgano de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general que afecten a competencias de los Municipios porque esta interpretación es frontalmente opuesta a la literalidad del art. 87 de la propia ley.

Se analizan a continuación el *locus* de la intervención de la CGLE y sus efectos, según la distinción, en mi opinión poco acertada, efectuada por el tenor literal de la LILE.

II.2.- LOCUS DE LA PARTICIPACIÓN Y SUS EFECTOS

A diferencia de lo que ocurre con el CVPPL, en el que la participación municipal se da en sede de gobierno no alcanzando sede parlamentaria, sin embargo, la actuación de la CGLE se da tanto en sede gubernativa como parlamentaria en los términos que se analizan a continuación.

A) LA COMISIÓN COMO ÓRGANO DE ALERTA TEMPRANA

Cuando la CGLE actúa como órgano de alerta temprana, se regula en el art. 90 de la LILE. Este precepto establece lo siguiente:

“(…) Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana.

1. Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una

merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los Municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley. Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2. Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3. En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4. De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la omisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (...).”.

Este artículo 90 de la LILE establece, en mi opinión, la modalidad más intensa en cuanto a garantías del procedimiento del sistema de alerta temprana; la que se activa cuando la iniciativa normativa se materializa en un anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo, puesto que esa garantía reforzada se anuda al rango jerárquico que finalmente tendrá la disposición normativa, así como a que, en este caso, las competencias municipales se atribuyen, determinan o delimitan por ley o norma

jurídica con rango y fuerza de ley, afectando exclusivamente, tal como se expone, a las competencias propias del artículo 17.1 de la LILE⁹⁸⁶.

Esta afectación es, por consiguiente, directa, puesto que la iniciativa normativa que se canaliza a través de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto legislativo pretende regular un *sector o ámbito material* de los, expresamente, recogidos en el amplio listado del artículo 17.1 de la ley vasca como competencias propias de los Municipios.

El artículo 90 de la LILE representa, por lo tanto, la expresión más sustantiva de la razón existencial de la CGLE; configurar un sistema de alerta temprana que advierta al ejecutivo de que, en la tramitación de determinadas iniciativas normativas, en este caso anteproyectos de ley y proyectos de decreto legislativo, se pudiera estar afectando las competencias municipales propias recogidas en el artículo 17.1 de la LILE y, por tanto, afectando de ese modo a la autonomía municipal. Y este es un aspecto transcendental para diferenciar el objeto de los artículos 90 y 91 de la ley.

En este sentido, de la literalidad transcrita se deduce que, cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales reservadas en el art. 17 de la ley vasca, la CGLE deberá emitir informe preceptivo en el que ha de concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local.

En el supuesto de que el anteproyecto de ley o decreto legislativo atribuya competencias propias a los Municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que correspondan a cada ámbito material, conforme a lo que dispone el art. 17 de la propia ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido, salvo que se haga constar la urgencia en cuyo caso será de ocho días, en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud.

El funcionamiento de la CGLE es esencial porque determina la forma y grado de participación de las Entidades locales, así como las consecuencias que pueden derivarse de la misma, algo fundamental para dignificar al Municipio como verdadero tercer nivel de gobierno, pero sin perder vista su naturaleza de órgano de alerta temprana cuya última finalidad es al de salvaguardar la autonomía municipal.

Sin embargo, uno de los primeros inconvenientes que se derivan de la previsión legal que se está analizando es que la LILE no establece, en qué momento de la tramitación del procedimiento de elaboración normativa, se debe solicitar el informe de la CGLE.

⁹⁸⁶ Recuérdese que las competencias propias gozan de garantías específicas en la LILE, concretamente las de su financiación, establecidas en sus arts. 18, 19 y 112 de la propia ley.

Algo que, por razones obvias, tampoco regula la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General⁹⁸⁷.

Esta anomia da lugar a que el momento procedimental en el que ha de emitirse el informe por la CGLE se establezca con vocación de transitoriedad por la Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento⁹⁸⁸.

En este sentido, se comparte con ZAFRA VÍCTOR, como causa de controversia y preocupación derivada de la literalidad de este precepto, el peligro que puede encerrar la tentación de interpretar la limitación del procedimiento de intervención de la CGLE y los efectos de la participación a la afectación directa y específica de las competencias propias. Esto porque, en sentido contrario, podría defenderse que, si la autonomía municipal fuera afectada tangencialmente o indirectamente, no legitimaría a la Comisión para emitir informe, lo cual desvirtúa toda pretensión de la LILE⁹⁸⁹.

Además, señala que “(...) la ley no expresa con claridad a quién corresponde determinar el grado de afectación sobre las competencias, pero, teniendo en cuenta que es el órgano promotor el que solicita el informe (art. 90.1) parece claro que precisará la indeterminación de la “afectación exclusiva” a competencias propias municipales. Aunque el término exclusividad pudiera parecer determinable con facilidad, se trata de una decisión sujeta a la discrecionalidad del órgano promotor de la norma (...)”⁹⁹⁰.

Lo que, en mi opinión, no podría nunca exigirse es que la iniciativa normativa sectorial en tramitación deba regular o afectar solamente a competencias municipales, porque por definición ello sería materialmente imposible, este requisito no lo cumple ni la propia LILE, habida cuenta de que, tal y como se insiste, por definición, la ley sectorial regula y ordena un sector de actividad atribuyendo y distribuyendo competencias entre los distintos niveles de gobierno que confluyen en un ámbito territorial concreto.

⁹⁸⁷ Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. BOPV, núm. 254, de 30 de diciembre de 2003. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2003/12/0307117a.shtml> (Última consulta 06/08/2019). La modificación de esta ley está actualmente en tramitación en el Parlamento Vasco.

⁹⁸⁸ EUSKO JAURLARITZA/GOBIERNO VASCO. Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. BOPV, núm. 238, de 5 de diciembre de 2017. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2017/12/1706019a.shtml> (Última consulta 06/08/2019).

⁹⁸⁹ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, p. 120.

⁹⁹⁰ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *loc. cit.*

Para neutralizar los posibles riesgos expuestos que la dicción de la ley puede conllevar, ZAFRA VÍCTOR propone tres posibles soluciones. Al respecto, señala que “(...) una vía para neutralizar o, al menos compensar, esta prerrogativa sería atribuir iniciativa a la Comisión para presentar informe y obligar al órgano promotor a considerarlo con los efectos para el caso de solicitud autonómica. También cabría la posibilidad de discutir el grado de afectación en una comisión paritaria específica pero similar a la regulada para contrastar las motivaciones discrepantes sobre una solicitud autonómica. Otra alternativa hubiera pasado por enumerar una serie de leyes sobre las que la Comisión emitiría informe preceptivo (...)”⁹⁹¹.

Efectivamente, según el art. 90.2 de la LILE, si constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la CGLE fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, éste continuará con la tramitación del procedimiento normativo, pero en el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la CGLE, deberá convocarse una comisión bilateral, según lo dispuesto en el art. 90.3 de la propia ley, entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la CGLE. Si ambas delegaciones no alcanzan un acuerdo, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de solicitud de emisión del informe, el órgano promotor continuará su tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la CGLE, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

Por su parte, aunque no lo diga expresamente el artículo 90 de la LILE, en mi opinión es fundamental que el informe de la CGLE deba analizar, también, si el anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo incorpora el anexo específico sobre la dotación de recursos que asegure la suficiencia financiera para los Municipios establecido en el artículo 18.3 de la LILE o, en su caso, la memoria prevista en el artículo 112.2 de la LILE, cuando ello sea necesario por atribuir nuevas competencias que impliquen impactos financieros sobre las Haciendas municipales como consecuencia de la asunción de nuevos servicios.

Tanto el anexo como la memoria citada son documentos, a mi entender, individualizados, que se suman o complementan a la memoria económica establecida en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, no siendo ésta suficiente a los efectos de valorar el cumplimiento del Principio de Autonomía financiera que la propia LILE reconoce a la Hacienda municipal.

En el caso de anteproyectos de ley o decretos legislativos, tras ser aprobados como proyectos deberán incluir en el texto que se remita al Parlamento vasco el informe en

⁹⁹¹ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *loc. cit.*

el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la CGLE ex art. 90.4 de la propia ley.

Quizá lo que busca el legislador, tal y como señala ZAFRA VÍCTOR, es la remisión de las actas de la comisión bilateral y no tanto de las actas de la CGLE⁹⁹², pero ello, de momento, no se determina en el reglamento que es necesario se apruebe para regular el funcionamiento de la CGLE, lo cual necesariamente exige con urgencia la aprobación de, al menos, una instrucción provisional que clarifique procedimentalmente éstas y otras cuestiones.

Lo transcendental de la creación de la CGLE, aunque con sus deficiencias, es que es un órgano de alerta temprana cuya finalidad es la salvaguarda de la autonomía local y para ello crea un sistema de prevención no sólo en sede gubernativa sino también legislativa, lo cual conllevará sin lugar a dudas fricciones, pero también sinergias para evitarlas.

B) LA COMISIÓN COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN

En este sentido, el art. 91 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…) Participación en la elaboración de disposiciones de carácter general que afecten a competencias propias de los Municipios.

1. Los anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general que afecten específicamente a competencias propias de los Municipios serán objeto de informe previo preceptivo por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, no procediendo la emisión de este informe en aquellas disposiciones de carácter general que tengan establecido en normas con rango de ley un procedimiento de elaboración específico. El plazo para la emisión de dicho informe será de quince días desde la recepción de la solicitud por el registro de la Comisión. Si en la orden de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su despacho será de ocho días. El objeto del informe versará acerca de la idoneidad de la normativa proyectada respecto de los intereses municipales.

2. La determinación del momento o fase del procedimiento en que tales propuestas normativas deberán ser sometidas a informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi se registrará por la normativa específica que en cada caso sea de aplicación.

3. Una vez registrado un anteproyecto o proyecto de disposición normativa, se dará traslado inmediato del mismo a la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi para la evaluación del impacto que pueda

⁹⁹²ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación,” *loc. cit.*

tener sobre la autonomía de los entes locales vascos. La afectación a la autonomía local se entenderá, en todo caso, como impacto directo sobre las competencias propias de los Municipios (...).”

De la dicción del precepto, poco clarificadora y confusa, comenzando por su propio enunciado, a mi entender, parece poder interpretarse un procedimiento de intervención diferente al regulado en el artículo anterior, lo cual no comparto porque la naturaleza de la CGLE es la de ser un órgano de alerta temprana que no puede disociarse en función del objeto sometido a informe, tal y como se desprende de la propia literalidad del art. 87 de la LILE.

Tal y como señala PAREJO ALFONSO, “(...) la defensa preventiva de la autonomía local se despliega frente al ejercicio de la potestad normativa potencialmente lesiva de dicha autonomía, tanto por la Comunidad autónoma, como por los territorios históricos, pero con distinta intensidad según se trate de normas autonómicas con rango legal formal o de cualesquiera otras disposiciones de carácter general (...)”⁹⁹³.

Es decir, no sólo sobre anteproyectos de ley o proyectos de decretos legislativos que afecten a las competencias propias municipales provenientes de los ámbitos materiales establecidos en el art. 17 de la LILE intervenga la CGLE como órgano de alerta temprana, aunque su intensidad garantista sea mucho mayor en estos casos, sino sobre toda propuesta o iniciativa normativa que afecte a competencias propias de los Municipios reconocidas en la LILE.

La primera deficiencia que suscita la literalidad del precepto ahora transcrito es qué se entiende por anteproyecto, terminología que tradicionalmente precede a los productos normativos que elabora el ejecutivo y, por lo tanto, en mi opinión, en el ámbito de aplicación de este precepto han de entenderse incluidos también los anteproyectos de ley que específicamente afecten a competencias propias municipales, que no sean las de los ámbitos reconocidos en el art. 17 de la ley.

La segunda deficiencia que suscita el tenor literal del artículo que se analiza versa en torno a la interpretación que ha de darse al adverbio “específicamente”, debiendo rechazarse, a mi entender, la interpretación en la que los productos normativos versen específica y excluyentemente sobre las competencias municipales por la misma razón que se dio al analizar el art. 90 de la LILE. Es decir, materialmente es imposible que un producto normativo sectorial pueda sólo específicamente dirigirse a las competencias municipales, habida cuenta de que distribuye competencias del sector entre los distintos niveles de gobierno.

La tercera deficiencia que se advierte es la de que la ley no determina el momento exacto en el que ha de intervenir la CGLE en el procedimiento, lo cual no deja de crear incertidumbre.

⁹⁹³ PAREJO ALFONSO, L., “El principio de autonomía local en el...”, *op. cit.*, p. 102.

Realizadas estas consideraciones, parece que, tanto los anteproyectos de ley como proyectos de disposiciones de carácter general, serán objeto de informe preceptivo por la CGLE, pero sólo cuando afecten específicamente a competencias propias de los Municipios y excluyéndose los casos en que dichas disposiciones de carácter general tengan ya establecido en norma de rango de ley un procedimiento de elaboración específico.

El plazo de emisión, salvo constancia motivada de urgencia será, también, de 15 días desde la entrada de la solicitud en el registro de la CGLE y el objeto del informe versará sobre la idoneidad de la normativa proyectada respecto de los intereses municipales (art. 91.1 de la LILE). Una vez registrado un anteproyecto o proyecto de disposición de carácter general se dará traslado inmediato del mismo a la CGLE para la evaluación del impacto que pueda tener sobre la autonomía de los entes locales vascos. La afectación a la autonomía local se entenderá, en todo caso, como impacto directo sobre las competencias propias de los Municipios vascos ex art. 91.3 de la ley.

Al respecto del funcionamiento de la CGLE, ZAFRA VÍCTOR señala que “(...) tiene lugar sobre un procedimiento que combina ventajas del monismo del CVPP y el dualismo de la CGLE y además, siendo un órgano de composición exclusivamente local, permite llegar a una posición propia sin interferencias de la representación autonómica promotora de la iniciativa, una vez adoptada la decisión procede el contraste de motivaciones en una comisión mixta, bien para comunicar la conformidad o bien para expresar sus discrepancias. Esta circunstancia lleva al legislador sectorial a no legislar de igual modo sabiendo que tendrá que poner en conocimiento de la representación local la normativa proyectada y prepararse para eventuales objeciones (...)”⁹⁹⁴.

Es importante, en mi opinión, señalar que a la CGLE, órgano de representación local por excelencia, se le encomienda, además de las importantes funciones de defensa de la autonomía local, una labor de contribución al engranaje para el buen funcionamiento interinstitucional en Euskadi; tiene como funciones la de realizar estudios y propuestas relativas a los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos locales, la determinación de los límites de retribuciones de los miembros de las corporaciones locales y del personal a su servicio que serán comunicados al CVPPL, así como sobre las reglas necesarias para formulación de planes económico-financieros que serán asimismo elevadas al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

La CGLE se constituye por lo tanto, también en órgano con enorme potencial de impulso de la coordinación interinstitucional en Euskadi y ello hará que las posibles

⁹⁹⁴ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación,”, *op. cit.*, p. 126.

disfuncionalidades a las que hacían alusión BAZAKO ATUTXA y ETXANOBE LANDAJUELA⁹⁹⁵, puedan superarse o mitigarse en lo posible.

Ahora bien, se comparte con JIMÉNEZ ASENSIO la idea expresada cuando señala que “(...) el trasvase interinstitucional y la red de relaciones entre la CGLE, el CVPPV y el Consejo Vasco de Finanzas (...) es constante y (...) prueba palpable de la singularidad del modelo institucional vasco, (...) que siempre debe tenerse en cuenta en todo análisis jurídico, salvo que se quiera obturar el juicio con las formas (...)”⁹⁹⁶.

Es decir, según mi opinión y la del autor mencionado, las previsiones de la ley vasca no pueden interpretarse de forma aislada con respecto al resto de previsiones de la propia ley y demás leyes que configuran el entramado interinstitucional vasco. La LILE configura órganos autonómicos de importancia innegable para la defensa de la autonomía local y proporciona una clara visión política al gobierno local, pero su éxito dependerá de en qué medida sus previsiones sean interiorizadas por el resto de niveles de gobierno que confluyen en Euskadi, así como en mayor medida, por la propia convicción del municipalismo vasco.

Las objeciones y deficiencias apreciadas al sistema de protección de la autonomía municipal por la LILE han sido puestas de manifiesto, pero no cabe duda que, desde el punto de vista de la efectividad y garantía del Principio de Autonomía local, la virtualidad ya en sede administrativa de los mecanismos descritos, en modo alguno es desdeñable. Sobre todo, es evidente, que el informe de la CGLE es capaz de ejercer una considerable influencia en la ponderación de los intereses territoriales latentes en los procesos de toma de decisiones sobre el contenido de las normas legales y también reglamentarias autonómicas, influencia que es especialmente intensa en el caso de las normas legales y excede de la fase gubernativa de elaboración para alcanzar a la parlamentaria e, incluso y eventualmente, tal y como aprecia PAREJO ALFONSO, también, “(...) tanto en la fase de un recurso en defensa de la autonomía local ante el TC, como de impugnación en sede judicial si se tratase de una norma reglamentaria (...)”⁹⁹⁷.

No obstante, la dicción utilizada por el legislador vasco, en relación a la naturaleza y funciones de la CGLE, es peligrosa en el sentido de que puede abrir la puerta a una interpretación errónea de los preceptos 90 y 91 de la ley que podrían hacer desvanecer sus pretensiones, expuestas claramente desde su Exposición de Motivos. Por este motivo sería conveniente, a mi entender, proceder, a la modificación de ambos preceptos en orden a su clarificación, o mejor aún, abordar la posible previsión

⁹⁹⁵ BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA E., “Ley Municipal de Euskadi: ¿esta vez sí? ..., *op. cit.*, pp. 73.

⁹⁹⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?, *op. cit.*, pp. 668-669.

⁹⁹⁷ PAREJO ALFONSO, L., “El principio de autonomía local...”, *op. cit.*, p. 104.

estatutaria de la CGLE como órgano de alerta temprana para la garantía de la autonomía local en su calidad de norma institucional básica de Euskadi porque, la mayor debilidad del procedimiento y forma de participación de los entes locales en los procesos normativos previstos en la LILE proviene del rango de ley ordinaria de la propia ley y su vulnerabilidad, tal y como ha sido expuesto en el Capítulo II de la parte segunda de esta tesis pues cualquier otra coyuntural mayoría parlamentaria distinta a la existente en el momento de su aprobación podría modificar la LILE.

La complejidad de los problemas públicos exige, en mi opinión, una mayor densidad de colaboración y dependencia de los decisores públicos a todos los niveles. De la misma manera que en el ámbito familiar las relaciones han evolucionado de un plano más jerárquico a otro más horizontal, las relaciones interinstitucionales han de innovarse en el mismo sentido.

Es relevante que los entes locales que, al igual que el Estado, las Instituciones autonómicas y, en nuestro caso también forales, están dotados de legitimidad democrática directa, adquieran mayor capacidad de autonomía y posibilidades de configuración para dar solución a los complejos problemas sociales en la actualidad.

Cada vez, es más necesaria la integración del nivel local en el autonómico y en el estatal. Esta integración ha de ser transversal, no jerárquica y así vista, la integración conlleva la necesaria participación del nivel de gobierno local en procesos decisorios en el ámbito legislativo y administrativo. Los problemas salen del ámbito competencial y se ubican en un contexto más amplio y en esta tarea la CGLE es un instrumento muy valioso, a mi entender.

La cuestión radica, tal y como señala DÍEZ-SASTRE, quizá en determinar en qué medida existe una “(...) obligación constitucional” (o estatutaria, en nuestro caso) de institucionalización de los derechos de participación de los entes locales en el procedimiento legislativo, entendiendo por institucionalización la regulación legal, de modo tal que se garantice la participación de los entes locales en la legislación, contando con que esta participación se refiere a formas de colaboración o discusión en la toma de decisiones, pero no codecisión. Hay que tener en cuenta además, que la introducción de los derechos de participación local en los procesos normativos no puede ser un fin en sí mismo, sólo se entiende en la medida en que efectivamente contribuya a proteger la autonomía local constitucionalmente garantizada (...)”⁹⁹⁸.

Lo transcrito es importante, a mi entender, porque visualiza el profundo debate, a nivel estatutario que requieren estas reflexiones. Invitan claramente a incardinar en la norma institucional básica de la CAPV el nivel local como verdadero tercer nivel de gobierno existente, además del autonómico y foral.

⁹⁹⁸ DÍEZ-SASTRE S., “La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de las normas en Alemania”. *Anuario de Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2004, pp. 218-219.

No obstante, por el momento, ZAFRA VÍCTOR apunta a que, a pesar de los reparos que la regulación de la LILE suscite, “(...) merece una inequívoca valoración positiva porque aunque no desarrolle precepto estatutario alguno y pueda resultar discutible su posición en el ordenamiento jurídico vasco, acierta a diseñar un procedimiento adecuado de relaciones institucionales entre el nivel de gobierno autonómico y local (...)”⁹⁹⁹.

Lo más relevante, en mi opinión, es que, a pesar de sus debilidades, la ley vasca supone un importante punto de inflexión en el sistema de relaciones de los Municipios con el resto de niveles de gobierno. De las previsiones contenidas en la legislación básica estatal de régimen local que únicamente regulan las relaciones interadministrativas en las que intervine el ámbito local, la LILE avanza en elevar cualitativamente de rango el ámbito relacional de los Municipios propiciando una verdadera mutación; el Municipio pasa de, solamente, tener relaciones administrativas a tener relaciones institucionales con el resto de niveles de gobierno.

III-ÓRGANOS TERRITORIALES DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO

La LILE prevé, también, la posibilidad de creación de órganos de ámbito foral para la participación municipal en los procesos de elaboración de disposiciones normativas forales, pero salvando, en todo caso, la potestad de autoorganización de los TTHH.

En este sentido, el art. 5.3 de la LILE dispone lo siguiente:

“(...) El derecho de participación (...) se articulará, por cada nivel de gobierno, en uso a sus potestades de autoorganización (...)”.

Este texto transcrito, respeta el entramado interinstitucional vasco pues decide que la articulación concreta de la participación de los Municipios quede diferida a normas que aprueben las respectivas Instituciones autonómicas y forales en ejercicio de sus respectivas potestades de autoorganización. Es éste un supuesto claro, a mi entender, en el que la literalidad aprobada por el legislador vasco complementa a la LTH porque vincula a los TTHH.

Por su parte, en desarrollo de la anterior previsión, su artículo 92 establece lo siguiente:

“(...) Los órganos forales de los territorios históricos podrán constituir órganos territoriales que habiliten la participación de los Municipios en cada uno de sus respectivos territorios, con objeto de garantizar también en ese ámbito territorial el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de elaboración de normas forales, decretos forales, planes y programas que afecten a las competencias propias de los Municipios de su territorio o planteen un ámbito de cooperación o de

⁹⁹⁹ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación,”, *op. cit.*, p. 121.

colaboración interinstitucional en determinadas políticas públicas. Tales funciones podrán ser atribuidas a órganos ya existentes (...)”.

La importancia de la dicción que aporta este precepto es esencial para lograr la efectividad en la garantía de la autonomía local vasca, sin embargo, a pesar de esta previsión contenida en la ley vasca, al día en el que se están escribiendo estas líneas no hay norma foral que haya articulado orgánicamente todavía la participación de los Municipios ni en los procesos normativos, ni en políticas forales que puedan incidir directamente en competencias propias de los Municipios vascos.

Tampoco los Reglamentos de las Juntas Generales han introducido ningún mecanismo orgánico de alerta temprana para la defensa de la autonomía municipal en el ámbito de producción normativa propia de los Órganos forales.

Además, a este respecto y siguiendo en este extremo al profesor JIMÉNEZ ASENSIO, “(...) partiendo de la concepción de que la LILE tiene naturaleza de ley de integración y cierre del sistema institucional vasco, es importante destacar que, aunque la dicción literal del artículo aisladamente considerado, podría inducir al error de considerar estos órganos de carácter potestativo, no es así (...)”¹⁰⁰⁰.

Para este profesor, su creación “(...) es imperativa, no potestativa para los TTHH. El modelo de autonomía local reforzado que se sustenta en la LILE sería, a todas luces, incoherente, si sólo exigiera el sistema de alerta temprana para las leyes del Parlamento vasco y no para las normas forales. La ley en este precepto reconoce la competencia foral, pero no la transforma en una competencia de carácter dispositivo (...)”¹⁰⁰¹.

Más aún, conociendo la cantidad de competencias exclusivas que ostentan los TTHH, ex art. 7 de la LTH, la inobservancia en la creación de órganos de alerta temprana en el ámbito foral implica, a mi entender, dejar indefensa la autonomía local en ámbitos sectoriales que ineludiblemente están reservadas funcionalmente como competencias propias municipales recogidas expresamente en el propio art. 17.1 de la ley vasca, tales como los servicios sociales, el transporte público de personas, la gestión de residuos sólidos urbanos o la ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de titularidad municipal de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos y animales, por poner algunos ejemplos.

IV.- RELEVANCIA INSTITUCIONAL DE EUDEL

Según el tenor literal de la LILE, la asociación de Municipios más representativa en Euskadi tiene funciones de propuesta en la designación de representantes del nivel local en los órganos de garantía de la autonomía local que se crean, es decir, en el CVPPL y en la CGLE y este hecho otorga relevancia institucional a EUDEL.

¹⁰⁰⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?”, *op. cit.*, p. 669.

¹⁰⁰¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?”, *loc. cit.*

Concretamente, el art. 89 de la ley dispone que la designación de los miembros del nivel institucional local en el CVPPL, así como en la CGLE, la realizará el lehendakari a propuesta de la asociación más representativa de Municipios vascos de mayor implantación.

La propuesta de designación deberá atender a criterios territoriales y de paridad en el género, así como de salvaguarda de la presencia de Municipios de diferente tamaño, de modo que al menos un tercio de los representantes locales sean electos de Municipios de población inferior a 5.000 habitantes.

Este último requisito de presencia de Municipios es introducido a última hora pues no consta en el Proyecto de Ley Municipal aprobado por el Gobierno Vasco¹⁰⁰² y remitido al Parlamento y se orienta a intentar posibilitar la actuación conjunta de un municipalismo claramente fragmentado.

La canalización de la representación local por la vía de asociacionismo puede ser controvertida, a mi entender, en la medida en que mantiene la impronta corporativa y sectorial de la autonomía local y porque simplificar la complejidad de la representación encaminándola mediante una asociación privada puede suponer atribuir cierto estatus público a un grupo de interés y conceder supremacía a los intereses corporativos sobre los generales y territoriales.

Sin embargo, ZAFRA VÍCTOR no estima que la representación local canalizada por vías diferentes a la de las asociaciones proporcione mejores resultados ni que una asociación de derecho privado esté condenada a posiciones corporativas para defensa de intereses sectoriales. Dice encontrarnos ante un problema de actuación conjunta causado por el elevado número de Municipios que impone la organización para la disminución de costes en la adopción de una estrategia deliberativa o negociadora¹⁰⁰³.

Señala que “(...) el comportamiento de las asociaciones municipales no se explica por la naturaleza privada de su régimen jurídico, más bien las razones han de buscarse en la concepción que lo local ha recibido tradicionalmente en el estado autonómico: un sector o asunto sometido a reparto competencial estatal y autonómico (...)”¹⁰⁰⁴.

En esta línea, afirma que el legislador vasco “(...) ofrece un marco particularmente propicio para superar la actitud reactiva y de protesta en el municipalismo e incentiva posiciones más activas, menos cautivas del corto plazo y más estratégicas (...)”¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰² EUSKO JAURLARITZA/GOBIERNO VASCO. Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/01-ley-municipal-vasca/> (Última consulta 17/06/2017).

¹⁰⁰³ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *op. cit.*, p. 126.

¹⁰⁰⁴ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *loc. cit.*

¹⁰⁰⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., “Garantías de la autonomía municipal. La participación”, *loc. cit.*

Es de reseñar el hecho de que el legislador vasco, con buen criterio de prudencia, según JIMÉNEZ ASENSIO, omite la referencia explícita a EUDEL “(...) aunque implícitamente la asociación de Municipios vascos está omnipresente en la LILE, no sólo por sus importantes atribuciones recogidas con carácter general a las asociaciones de Entidades locales en su disposición adicional 3ª, y las mencionadas en el párrafo anterior, sino porque adquiere un papel esencial, con un protagonismo que ha de reivindicar y liderar, en el diseño e impulso de las nuevas obligaciones normativas y ejecutivas que introduce la LILE para los Municipios vascos, esto es, el diseño de reglamentos municipales tipo como el orgánico, el de participación ciudadana o códigos éticos de conducta y el impulso en el diseño cartas de servicio, transparencia y publicidad activa, así como en el análisis de formas de gestión adecuadas para el desarrollo de las amplias competencias municipales propias atribuidas a todos los Municipios independientemente de su tamaño (...)”¹⁰⁰⁶.

En por ello que, siguiendo a este autor, se está en la convicción de que “(...) el papel de EUDEL se torna crucial en los próximos años como factor de cohesión municipal vasca, soporte técnico cualificado, reforzamiento de la autonomía municipal y desarrollo efectivo de todas las potencialidades que ofrece la LILE (...)”¹⁰⁰⁷.

V.- LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL EN LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONSEJO VASCO DE FINANZAS Y EN EL ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA

La LILE regula la financiación municipal en su Título IX, que consta de dos Capítulos. El Capítulo I del Título IX de la ley regula las disposiciones generales en los arts. 109 a 116 y su Capítulo II regula, propiamente, la financiación de los Municipios y demás Entidades locales en sus arts. 117 a 121.

Se ha decidido abordar la financiación municipal dentro de la vertiente institucional de la autonomía local porque es lo que da sentido propio a la autonomía política. Los Municipios solamente podrán hacer efectivo el ejercicio de competencias propias, el diseño de políticas públicas específicas y diferenciadas del poder autonómico o foral y el diseño de una cartera de servicios atractiva para la ciudadanía si cuentan con una financiación suficiente y pueden decidir sobre ella.

Tal y como señala LÁMBARRI GÓMEZ, “(...) debe haber un equilibrio entre competencias atribuidas y financiación, al objeto de que los Municipios ejerzan sus competencias en un régimen de suficiencia financiera. Ambos aspectos están íntimamente conectados. Carece de sentido atribuir amplias competencias a los

¹⁰⁰⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?,”, *op. cit.*, p. 671.

¹⁰⁰⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?,”, *loc. cit.*

Municipios si paralelamente no se prevén los correspondientes medios de financiación de los servicios que prestan (...)”¹⁰⁰⁸.

Además, el carácter de ley integral de la LILE ha de ser completado con las importantes atribuciones que los Órganos forales tienen en materia de financiación de las Entidades locales, tal y como recoge expresamente el art. 109 de la ley. Este carácter integral, va a determinar la configuración de un sistema competencial propio y singular, que no puede disociarse de su financiación, tal y como pone de manifiesto la doctrina más reciente¹⁰⁰⁹.

Para ahondar en la regulación de la financiación municipal llevada a cabo por el legislador vasco ha de abordarse, previamente, el modelo de financiación municipal instaurado en la CAPV basado en el Concierto Económico¹⁰¹⁰ en el que se inserta la propia ley, el cual se expone a continuación.

V.1.- EL MODELO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DE EUSKADI BASADO EN EL CONCIERTO ECONÓMICO

El art 142 de la CE introduce el Principio de Suficiencia financiera al establecer que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales respectivas y señala que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los tributos del Estado y de las CCAA.

Tal y como señala ANGLÉS JUANPERE, en relación a los tributos propios y a la participación en los tributos del Estado y de las CCAA, “(...) aunque sean instrumentos de financiación independientes, ambas fuentes de ingresos deben actuar

¹⁰⁰⁸ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación en el País Vasco”. *Cuadernos de Sección. Derecho* 10. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1995, p. 171.

¹⁰⁰⁹ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi”. *RVAP*, núm. 107 (II), enero-abril. IVAP, 2017, p. 476. En el mismo sentido se pronuncia también JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué?

¹⁰¹⁰ En la actualidad está vigente la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002. Web: <https://boe.es/boe/dias/2002/05/24/pdfs/A18617-18636.pdf>. Última actualización por Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017. Web: <https://boe.es/boe/dias/2017/12/29/pdfs/BOE-A-2017-15713.pdf> (Últimas consultas 10/01/2020).

conjuntamente con el objetivo de proporcionar a las Entidades locales el volumen suficiente de recursos económicos que garantice el cumplimiento de sus fines (...)”¹⁰¹¹.

Por su parte, el EAPV en su art. 41.1 dispone que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

Además, tanto la LRBRL como el TRLHL, contienen sendas disposiciones adicionales que remiten también al Concierto Económico, en lo que afecta al régimen económico-financiero de los Municipios vascos¹⁰¹².

En este modelo de relaciones Estado-País Vasco definido en el Concierto Económico, el ámbito municipal tiene una mención expresa desde su primera versión postconstitucional¹⁰¹³ referida genéricamente a las Haciendas locales, en la que se recogen, de manera formal, las normas relativas al régimen tributario local, así como las condiciones de la gestión tributaria en este ámbito, pero no hay mención alguna a la segunda fuente de financiación fundamental para los Municipio vascos que son las transferencias por participación en los tributos, lo cual implica la remisión a otra normativa que palie esta anomia, tal y como se expone a continuación.

La LTH, por su parte, proporciona elementos definidores de las Haciendas municipales pues, tal y como señalan LAMBARRI GÓMEZ y LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA, “(...) es evidente que de manera implícita la consideración de la financiación municipal a la hora de distribuir los recursos es clara y determinante, pero se realiza por referencia al nivel a quien corresponde garantizar la misma, esto es, a los Órganos forales de los Territorios Históricos (...)”¹⁰¹⁴.

En este sentido, ARRATIBEL ARRONDO afirma que “(...) la LTH, se refiere a las relaciones de los dos subniveles de Hacienda que configuran la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es: la Hacienda General y las Haciendas forales, tal y como se

¹⁰¹¹ ANGLÉS JUANPERE, B., “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 111, mayo-agosto 2018, p. 59.

¹⁰¹² Recuérdese que, tanto la disposición adicional 2ª de la LRBRL, como la disposición adicional 8ª del TRLHL, desde su originaria redacción, y también, a raíz de las modificaciones operadas en las mismas por la LRSAL, remiten expresamente al Concierto Económico en lo que afecta al régimen económico-financiero de los Municipios vascos.

¹⁰¹³ El primer Concierto Económico aprobado tras la Constitución Española de 1978 fue el aprobado mediante Ley 12/1981, de 13 de mayo. Esta ley dedicaba la Sección 10ª del Capítulo primero a las Haciendas locales.

¹⁰¹⁴ LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA, J. L., *Las relaciones entre instituciones del País Vasco: las bases del modelo*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Vitoria-Gasteiz, 1992, p. 43.

puede leer en la Exposición de motivos y en el Título II de la propia ley. No obstante, choca encontrarnos con referencias al ámbito municipal, si bien dichas referencias están unidas a las competencias propias de los Territorios Históricos (...)”¹⁰¹⁵.

Concretamente, el art. 3 de la LTH reconoce el Principio de Autonomía financiera de los Municipios vascos, el art. 7 fija el Principio de Tutela general de los Órganos forales y el art. 18.1.c) y la disposición adicional segunda determinan la limitación a la tutela financiera de los Órganos forales, la integración en el sector público vasco de las corporaciones locales, así como el Principio de Armonización y Coordinación de la actividad financiera y presupuestaria, pero la LTH es una ley que sólo, circunstancialmente, contiene referencias a las Haciendas locales.

Lo cierto es que en relación al modelo vasco de financiación municipal LÁMBARRI GÓMEZ identifica los ámbitos en los que, con la CE y el EAPV, es decir, con la constitución de la CAPV, es necesaria una nueva regulación en materia de Haciendas locales¹⁰¹⁶. Estos ámbitos son los siguientes:

- 1.- El ámbito del diseño general de las Haciendas locales y el ámbito tributario.
- 2.- El ámbito presupuestario-contable.
- 3.- El ámbito de la financiación municipal derivada de la participación en los tributos.

Además señala que “(...) estos (...) aspectos se encuentran desarrollados a diferentes niveles dentro de los TTHH, en el momento de constitución de la CAPV, por lo que determinan una estrategia de desarrollo normativo propia (...)”¹⁰¹⁷.

Se ve, a continuación, qué configuración se proporciona a cada uno de estos ámbitos en la CAPV y cómo va implementándose un sistema de financiación municipal propio y diferenciado del resto de Municipios de régimen común.

A) EN EL ÁMBITO DEL DISEÑO GENERAL DE LAS HACIENDAS LOCALES Y EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

Actualmente, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el vigente Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, dedica la Sección 15ª de su Capítulo I a las Haciendas locales.

¹⁰¹⁵ ARRATIBEL ARRONDO, J. A., “El nuevo modelo de participación de la Hacienda Municipal Vasca en la Hacienda Autónoma Vasca: el riesgo compartido”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 282, enero-abril 2000, pp. 254-255. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9051/9100>

¹⁰¹⁶ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, p. 177.

¹⁰¹⁷ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *loc. cit.*

Concretamente, son sus artículos 39 a 41 los que se refieren a los tres impuestos municipales de carácter obligatorio que configuran el sistema tributario local:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 39).
- Impuesto sobre Actividades Económicas (art. 40).
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (art. 41).

Para cada uno de los tributos locales se reconoce la potestad de los Órganos competentes de los Territorios Históricos para regular su régimen tributario, señalando las normas a seguir por las Administraciones tributarias del Estado y de los TTHH. Esto es, las Instituciones competentes de los TTHH podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, los tributos propios de las corporaciones locales atendiendo a las normas concretas de coordinación y colaboración y armonización pactadas en la Ley del Concierto Económico para determinados impuestos.

Por lo tanto, tal y como afirma ANGLÉS JUANPERE, “(...) los ingresos tributarios de los Municipios vascos se nutren fundamentalmente por el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el IAE y el IVTM, todos ellos armonizados con los impuestos homónimos de los Municipios de régimen común, aunque, en este caso, regulados por las Diputaciones forales, quienes se encargan de establecer los puntos de conexión entre ambos (...)”¹⁰¹⁸.

Por su parte, el art 42 de la Ley del Concierto regula “Otros tributos locales” con el siguiente tenor literal:

“(...) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de otros tributos propios de las Entidades locales, siguiendo los criterios que a continuación se señalan:

- a) Atención a la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran, respetando las normas de armonización previstas en el artículo 3 que sean de aplicación en esta materia.
- b) No establecimiento de figuras impositivas de naturaleza indirecta distintas a las de régimen común cuyo rendimiento pueda ser objeto de traslación o repercusión fuera del territorio del País Vasco (...)”.

Este precepto, en mi opinión, se refiere a los impuestos municipales de carácter potestativo y a las tasas que, como fuente de financiación, los Municipios vascos pudieran decidir imponer, y en los que las NNFF reguladoras de los mismos deberán respetar, tanto la estructura general establecida para los mismos en el régimen común,

¹⁰¹⁸ ANGLÉS JUANPERE, B., “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales...”, *op. cit.*, p. 70.

como los Principios de Armonización fiscal recogidos en la propia Ley del Concierto Económico.

A través del criterio reflejado en el apartado a) se traslada al ámbito local el principio establecido en el número segundo del apartado uno del artículo 2 de la Ley del Concierto para el sistema tributario de los TTHH, es decir, la atención a la estructura general impositiva del Estado.

Sin embargo, según RUBÍ CASINELLO, “(...) la referencia a las reglas de armonización en este ámbito únicamente tiene sentido hoy en el marco del IAE en relación con la norma prevista en la letra d) del artículo 3 que impone la utilización de la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevarse a cabo (...)”¹⁰¹⁹.

Por su parte, el criterio reflejado en el apartado b) del artículo 42 transcrito viene a trasladar también al ámbito tributario municipal la regla de armonización de la letra c) del artículo 3 de la propia Ley del Concierto Económico, que obliga a los TTHH, en la elaboración de la normativa tributaria, a respetar y garantizar la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial, ni distorsión en la asignación de recursos.

Todas estas previsiones establecidas en la actual Ley del Concierto Económico, en relación a las Haciendas locales en su dimensión tributaria se completan con la disposición adicional tercera de la misma que, textualmente, dice lo siguiente:

“(...) Las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18ª de la Constitución (...)”.

Es esta una disposición de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera. Sin embargo, dado que ni el EAPV, ni la LTH, ni la Ley del Concierto Económico señalan la manera en que deban hacerse efectivas las

¹⁰¹⁹ RUBÍ CASINELLO, J. G., “La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. *ZERGAK Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 52, 2016, p. 118. En la redacción del Concierto Económico de 1981 se incluían en el artículo 4 un total de 12 reglas de armonización, de las que 7 se declaraban aplicables al ámbito local. Las reglas de armonización contenidas en el artículo 4 (artículo 3 en el Concierto vigente) fueron objeto de reducción y simplificación en la redacción aprobada en 2002, limitándolas a 4.

transferencias por la participación de tributos concertados se debe recurrir a las leyes que complementan a la Ley del Concierto Económico y, más concretamente y en la actualidad a la Ley 7/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tal y como se aborda a continuación¹⁰²⁰.

Son estas leyes, según ARRATIBEL ARRONDO, las que realmente introducen las Haciendas municipales en el modelo de financiación de la CAPV, estableciendo principios básicos comunes a los TTHH relativos a la financiación de los Municipios vascos, como son el Principio de Riesgo Compartido, los criterios de población y esfuerzo fiscal, así como el establecimiento de mecanismos que aseguren la financiación del nivel local de gobierno¹⁰²¹.

La atribución de la competencia tributaria a los TTHH ha sido incuestionada como parte del núcleo intangible de la foralidad, pues está reconocida expresamente en el art. 41.2 del EAPV y éste es, en mi opinión, uno de los ámbitos materiales en los que, con mayor evidencia, el sistema de fuentes del derecho adquiere complejidad en la CAPV respecto al del resto del Estado porque la imposición tributaria ha de ser regulada mediante norma foral.

Inciden sobre un mismo territorio tres niveles de Administración pública además del estatal; el autonómico, el territorial y el municipal, con la particularidad añadida de que los Órganos forales de los TTHH tienen un régimen especial, con un nivel competencial considerablemente más amplio que el de las Diputaciones provinciales de régimen común.

En este sentido, LÁMBARRI GÓMEZ señala que, “(...) mientras el Estado condensa en una sola ley, la LHL, el contenido de todos los aspectos e incluye la regulación

¹⁰²⁰ Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011. Regula tanto el modelo de distribución vertical como la distribución horizontal de los recursos recaudados por las Diputaciones forales. BOPV, núm. 70, de 12 de abril de 2007. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2007/04/s07_0070.pdf y BOE, núm. 250, de 17 de octubre de 2011, pp. 108265-108278. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/17/pdfs/BOE-A-2011-16282.pdf>. Aunque ha sido anunciado como objetivo de la XI legislatura del Parlamento Vasco la aprobación de una nueva Ley de Aportaciones para el período 2017-2021, al día en que se están redactando estas líneas ha finalizado la misma sin que se haya aprobado proyecto alguno en este sentido, tal y como consta en la página oficial del Gobierno Vasco. Web: <http://www.euskadi.eus/proyecto-ley/16-ley-de-aportaciones-2017-2021/web01-s2oga/es/> (Últimas consultas 23/06/2018).

¹⁰²¹ ARRATIBEL ARRONDO, J. A., “El nuevo modelo de participación de la Hacienda Municipal...”, *op. cit.*, pp. 230-232. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9051/9100> (Última consulta 29/01/2020).

completa de todos los tributos locales, por el contrario, en la CAPV se diseña un sistema por el que en cada Territorio Histórico se aprueban seis normas forales, una como normativa general¹⁰²² y cinco que vienen a regular cada uno de los cinco nuevos impuestos locales¹⁰²³, estos son, por una parte, los obligatorios: El Impuesto sobre bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y por otra parte, los facultativos: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (...). Esto se hizo así, según el autor arriba referenciado, por un doble motivo:

- a) En primer lugar, para separar la normativa específicamente tributaria, evitando incluirla en un texto de ámbito general, junto con otros aspectos de carácter financiero.
- b) En segundo lugar, para facilitar la modificación de cualquier aspecto puntual de un tributo local sin necesidad de modificar en consecuencia la normativa general.

¹⁰²² Se regula el sistema de recursos de las Haciendas locales con carácter general en cada Territorio Histórico y en este sentido, se aprueba en Araba/Álava la Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, Reguladora de las Haciendas locales. *BOTHA*, núm. 97, de 23 de agosto de 1989. En Bizkaia se aprueba la Norma Foral 5/1989, de 30 de junio, de Haciendas Locales, *BOB* núm. 166, de 19 de julio, actualmente derogada por la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre de Haciendas Locales. *BOB*, núm. 249, de 31 de diciembre de 2005. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf (Última consulta 29/08/2019) y en Gipuzkoa se aprueba la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 130, de 10 de julio.

¹⁰²³ Se procede en aquel momento a regular por norma foral, tanto los impuestos obligatorios, como los facultativos, y en este sentido, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se regula en la Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, la Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB*, núm. 166, de 19 de julio y la Norma Foral 12/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 133 de 10 de julio. El Impuesto sobre Actividades Económicas en la Norma Foral 43/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, la Norma Foral 6/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB* núm. 166, de 19 de julio y la Norma Foral 13/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 133 de 10 de julio, hoy expresamente derogado por Decreto Foral Normativo 1/1993, de 20 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades Económicas. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se regula en la Norma Foral 44/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, la Norma Foral 7/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB*, núm. 166, de 19 de julio y la Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 130, de 10 de julio. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras se regula en las Normas Forales 45/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, la Norma Foral 10/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB*, núm. 166, de 19 de julio y la Norma Foral 15/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 130, de 10 de julio. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza Urbana se regula en las Normas Forales 46/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, la Norma Foral 8/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB* núm. 166, de 19 de julio y la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 130, de 10 de julio.

En base a dicha distinción se aprueban las NNFF reguladoras de las Haciendas locales en cada Territorio Histórico¹⁰²⁴.

Así las cosas, como conclusión, en el proceso de conformación de las Haciendas locales vascas, según LÁMBARRI GÓMEZ, en lo que respecta a las NNFF reguladoras de los distintos impuestos municipales, en general se llega a la deducción de que “(...) se regula en la línea de lo establecido a nivel del Estado, si bien se ha intentado profundizar en la autonomía local. Se ha obviado la formulación de tipos impositivos diferentes según la pertenencia del Municipio a uno u otro tramo de población. Se opta por habilitar una única banda general de tipos impositivos para todos los Municipios, independientemente de la población que tengan, por lo que el margen de maniobra municipal queda ampliado, profundizando así la autonomía y corresponsabilidad fiscal de los Municipios vascos (...)”¹⁰²⁵.

B) EN EL ÁMBITO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

En la conformación normativa de este ámbito es fundamental la previsión contenida en la disposición adicional segunda de la LTH, en sus párrafos primero y tercero, que dispone lo siguiente:

“(...) 1. Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el art. 46 de la ley del concierto Económico (...)”

“(...) 3. A los efectos de una plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Órganos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco:

3.1 Los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.

3.2 Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (...)”.

¹⁰²⁴ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, 178.

¹⁰²⁵ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *loc. cit.*

La literalidad de ese último párrafo transcrito extiende la armonización y coordinación de la actividad financiera y presupuestaria establecida para la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas forales a las Haciendas municipales, debiendo los entes locales y sus organismos autónomos y entidades dependientes utilizar criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones comunes en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.

Además, respecto a la actividad financiera dispone que las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Municipios vascos se coordinarán y armonizarán con los TTHH y con la política de endeudamiento de la Comunidad autónoma.

Más aún, será el Consejo Vasco de Finanzas Públicas quien determine los criterios necesarios para que se produzca tal coordinación y armonización.

Por su parte, en el ámbito de las relaciones financieras, el artículo 48 de la vigente Ley del Concierto Económico¹⁰²⁶ incluye como uno de los principios que deben regir las relaciones entre el Estado y el País Vasco el que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales corresponderán “a las Instituciones competentes del País Vasco”, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen los de régimen común.

Literalmente, el artículo 48.5 de la ley del Concierto Económico, se refiere a la facultad de tutela financiera con la siguiente literalidad:

“(…) Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común (...).”

¹⁰²⁶ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo. Web: http://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/boe_2002_05_24_a18617-18636.pdf (Última consulta 27/09/2019).

Este artículo, tenía otra redacción en el Concierto Económico de 1981¹⁰²⁷ y atribuía, expresamente, la facultad de tutela financiera “a las Diputaciones forales” en su apartado segundo¹⁰²⁸.

La cuestión de la titularidad de la tutela financiera de las Entidades locales, tanto en lo que respecta a su contenido normativo como al ejecutivo, ha sido una de las cuestiones más controvertidas a lo largo de la vigencia del Concierto Económico, no solo con la Administración estatal, sino entre las propias Instituciones vascas. Ya se ha puesto de manifiesto anteriormente en la presente tesis al analizar los antecedentes de la LILE y los pronunciamientos contradictorios emitidos por la COA en la atribución de la competencia normativa en la materia a los Órganos forales o a las Instituciones comunes.

En lo que respecta a la controversia generada con la Administración General del Estado, bajo la vigencia del Concierto de 1981, las Juntas Generales de los TTHH aprueban sendas NNFF de régimen presupuestario de las Entidades locales¹⁰²⁹ que son impugnadas por la Administración General del Estado recayendo sentencias en primera instancia¹⁰³⁰, en las que se reconoce la competencia foral para su regulación

¹⁰²⁷ Tal y como se ha señalado en el Capítulo I de la parte segunda de esta tesis este Concierto Económico, el primero postconstitucional se aprueba mediante Ley 12/81, de 13 de mayo. *BOB*, núm. 127, de 28 de mayo, de 1981, pp. 11677-11687. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/05/28/pdfs/A11677-11687.pdf>

¹⁰²⁸ Recuérdese, que expresamente el art. 45.2 de la Ley 12/81, de 13 de mayo, dispone, en su originaria redacción, lo siguiente:

“(…) Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos. corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales. sin que ello pueda significar en modo alguno un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común (…).”

¹⁰²⁹ En Bizkaia se aprueba la Norma Foral 2/1991, de 21 de marzo. *BOB*, núm. 82, de 11 de abril de 1991. Web: <http://apps.bizkaia.net/BT00/BusquedaAvanzadaValidadorServlet>. En Gipuzkoa se aprueba la Norma Foral 4/1991, de 26 de febrero, *BOG* de 18 de marzo de 1991, y en Araba/Álava se aprueba la Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo.

¹⁰³⁰ STSJPV 527/1994, de 15 de julio de 1994. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&refere nce=6364890&links=%22527%2F1994%22&optimize=20120515&publicinterface=true>, declara la nulidad de la Norma Foral 2/1991, de 21 de marzo, Presupuestaria de las Entidades Locales de Bizkaia, así como la STSJPV 513/1995, de 9 de noviembre de 1995 que declara nula de pleno derecho también por falta de competencia la Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Araba /Álava. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&refere nce=6364891&links=&optimize=20120515&publicinterface=true>. (Últimas consultas 23/06/2018).

que, sin embargo, son posteriormente anuladas por el Tribunal Supremo en los respectivos recursos de casación¹⁰³¹.

Tras la aprobación del Concierto Económico de 2002, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco recupera su doctrina sobre la materia, es decir, reconoce la competencia foral para regular materia presupuestaria local, en las Sentencias 391/2013, de 26 de junio de 2013 y 6/2014, de 16 de enero de 2014¹⁰³² que, también, son objeto de casación mediante pronunciamientos del Tribunal Supremo, de fecha, 9 de julio y 14 de julio de 2015¹⁰³³.

¹⁰³¹ STS 2992/2002 que anula en casación la Norma Foral 2/1991, de Bizkaia. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3044385&links=&optimize=20031030&publicinterface=true>, STS 6636/1999, de 25 de octubre de 1999 que anula en casación la Norma Foral 4/1991, Presupuestaria de las Entidades locales de Gipuzkoa. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3025215&links=&optimize=20031106&publicinterface=true> y STS 2470/2002, de 8 de abril, de 2002, anula en casación la Norma Foral 9/1991, Presupuestara de las Entidades Locales de Araba/Álava. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3044325&links=&optimize=20031030&publicinterface=true> (Últimas consultas 23/06/2018).

¹⁰³² STSJPV 391/2013, de 26 de junio de 2013, en el que se resuelve sobre la impugnación de la Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de las Juntas Generales de Araba/Álava publicada en el suplemento al *BOTHA*, núm. 47, de 25 de abril de 2012, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 y disposición transitoria de modificación de la Norma Foral 3/2004, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Araba/Álava. Esta sentencia desestima la demanda, no declara la nulidad de la norma foral referenciada, pero, literalmente, en su FJ 5º señala lo siguiente:

“(…) No obstante lo dicho en el anterior, los precedentes jurisprudenciales invocados en demanda son de suyo razón suficiente para considerar serias las dudas suscitadas por la recurrente en cuanto a la competencia de las Juntas Generales para dictar la Norma recurrida, y por ese motivo no se impondrán a la recurrente las costas de este recurso (artículo 139-1 LJCA) (...)”.

Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=6951449&links=%22391%2F2013%22&optimize=20140205&publicinterface=true>. En similares términos se pronuncia la STSJPV 6/2014, de 16 de enero, en su FJ 4º, que decide sobre la impugnación de la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio de las Juntas Generales de Araba/Álava publicada en el *BOTHA*, núm. 74 de 27 de junio de 2012, de modificación de la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del fondo foral de financiación de las Entidades locales de Araba /Álava. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7120400&links=&optimize=20140709&publicinterface=true> (Últimas consultas 21/06/2018).

¹⁰³³ La STS (ROJ STS 3413/2015), de 9 de julio, de 2015 resuelve el recurso de casación contra la anteriormente citada STSJPV 391/2013, anulando definitivamente los preceptos impugnados de la norma foral referenciada expresando su FJ 6º lo siguiente:

“(…) No podemos compartir el razonamiento expuesto por cuanto, a juicio de la Sala, el contenido de los preceptos impugnados impone a la actividad presupuestaria de los

Tampoco en el seno de la COA ha sido pacífica la interpretación de la cuestión, sucediéndose decisiones contradictorias en las que, inicialmente, se inclina por el reconocimiento a los Órganos forales de la capacidad normativa en el ámbito presupuestario¹⁰³⁴, y luego modifica, radicalmente, de criterio al analizar el contenido del PLME de 2011¹⁰³⁵, para volver a su posición original tras la aprobación de la LILE.

En efecto, tal y como señala la COA en su Decisión 1/2016, de 1 de agosto, del contenido de las disposiciones que se refieren al ámbito de las Entidades locales vascas, tanto en la LRBRL, la LOEPSF y la LRSAL, puede concluirse que existen argumentos suficientes para sostener que las facultades de tutela financiera van más

entes locales unas exigencias o limitaciones que en absoluto pueden calificarse como irrelevantes, a lo que debe añadirse que recogen unos requisitos no contemplados en la normativa básica estatal (...)

Web:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7444444&links=&optimize=20150729&publicinterface=true>. También, la STS (ROJ STS 3586/2015), de 14 de julio, ratifica, en su FJ 4º, la falta de competencia de las Juntas Generales para regular materia presupuestaria de las Entidades locales cuando, literalmente, afirma lo siguiente:

“(…) Procede, en atención a lo razonado, desestimar el primer motivo de casación, lo que impide abordar el segundo (referido al fondo del asunto), pues la falta de legitimación activa constituye un óbice procesal que no permite analizar la legalidad de la Norma Foral recurrida, disposición -por otra parte- que ha sido anulada por esta Sala, declarando la falta de competencia de las Juntas Generales para regular materias presupuestarias respecto de los entes locales, en la sentencia de 9 de julio (...)

Web:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7450930&links=&optimize=20150818&publicinterface=true> (Últimas consultas 21/06/2018).

¹⁰³⁴ Así ocurre, por ejemplo, en la Resolución 2/2003, de 17 de marzo de 2003, adoptada por el pleno de la COA, en la cuestión de competencia 2/2002, planteada por el Gobierno Vasco en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia. BOPV, núm. 204, de 20 de octubre de 2003, pp. 19791-19808. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2003/10/0305623a.pdf> y, también, en la Decisión 1/2008, de 20 de octubre de 2008, del pleno de la COA, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones forales de Bizkaia y Araba/Álava y por las Juntas Generales de Araba/Álava en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi. BOPV núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, pp. 30104-30128. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0806849a.shtml> (Últimas consultas 21/06/2018).

¹⁰³⁵ Recuérdese que la COA cambia su anterior criterio en la Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012, de 19 de abril, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación foral de Bizkaia y la Diputación foral de Álava, en relación al Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. BOPV núm. 115, de 13 de junio de 2012, pp. 1-69 (2012/2692). Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/06/1202692a.pdf>, (Última consulta 20/06/2017).

allá del estricto ámbito tributario y abarcan también el sector presupuestario y que ambas deben ser atribuidas a los TTHH¹⁰³⁶.

Sin embargo, tal y como ha señalado VELASCO CABALLERO, “(...) el pronunciamiento de la legislación estatal en el reparto interno del poder de la CAPV es meramente *recepticio* (...)”¹⁰³⁷.

Esta circunstancia es percatada previamente, también, por LARRAZABAL BASAÑEZ y PÉREZ de LAS HERAS que advierten, con ocasión del análisis de la LOEPSF, las virtudes o desavenencias a que pudieran dar lugar las posibles interpretaciones de su literalidad y la conveniencia de operar la pertinente modificación del art. 48 del Concierto Económico, a los efectos de reforzar la parte financiera del mismo.

En este sentido, señalan que “(...) hace mucho tiempo que algunos venimos defendiendo que el Concierto Económico no solo es un instrumento de regulación de las relaciones del País Vasco con el Estado en el orden tributario sino también en el orden financiero. Es cierto que hasta ahora, y si se nos permite la expresión, la «parte tributaria» del Concierto es claramente predominante sobre la «parte financiera» del mismo (centrada, sobre todo en el Cupo), hasta el punto de que es habitual que haya quien niegue que el Concierto tenga carácter financiero y solo admita su carácter tributario, a pesar de la dicción literal de la Ley del Concierto cuyo capítulo II lleva por título «De las relaciones financieras » y de su artículo 48, que regula los principios generales de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Pues bien, esta es una buena oportunidad para reforzar la parte financiera del Concierto Económico Vasco, modificando su Ley reguladora, para adaptarlo al nuevo escenario europeo, constitucional y legal de estabilidad presupuestaria. En realidad, se trataría de una nueva actualización de un derecho histórico, como es el Concierto Económico, prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a través de la reforma de la Ley del Concierto.

Puesto que se ha reformado la Constitución, y como consecuencia de ello, se ha dictado la Ley Orgánica 2/2012, en materia de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

¹⁰³⁶ Ya se avanza, en su momento, al analizar los antecedentes de la LILE, que, aunque posterior a ella, la COA atribuye la competencia sobre tutela financiera a los TTHH en la Decisión 1/2016, de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, planteadas respectivamente, por la Diputación foral de Bizkaia, Juntas Generales de Araba/Álava, Diputación foral de Gipuzkoa y Diputación foral de Araba/Álava, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, publicada en el BOPV núm. 206, de 31 de octubre de 2016, pp. 1-84 (2016/4590). Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/10/s16_0206.shtml (Última visita 26/06/2017).

¹⁰³⁷ VELASCO CABALLERO, F., “Sobre la aplicación de la LSAL en el País Vasco: El alcance de la cláusula de excepción”. Web: <http://www.idluam.es/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion>, pp. 4-6. (Última Visita 10/02/2015).

Financiera a la que la propia Constitución se remite y es la propia Ley Orgánica la que, en su Disposición Final Tercera, se refiere al Concierto Económico, hay que acudir a este, regulado por Ley 12/2002, de 23 de mayo. ¿Y qué encontramos en él? Pues, el ya citado art. 48, que se refiere a los principios generales por los que se rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco y, precisamente, en la regla Tercera de dicho artículo aparece la «*coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria*». En nuestra opinión, debe reformarse el capítulo II del Concierto, para desarrollar en él su parte financiera mucho más allá del Cupo, por ejemplo, en lo relativo a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidas en la nueva regulación constitucional y en la Ley Orgánica 2/2012 que desarrolla ésta, y adaptarlo así a la realidad especial de la CAPV y de sus Territorios Históricos. Porque la CAPV no es una Comunidad Autónoma de régimen común, ni los Territorios Históricos Vascos son unas Entidades Provinciales ordinarias, y es precisamente su especialidad una característica que forma parte de la garantía institucional y del núcleo intangible de la foralidad, especialmente protegido por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en interpretación del Tribunal Constitucional. (...)»¹⁰³⁸.

Por lo tanto, la clarificación de la dimensión financiera del Concierto Económico es una tarea pendiente unida a la anomia para determinar con claridad la atribución de la titularidad de la tutela financiera sobre los Municipios vascos.

C) EN EL ÁMBITO DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL DERIVADA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS

El sistema de financiación municipal derivada de las transferencias por participación en tributos es una exigencia del art. 142 de la CE para garantizar, junto al sistema de tributación local propio, la suficiencia económica de los Municipios vascos y, por lo tanto, este ámbito de regulación es transcendental a los efectos de valorar la autonomía local vasca.

En la CAPV, la mayoría de los impuestos son concertados por lo que la mayor fuente de financiación municipal derivada de la participación en tributos del Estado y la Comunidad Autónoma en Euskadi proviene de la participación municipal en los tributos concertados.

La Ley del Concierto Económico recoge una disposición referente a la participación municipal en los tributos no concertados. Concretamente, el art. 51 de la Ley del Concierto Económico dispone lo siguiente:

¹⁰³⁸LARRAZABAL BASAÑEZ, S. y PÉREZ de LAS HERAS, B., “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”. *RVAP*, núm. 94, septiembre-diciembre 2012, IVAP, p. 170.

“(…) Artículo 51. Participaciones en favor de las Entidades locales del País Vasco en los ingresos por tributos no concertados.

En los supuestos de aportación indirecta mediante participaciones en tributos no concertados, las Diputaciones Forales distribuirán las cantidades que, a tenor de las normas de reparto de carácter general, correspondan a las Entidades locales de su respectivo Territorio Histórico (…).”

Tal y como señala ENDEMAÑO AROSTEGUI esta fuente de financiación “(…) tiene escasa importancia cuantitativa para los Municipios vascos. Dichas cantidades no se transfieren del Estado a los Territorios Históricos, sino que éstos restan, por compensación, del cupo que les corresponde pagar al Estado, la parte imputable de los tributos no concertados, de acuerdo con el art. 56.1.a) del Concierto Económico (…).”¹⁰³⁹.

Además, señala que “(…) en virtud del Concierto Económico vigente, regulado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, la inmensa mayoría de los impuestos que actualmente aplica el Estado se hallan concertados, por lo que los TTHH son competentes para regularlos, con mayor o menor margen de disponibilidad normativa, dependiendo del impuesto de que se trate y para recaudarlos; cada uno en su respectivo ámbito territorial y de conformidad con los puntos de conexión legalmente establecidos. La participación de los Municipios vascos en los tributos del Estado se materializa, pues, a través de su participación en la recaudación por tributos concertados, recaudados por las Diputaciones Forales, y por tributos no concertados, recaudados por el Estado. Los tributos propios de la CAPV, que no aplica tributos cedidos por el Estado, tienen escasa entidad y no constituyen, actualmente, una fuente de financiación de los Municipios vascos (…).”¹⁰⁴⁰.

A este respecto, resulta que, sobre la participación municipal en los tributos concertados, ni el EAPV, ni la LTH, ni la Ley del Concierto Económico señalan la manera en que deban hacerse efectivas las transferencias pertinentes a los Municipios y ello ocurre porque el modelo de distribución de recursos económico-financieros que se recoge, hasta la entrada en vigor de la LILE, se refiere, exclusivamente, al reparto entre los dos niveles institucionales de Instituciones comunes y Órganos forales.

¹⁰³⁹ ENDEMAÑO AROSTEGUI, J.M., “La financiación de los Municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencial no resuelta”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 98. enero-abril 2014, IVAP, 2014, p. 104. También, se pronuncia en el mismo sentido LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, 180.

¹⁰⁴⁰ ENDEMAÑO AROSTEGUI, J.M., “La financiación de los Municipios vascos a través de su participación.....”, *op. cit.*, 98-99.

Es cierto, que en la LTH hay referencias tangenciales a la Haciendas locales, pero, tal y como señala LÁMBARRI GÓMEZ “(...) no hay una consideración directa del nivel municipal en la LTH por lo que el modelo no incorporaba este nivel institucional (...)”¹⁰⁴¹.

La anomia en relación a la manera de distribución de los recursos provenientes de la recaudación por impuestos concertados ha conllevado que en el seno de la CAPV no existiera una voz doctrinal unánime que opinara que los TTHH eran competentes para regular la participación de los Municipios en la recaudación por los tributos concertados. Además, tampoco estaba definido su ámbito material, en los términos que se exponen a continuación.

a) La dificultad para delimitar quién es competente para regular la participación de los Municipios en la recaudación por tributos concertados

Para poder posicionarse, en orden a determinar qué Institución, si la autonómica o la foral, es la competente a la hora de regular la participación municipal en la recaudación por tributos concertados, la dicción de la disposición adicional segunda, en su párrafo primero y segundo, de la LTH ha sido determinante. Este precepto dispone lo siguiente:

“(...) 1. Las Diputaciones Forales en el ejercicio de las facultades de tutela financiera que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico.

2. Las Diputaciones Forales dotarán presupuestariamente los oportunos Planes Forales de Obras y Servicios para atender a las necesidades de inversión y equipamiento local (...)”.

La literalidad del punto primero transcrito es fundamental porque, además de confirmar la competencia de tutela financiera de las Diputaciones forales, incorpora una garantía de asignación de recursos, marcando un límite inferior infranqueable para los Órganos forales.

Es pues una disposición que trasciende del aspecto puramente competencial y además, según LÁMBARRI GÓMEZ “(...) a partir de este precepto se han ido configurando elementos de conexión entre el modelo de financiación Instituciones Comunes-

¹⁰⁴¹ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *loc. cit.*

Órganos Forales y el ámbito municipal, a través de las propias Leyes de Aportaciones (...)”¹⁰⁴².

Este autor afirma que “(...) en coherencia con el modelo de asignación competencial y tutela financiera en manos de las Diputaciones forales, el art. 18.1.c) de la LTH incorpora entre los recursos de las Haciendas forales el rendimiento de los impuestos propios de las Haciendas locales, cuya exacción puede efectuar una Diputación foral por cuenta de dichas Haciendas y constituyen compromisos de transferencia posterior a las mismas (...)”¹⁰⁴³.

Sin embargo, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, al respecto, señala que “(...) ni el EAPV ni el Concierto Económico actualmente vigente identifican explícitamente, la institución; común o foral, titular de la competencia para regular el régimen jurídico de la participación de los Municipios en la recaudación por tributos concertados (...)”¹⁰⁴⁴.

Arguye que “(...) la disposición adicional 2ª de la LTH atribuye a los Órganos forales de los TTHH dicha competencia de acuerdo con el Concierto Económico vigente a la fecha de su aprobación, que no es el actual, de manera que ahora no existe esa limitación para el legislador autonómico porque el art. 46.1 original del Concierto Económico aprobado mediante Ley 12/1981, atribuía íntegra y expresamente a las Diputaciones forales la facultad de distribución de los recursos provenientes del Concierto Económico entre los Municipios ubicados en su territorio, así como la fijación de los criterios para su distribución, pero hoy en día el precepto está derogado y ello lleva a plantear el alcance de la libertad actual de intervención en la materia por el legislador autonómico (...)”¹⁰⁴⁵.

Según el art. 10 del EAPV, corresponde a las Instituciones comunes la competencia sobre régimen local, sin perjuicio de la legislación básica atribuida al Estado que, según el autor citado, comprende Haciendas locales, es decir, el régimen jurídico de los recursos de los Municipios y demás Entidades locales, entre los que se incluye su participación en la recaudación de tributos concertados. En este sentido, señala que

¹⁰⁴² LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, 181. Ley de Aportaciones es la denominación simplificada tradicionalmente utilizada, tanto en el ámbito académico como político, para denominar las leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones forales a la Hacienda General del País Vasco y por las que se fijan la metodología para su determinación. De su naturaleza se hace eco esta tesis en el Capítulo I de esta segunda parte.

¹⁰⁴³ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, pp. 179-180.

¹⁰⁴⁴ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La financiación de los Municipios vascos a través de...”, *op. cit.*, p. 127.

¹⁰⁴⁵ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La financiación de los Municipios vascos a través de...”, *loc. cit.*

“(…) la competencia para la recaudación de los tributos concertados no determina la titularidad de la competencia material; es ésta la que determina la asignación de los fondos procedentes de aquella (...)”¹⁰⁴⁶.

Por lo tanto, debido a que ni el EAPV, ni la LTH, ni la Ley del Concierto Económico señalan la manera en que deban hacerse efectivas las transferencias por la participación de tributos concertados se debe recurrir a las leyes que complementan a la Ley del Concierto Económico y, más concretamente a las leyes de aportaciones.

Tal y como se ha apuntado con anterioridad, son las sucesivas leyes de aportaciones, según ARRATIBEL ARRONDO, antes de la entrada en vigor de la LILE, las que realmente introducen las Haciendas municipales en el modelo de financiación de la CAPV¹⁰⁴⁷.

Actualmente, está en vigor la Ley 7/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de la cláusula de prórroga automática prevista en su disposición final¹⁰⁴⁸.

La disposición adicional cuarta de esta ley establece principios básicos comunes a los TTHH relativos a la financiación de los Municipios vascos, como son el Principio de Riesgo Compartido, los criterios de población y esfuerzo fiscal, así como el establecimiento de mecanismos que aseguren la financiación municipal por participación en los tributos concertados¹⁰⁴⁹. Se estudian a continuación estos aspectos.

¹⁰⁴⁶ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La financiación de los Municipios vascos a través de...”, *op. cit.*, p. 131. Esta controversia ha sido clarificada por la propia LILE en los términos que se expresarán en el siguiente epígrafe de esta tesis.

¹⁰⁴⁷ ARRATIBEL ARRONDO, J. A., “El nuevo modelo de participación de la Hacienda Municipal...”, *op. cit.*, pp. 230-232. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9051/9100> (Última consulta 29/01/2020).

¹⁰⁴⁸ Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011. Regula tanto el modelo de distribución vertical como la distribución horizontal de los recursos recaudados por las Diputaciones forales. BOPV, núm. 70, de 12 de abril de 2007. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2007/04/s07_0070.pdf y BOE, núm. 250, de 17 de octubre de 2011, pp. 108265-108278. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/17/pdfs/BOE-A-2011-16282.pdf>. (Últimas consultas 23/06/2018).

¹⁰⁴⁹ En su disposición adicional 4ª, la vigente Ley de Aportaciones impone a los Órganos forales de los TTHH la utilización del principio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de los entes locales en los ingresos concertados correspondientes a los TTHH. Además, en sus puntos 2 y 3, la Ley de Aportaciones literalmente, dispone lo siguiente:

“(…) 2.- Igualmente, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas recomienda a los órganos forales de los territorios históricos que destinen, a través de la financiación general y en su caso de los planes específicos de inversión, a los entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 54,70% del resultado de la siguiente expresión:

$$RD_i - DFi$$

siendo:

RD_i los recursos disponibles del territorio histórico, definidos por:

$$RD_i = (R_i - D_i - P_i - AG_i - T_i \pm FG_i)$$

R_i son los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, sujetos a reparto: recaudación por tributos concertados e intereses líquidos por razón de tributos concertados.

D_i son los ajustes procedentes de la metodología del cupo: cupo líquido al Estado, compensaciones de la metodología de Cupo, ampliaciones de la Policía Autónoma y traspaso de nuevas competencias al País Vasco.

AG_i es la aportación general a las instituciones comunes.

P_i son las deducciones especiales.

T_i es la valoración de los nuevos traspasos desde las instituciones comunes a los órganos forales a los que se refiere el artículo 10 de la presente metodología.

FG_i es el Fondo General de Ajuste neto.

DF_i es la suma de las siguientes deducciones:

- deducción para financiar los traspasos asociados a las entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las instituciones forales.
- deducción para financiar los traspasos de competencias a los órganos forales efectuados en el quinquenio 1997-2001.
- deducción por la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA.

El importe total de estas deducciones para el ejercicio 2007 se fijará por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y se actualizará para cada ejercicio por aplicación del siguiente índice:

$$\text{Índice de actualización} = \frac{RD_i^t}{RD_i^0}$$

Donde RD_i^t son los recursos disponibles del territorio i en el ejercicio t , y RD_i^0 en el año base 2007, en términos homogéneos.

El subíndice i indica que el importe de cada concepto será el efectivamente correspondiente a cada territorio histórico.

3.- Los importes que resulten para cada ejercicio según la metodología anterior y que hayan sido puestos a disposición de los entes locales de cada territorio histórico estarán sujetos a liquidación una vez finalizado el ejercicio y realizada la liquidación prevista en los artículos 24 y 26 de la presente metodología.

b) El riesgo compartido

Es gráfica y bastante clara, en mi opinión, para entender lo que supone el Principio de Riesgo Compartido recogido en la disposición adicional cuarta de la vigente Ley de Aportaciones, aunque realizada ya tras la incorporación del nivel local de gobierno, la síntesis reflejada por GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA para delimitar el complejo modelo de relaciones económico-financieras que conlleva el Concierto Económico, cuando señalan que “(...) conviene confrontar el modelo de Cupo o modelo “externo”, con el modelo de Aportaciones y participación municipal o modelo «interno». Por el primero se determina el importe o cupo que la Comunidad Autónoma Vasca abonará al Estado para financiar las competencias no asumidas por la CAE. Es un modelo de riesgo unilateral, lo que significa que su importe no guarda ninguna relación con la gestión que las instituciones vascas realicen del Concierto Económico, bien sea vía regulatoria o vía gestión. Por otro lado, el modelo «interno», por el que se determina la participación en los recursos del Concierto de los tres niveles institucionales de la CAE, descansa en el criterio de riesgo compartido (...). En este caso, los resultados de la gestión del Concierto repercuten en todos ellos de la misma manera. Es decir, que una vez fijados los porcentajes de participación del Gobierno Vasco (Ley de Aportaciones) y de los Municipios (normas forales en las que se determina la participación de las Entidades locales), esos porcentajes se aplican a las cantidades efectivamente recaudadas, por lo que los tres niveles resultarán beneficiados (perjudicados) de desviaciones al alza (a la baja) de la recaudación. Hay que observar, por tanto, que si bien las diputaciones forales son las instituciones competentes para gestionar en sus diferentes fases los tributos concertados, el reparto de la recaudación se hará en virtud de lo que se acuerde en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y Parlamento Vasco en lo relativo al importe de las aportaciones al Gobierno Vasco (Ley de Aportaciones y previsiones de recaudación) y en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y Juntas Generales en lo relativo a la participación municipal (normas forales que regulan los fondos forales de participación municipal o local y previsiones de recaudación) (...)”¹⁰⁵⁰.

Por lo tanto, mientras la Ley de Concierto Económico establece el Riesgo Unilateral como Principio de relación económico financiera entre el Estado y la CAPV, la legislación propia autonómica establece el Riesgo Compartido como principio en el que se basa el sistema de relaciones económico-financieras entre las Instituciones propias de la CAPV.

De lo transcrito se deduce, en mi opinión, como primera conclusión importante, que cuando estas leyes de aportaciones incorporan el criterio de riesgo compartido al

A efectos de realizar dicha liquidación, las deducciones DFi calculadas inicialmente para el ejercicio se liquidarán aplicando el índice que resulte del cociente entre los recursos disponibles liquidados y los recursos disponibles iniciales del territorio en dicho ejercicio (...). ”

¹⁰⁵⁰ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco...”, *op. cit.*, p. 481.

modelo de distribución de recursos entre los Órganos forales y los Entes locales que rige también para las relaciones entre Instituciones comunes y los Órganos forales, está interiorizando que la forma y manera de gestión y el nivel de recaudación propia de las demás instancias internas de la CAPV incidirá en el nivel de financiación municipal.

Como se aprecia, el riesgo compartido se aplica a los recursos que “efectivamente” le quedan disponibles a cada Diputación foral porque, tal y como señala ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, “(...) las sucesivas leyes autonómicas de aportaciones consideran la financiación municipal como carga no asumida por las instituciones comunes de la CAPV (...)”¹⁰⁵¹, lo cual, para LÁMBARRI GÓMEZ, “(...) es lógico puesto que las Haciendas municipales dependen financieramente de éstas (...)”¹⁰⁵².

Este autor estima que “(...) si el riesgo compartido se aplicara a la totalidad de los recursos podría ocurrir que una Diputación Foral tuviera que asignar a los Municipios de ella dependientes unos recursos proporcionalmente mayores o menores a los disponibles para ella. Para que esto último fuera aplicable tendría que modificarse el status competencial de dependencia financiera del nivel municipal respecto de los Órganos forales de los TTHH contemplado en la normativa vigente (...)”¹⁰⁵³.

Además del Principio de Riesgo Compartido, el modelo de distribución de recursos diseñado por la LTH y aplicado en las sucesivas leyes de aportaciones no se incorpora, hasta la aprobación de la LILE, el nivel municipal. Sin embargo, las Haciendas locales sí participan de los recursos procedentes del Concierto Económico.

Esta participación se lleva a cabo de una manera indirecta, puesto que el ámbito de financiación municipal, aunque no sin controversia, ha sido considerado como una competencia de los Órganos forales al amparo primeramente de la literalidad que reflejaba el art. 46 del Concierto Económico de 1981.

Tal y como señala el autor antes mentado, “(...) el porcentaje que corresponde a las Diputaciones forales en el reparto de los recursos lleva ya incluida la valoración competencial correspondiente a las facultades relativas a la financiación de los Municipios incluidos en su ámbito territorial. Dichos recursos integran el presupuesto propio de cada Diputación Foral siendo ésta la que decide qué importe de los mismos destina a los Municipios de su territorio y en función de qué criterios son asignados a cada uno. La cuestión de la financiación municipal descansa, pues, de manera directa sobre la esfera de las respectivas Diputaciones forales, que han venido abordando la regulación de dicha materia básicamente en las correspondientes NNFF de

¹⁰⁵¹ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., “La financiación de los Municipios vascos a través de...”, *op. cit.*, p. 124.

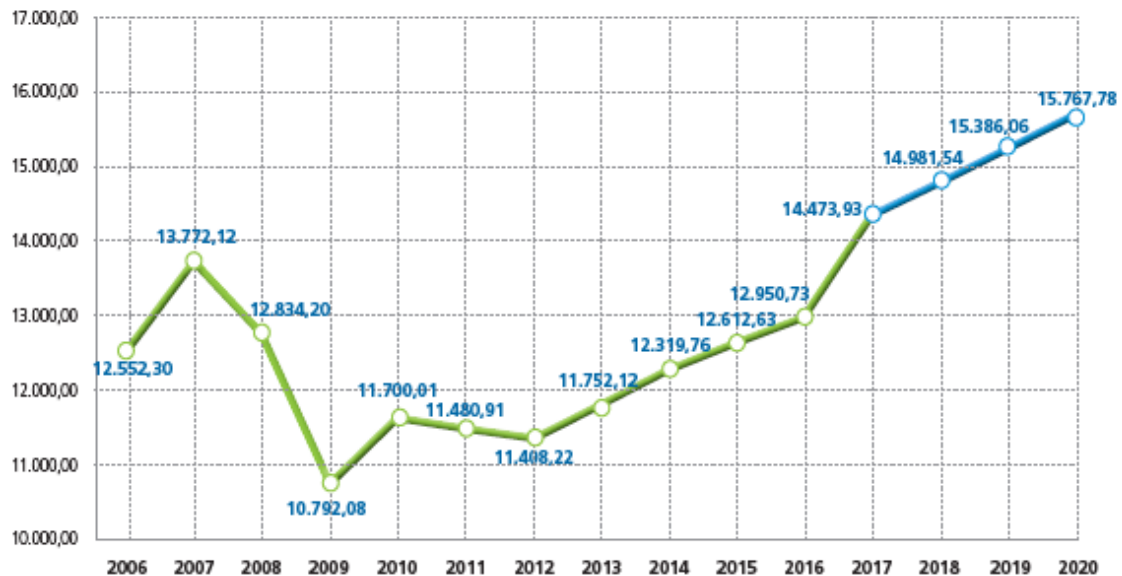
¹⁰⁵² LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, p. 182.

¹⁰⁵³ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *loc. cit.*

presupuestos, pero no de una forma coyuntural, sino con mecanismos estructurales que lógicamente, van evolucionando en el tiempo (...)”¹⁰⁵⁴.

El establecimiento del Principio de Riesgo Compartido para las Haciendas municipales implica que la financiación municipal va a tener una relación directa con la evolución de la recaudación de los TTHH por tributos concertados. El siguiente gráfico refleja esta evolución en los ejercicios 2006-2020.

millones de euros / Recaudación por Tributos concertados



Fuente: EUDEL. Revista UDALA de la Asociación de Municipios Vascos núm. 165, noviembre 2019, p. 5.

Según las cifras reflejadas a partir del ejercicio 2013, se inicia un período de recuperación con un progresivo y sostenido aumento de la recaudación, y con un apunte al alza considerable a partir de 2017. Según los datos aprobados en el CFPV, del 11 de octubre de 2019, para 2019 y 2020 hay una previsión de recaudación de 15.386, 06 y 15.767,8 millones de euros respectivamente¹⁰⁵⁵.

En términos generales, se prevé que en 2019 la recaudación de tributos concertados sea un 0.79% superior a la previsión inicial en cifras aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas¹⁰⁵⁶. Estos datos positivos tendrán también efecto positivo en la dotación de los diferentes fondos forales, tal y como se expone a continuación.

¹⁰⁵⁴ LÁMBARRI GÓMEZ, C., “El papel de los Municipios y su financiación.....”, *op. cit.*, p. 181.

¹⁰⁵⁵ EUDEL. Revista UDALA de la Asociación de Municipios Vascos, núm. 165, noviembre 2019, p. 4.

¹⁰⁵⁶ EUDEL. Revista UDALA ..., *loc. cit.* Sin embargo, aunque las previsiones eran de crecimiento, las nefastas consecuencias de índole económica causadas por la excepcionalidad que vivimos en este momento derivadas de la crisis sanitaria mundial provocada por la COVID-19 hacen presagiar que la liquidación del 2020 será negativa.

c) Los fondos forales de financiación municipal

En el modelo de participación en los tributos concertados, son los Órganos forales de cada Territorio Histórico los competentes para determinar, tanto la dotación global de los fondos forales de financiación local, como la asignación que corresponde a cada Entidad local, de acuerdo con los criterios de reparto aprobados en las correspondientes NNFF.

En Araba/Álava, la participación local en tributos concertados consta de dos fondos: el Fondo de Financiación de las Entidades Locales alavesas (FOFEL, en adelante)¹⁰⁵⁷, de carácter incondicionado, y el Plan Foral de Obras y Servicios¹⁰⁵⁸, de carácter condicionado.

En Bizkaia, el fondo denominado Udalkutxa¹⁰⁵⁹ que es en su totalidad de carácter incondicionado, y en Gipuzkoa el Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa (FOFIM, en adelante)¹⁰⁶⁰, que al igual que UDALKUTXA es también incondicionado.

Todas las NNFF de cada Territorio Histórico que regulan la participación municipal en los recursos concertados han incorporado a su texto las recomendaciones contenidas en la referenciada disposición adicional 4ª de la vigente Ley de Aportaciones. Una vez determinado el importe que debe servir de base para la financiación municipal, la participación local aplicable a la misma se fija en los siguientes porcentajes:

En Araba/Álava: el 56% fijado por el art. 5 de la Norma Foral 19/97 de 30 de junio, reguladora del FOFEL.

En Bizkaia: el 56% fijado en el art. 41 de la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas locales de Bizkaia.

En Gipuzkoa: el 58% fijado por el art. 2 de la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa.

¹⁰⁵⁷ La Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, de las Juntas Generales de Araba/Álava, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava. *BOTHA*, núm. 77 (suplemento), de 9 de julio de 1999.

¹⁰⁵⁸ Decreto Foral 22/2019, del Consejo de Gobierno Foral de 9 de abril, por el que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de la línea de ayudas a las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava para el periodo 2020-2021 por el Plan Foral de Obras y Servicios – *BOTHA*, núm. de 10 de abril de 2019.

¹⁰⁵⁹ En Bizkaia es la propia Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia, la que regula el Fondo Foral de Udalkutxa en sus arts. 41 y 42. *BOB* núm., 249, de 31 de diciembre, de 2005, pp. 27747-27749. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf?hash=ac5a9947a683d1103b7e05eb1491fec5#page=3 (Última consulta 26/06/2018).

¹⁰⁶⁰ Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, que regula el Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa.

En los siguientes cuadros, se muestra un resumen de los distintos criterios de reparto elegidos por cada Territorio Histórico.

En ellos se aprecia que los tres TTHH que componen la CAPV financian de manera singular y por encima de la media las tres capitales vascas, aunque de forma más marcada en Bizkaia.

Criterios de reparto de los fondos de financiación municipal

ARABA-ÁLAVA: FOFEL (Norma Foral 19/1997, de 30 de junio)		
A) Asignación por los servicios prestados		
Vitoria-Gasteiz (bienestar social)		Aprox. 1,15% del total
B) Asignación fija por cuadrilla + Prestación de servicios		
		Aprox. 0,75% del total
C) Participación básica (concejos, cuadrillas o aytos.)	27% del resto	Aprox. 26,5% del total
Por prestación de servicios de:	Ponderación	
Captación y conducción de agua potable	1	70% s/población 30% s/dispersión
Distribución agua potable	1	
Cloración de agua potable	1	
Saneamiento de aguas residuales	1	
Alumbrado público	1	
Cementerio	1	
Centros sociales	1	
Recogida de residuos sólidos urbanos	1	
Infraestructura urbanística de escuelas	0,25	s/índice escolaridad
Infraestructura urbanística de consultorios	0,25	s/población potencial
D) Participación complementaria	73% del resto	Aprox. 71,7% del total
Población de derecho	59,00%	
Esfuerzo fiscal ponderado por población	5,00%	
Ayuntamientos >1.000 habitantes	12,25%	
Ayuntamientos >5.000 habitantes	9,50%	
Ayuntamientos >15.000 habitantes	9,25%	
Ayuntamientos >50.000 habitantes	5,00%	

Fuente: Zergak Gaceta Tributaria núm. 52, elaboración RUBÍ CASINELLO, J. G, p. 124.

BIZKAIA: UDALKUTXA (Norma Foral de HHLL, art. 40)	
A) EUDEL	0,15%
B) Imprevistos	0,75%
C) Bilbao (fijo)	38,10%
D) Resto	61,00%
Población	80%
Esfuerzo fiscal	13%
Otros:	7%
Unidades escolares	60%
Paro	18%
Dispersión	18%
Playas	4%

Fuente: Zergak Gaceta Tributaria núm. 52, elaboración RUBÍ CASINELLO, J. G, p. 125.

GIPUZKOA: FOFIM (Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre)	
A) EUDEL	0,15%
B) Fijo (Ayts. <1.100 habitantes)	1,20%
Hasta 200 habitantes	84.142€
Entre 201 y 400 habitantes	72.121€
Entre 401 y 600 habitantes	60.101€
Entre 601 y 1.000 habitantes	36.061€
Entre 1.001 y 1.100 habitantes	24.040€
C) Población	90,00%
D) Donostia-San Sebastián	2,15%
E) Inverso renta ponderado por población	3,00%
F) Esfuerzo fiscal ponderado por población	3,50%

Fuente: Zergak Gaceta Tributaria núm. 52, elaboración RUBÍ CASINELLO, J. G, p. 125.

Se refleja gráficamente que cada Territorio Histórico destina un porcentaje diferente de sus recursos disponibles a la financiación municipal y los criterios de reparto también difieren en función del Territorio. Este hecho refleja la autonomía propia de los Órganos forales a la hora de financiar mediante transferencias corrientes a los Municipios vascos y ello es relevante en la medida en que su carácter incondicionado proporciona un elemento distintivo fundamental respecto a la financiación de Municipios de régimen común mediante participación en los tributos del Estado y las CCAA.

En Gipuzkoa y Bizkaia disponen de una financiación especialmente significativa los Municipios de menos de 1.000 habitantes y en el caso de Araba/Álava la financiación municipal atiende a especialidades propias en la configuración de sus entes locales (cuadrillas y concejos) y el modelo es más parecido al del Estado y Navarra que financia mejor a los Municipios de más población¹⁰⁶¹.

Tal y como señalan GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA, “(...) las características de este modelo de distribución de recursos aplicado por las sucesivas leyes de aportaciones y el hecho de que la participación municipal en los tributos concertados sea competencia foral, ha supuesto que la distribución de recursos a nivel territorial haya sido desigual, generando lógicos desequilibrios territoriales que se han tratado de paliar con diferentes medidas. A pesar de ello, dos territorios han sido beneficiados del Fondo General de Ajuste desde 2005 de forma sistemática y, aun dotándose el mismo con un importe máximo, no ha sido suficiente para corregir los desequilibrios en el nivel previsto. Además la aplicación de diferentes criterios de

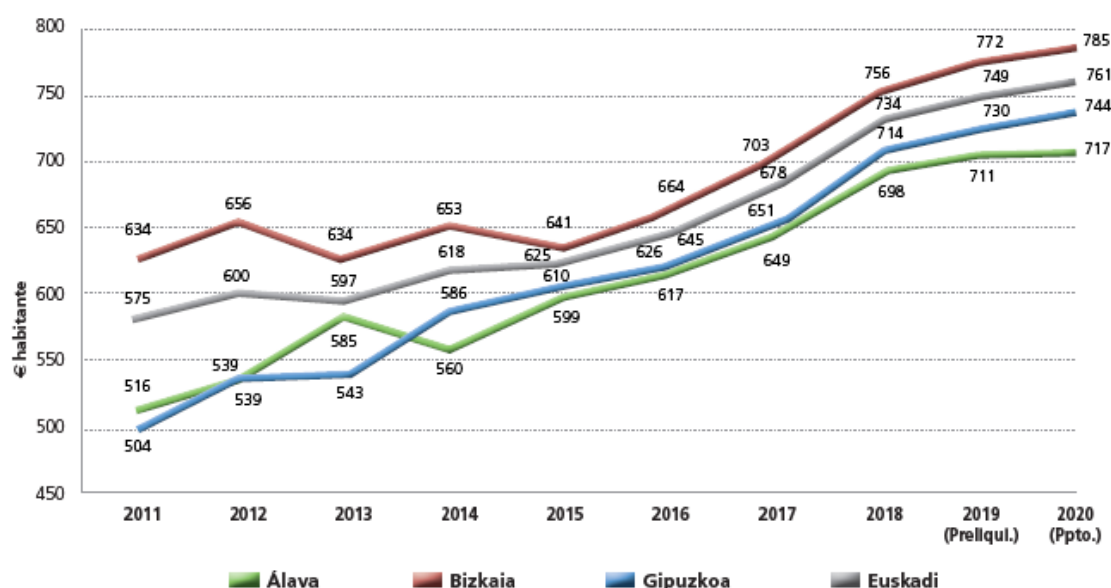
¹⁰⁶¹ La Norma Foral 19/2012, de 19 de diciembre, regula el Plan Foral de Obras y Servicios de la Diputación Foral de Araba/Álava y la Norma Foral 21/2013, de 27 de junio, regula los programas de ayudas a las Iniciativas para el Fomento de las Relaciones Vecinales y a la Ejecución de Obras Menores en las Entidades Locales de Araba/Álava. Webs: http://www.jiggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/14_1997/NF_14_97_modif_19_2012.pdf y https://www.araba.eus/botha/Boletines/2013/076/2013_076_S.pdf (Últimas consultas 05/10/2018).

distribución en cada TH origina diferentes sistemas de reparto entre Municipios, si efectuamos la comparación de la financiación no condicionada en términos euro/habitante (...)”¹⁰⁶².

A la misma conclusión llega RUBÍ CASINELLO, cuando afirma que “(...) durante la vigencia de la actual Ley de Aportaciones, la participación del sector público local ha ofrecido unos resultados dispares si nos fijamos en los importes por habitante generados en el marco de cada uno de los TTHH (...)”¹⁰⁶³.

En este sentido, el siguiente gráfico refleja la participación en los tributos concertados por habitante en el período 2011-2020:

Euros / habitante. Liquidación Fondos Forales



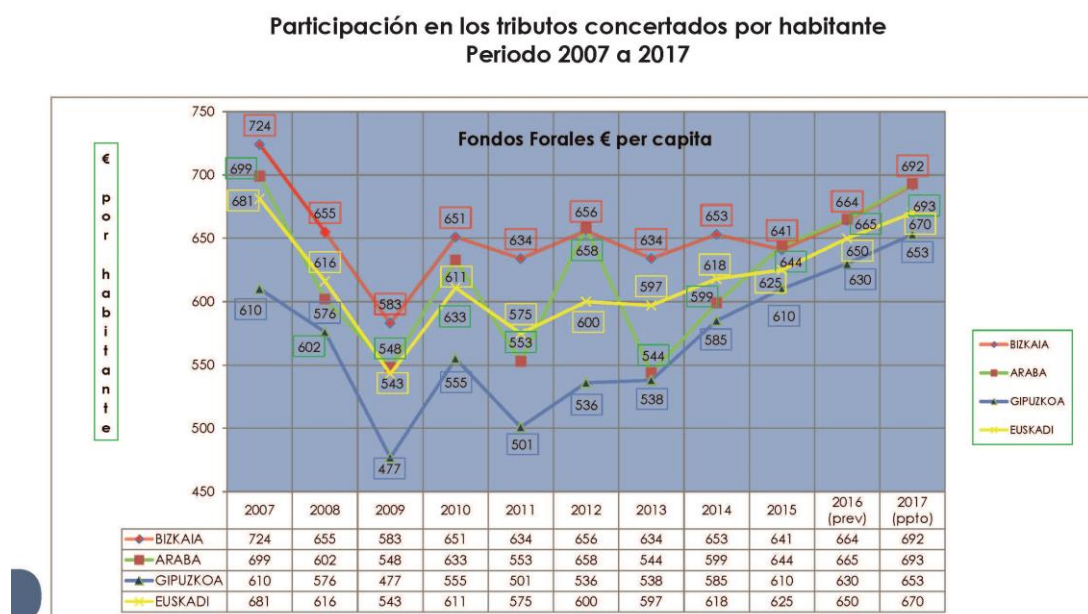
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Preliqui.)	2020 (Ppto.)
Álava	516	539	585	560	599	617	649	698	711	717
Bizkaia	634	656	634	653	641	664	703	756	772	785
Gipuzkoa	504	539	543	586	610	626	651	714	730	744
Euskadi	575	600	597	618	625	645	678	734	749	761

Fuente: EUDEL. Revista UDALA de la Asociación de Municipios Vascos núm. 16, noviembre 2019, p. 14.

¹⁰⁶² GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco...”, *op. cit.*, p. 482-483.

¹⁰⁶³ RUBÍ CASINELLO, J. G., “La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de Instituciones...”, *loc. cit.*

Si atendemos al período 2007-2017, la evolución es la siguiente:



Fuente: Zergak Gaceta Tributaria núm. 52, elaboración RUBÍ CASINELLO, J. G, p. 122.

Según estos gráficos, los Municipios de Bizkaia han sido los mejor financiados en el periodo 2007 a 2017, habiendo disfrutado de media un 5% más de recursos que los obtenidos por los Municipios alaveses en términos de financiación per cápita y un 14% que los generados para los del Territorio Histórico de Gipuzkoa, si bien en los últimos ejercicios se aprecia una tendencia convergente en el conjunto de los Municipios de Euskadi.

Es cierto que la diferencia entre el coeficiente de aportación y el de recaudación de cada territorio produce disfunciones territoriales en la financiación. El Fondo General de Ajuste (FGA, en adelante) permite atenuar esas disfunciones, garantizando que la participación relativa en la recaudación total del País Vasco para cada Territorio Histórico pueda alcanzar el 99% de su coeficiente horizontal de aportación una vez descontada su aportación al FGA¹⁰⁶⁴.

En el Consejo Vasco de Finanzas Públicas de 11 de octubre de 2019, se acordó que la cuantía previsional del FGA para 2020 sea de 138 millones de euros y se distribuya entre los TTHH de Araba/Álava (57,1 millones de euros) y Gipuzkoa (80, 9 millones de euros)¹⁰⁶⁵.

Lo relevante de los datos aportados, independientemente de que haya diferencias de financiación municipal entre los TTHH y por ello se haga necesario, en orden a constituir un mapa local equilibrado y cohesionado, acudir al FGA, es, en mi opinión,

¹⁰⁶⁴ EUDEL, revista UDALA, Financiación municipal, núm. 164, marzo, 2019, p. 7

¹⁰⁶⁵ EUDEL. Revista UDALA de la Asociación de Municipios Vascos, núm. 165, noviembre 2019, p. 4.

que la financiación es mayormente incondicionada y ello pone de relieve la capacidad de los Municipios vascos de llevar a cabo políticas públicas propias.

En este sentido, es importante señalar la conclusión a la que llega ANGLÉS JUANPERE, tras estudiar la naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios forales, cuando señala que “(...) se ha constatado que las transferencias forales a favor de sus respectivos Municipios cumplen con lo previsto por el art. 142 de la CE, al tratarse de recursos fundamentales para el buen funcionamiento de las EELL. Asimismo, se ha comprobado que dichas transferencias municipales son verdaderas participaciones en los ingresos de las Haciendas forales, dado que sus dotaciones están vinculadas a los mismos, dependiendo su importe directamente de la evolución de la economía y de la capacidad económica de cada territorio. A diferencia de lo que ocurre con las PICAS de buena parte de las CCAA de régimen común, cuyo origen es discrecional. Además, se ha confirmado que la mayor parte de las transferencias forales son de carácter incondicionado, es decir, de libre disposición para los ayuntamientos, lo que significa que las Haciendas Forales son un puntal del principio de autonomía local. Lo cual no se puede afirmar de la mayoría de CCAA de régimen común, en las que las transferencias condicionadas son las predominantes (...)”¹⁰⁶⁶.

V.2.- LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL EN LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Tal y como se ha expuesto en la parte introductoria de este epígrafe, la ley vasca regula la financiación municipal en su Título IX, que consta de dos Capítulos: El Capítulo I del Título IX de la LILE regula las disposiciones generales en los arts. 109 a 116 y su Capítulo II regula, propiamente, la financiación de los Municipios y demás Entidades locales en sus arts. 117 a 121.

Vamos a analizar, a continuación, ambos contenidos.

A) DISPOSICIONES GENERALES SOBRE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

En el ámbito de configuración de la Hacienda municipal el artículo 109 de la LILE dispone lo siguiente:

“(...) 1. La Hacienda local vasca está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de naturaleza económico-financiera de los Municipios y del resto de Entidades locales de Euskadi.

2. La Hacienda de las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi se regula por las disposiciones normativas que, referentes a las materias propias de aquella, aprueben los órganos forales de los

¹⁰⁶⁶ ANGLÉS JUANPERE, B., “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales...”, *op. cit.*, pp. 97-98.

territorios históricos y, en su caso, por las previsiones recogidas en la presente ley, así como por las manifestaciones de la potestad normativa local (...).”.

De la literalidad del precepto se deduce que la Hacienda local está constituida por derechos y obligaciones de naturaleza económico-financiera de los Municipios, sin embargo, lo que interesa en esta tesis es abordar la vertiente del ingreso de las Entidades locales vascas, en orden a valorar su nivel de autonomía local.

En este sentido, la LILE reconoce como fuentes de financiación de los Municipios vascos, además de las provenientes de materias en las que tienen competencia los Órganos forales, esto es; mayormente, la distribución de la recaudación obtenida por tributos concertados, también la proveniente de la capacidad normativa municipal, aunque este aspecto no se regula en la LILE.

A este respecto, RUBÍ CASINELLO muestra su sorpresa por el hecho de que la ley, como “(...) disposición normativa que aspira a colmar el marco jurídico de las Entidades locales, no contenga previsión alguna relativa a las distintas fuentes de financiación, limitándose su contenido a determinadas previsiones relativas a la participación en los tributos y a otras que tienen que ver con el régimen de endeudamiento, mientras que omite cualquier referencia al resto de fuentes de financiación, tales como los tributos propios, el producto de su patrimonio u otros ingresos de derecho privado, precios públicos u otras manifestaciones de la potestad tributaria local. La razón de esta ausencia, al menos en lo que se refiere a los tributos locales y otros ingresos de derecho público, puede deberse al carácter exclusivo de esta competencia atribuido a los territorios históricos, derivada de las disposiciones del Concierto Económico (...)”¹⁰⁶⁷.

La consecuencia de ello es, por lo tanto, que para completar el marco jurídico de financiación local debe acudir a las respectivas NNFF de Haciendas locales, aprobadas en cada uno de los TTHH, las propias ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos municipales, así como demás ordenanzas sobre ingresos de derecho público y privado.

De igual manera, se pronuncian GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA, cuando orillan el análisis del “(...) sistema tributario local porque la propia ley no lo hace de forma detallada, en cuanto que su regulación es competencia foral, tal y como se establece en la Ley del Concierto Económico (...). Sin embargo, el peso que tienen los tributos locales en el conjunto de la financiación local es de en torno al

¹⁰⁶⁷ RUBÍ CASINELLO, J. G., “La financiación municipal en el País Vasco y...”, *op. cit.*, p. 112.

42%, lo cual otorga un amplio margen de actuación y autonomía financiera, para diseñar y gestionar la Hacienda local (...)”¹⁰⁶⁸.

Lo cierto es que, si nos remitimos a los datos aportados por el informe publicado del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas sobre las cuentas de las Entidades locales de Euskadi de 2016 ¹⁰⁶⁹, obtenemos los siguientes datos sobre los indicadores del presupuesto de ingresos de los Municipios vascos de los tres TTHH:

ESTRATO	Nº AYTOS.	AUTONOMÍA	ÍNDICE DEPENDENCIA	
			AUTONOMÍA FISCAL	SUBVENCIONES RECIBIDAS
ÁLAVA				
>50.000	1	44,91%	29,46%	51,68%
20.001-50.000	-	-	-	-
10.001-20.000	2	86,68%	40,51%	13,32%
5.001-10.000	-	-	-	-
1.001-5.000	19	74,79%	41,59%	23,64%
<1.001	29	79,46%	43,85%	19,52%
MEDIA ÁLAVA	51	53,04%	32,28%	44,13%
BIZKAIA				
>50.000	3	97,10%	34,05%	2,90%
20.001-50.000	8	86,99%	34,78%	7,54%
10.001-20.000	9	91,58%	36,85%	8,17%
5.001-10.000	12	89,17%	35,70%	10,81%
1.001-5.000	40	88,08%	35,90%	10,64%
<1.001	39	81,96%	20,33%	17,57%
MEDIA BIZKAIA	111	92,46%	34,50%	6,14%

Fuente: Tribunal Vasco de cuentas públicas. Ejercicio 2016, pp. 82-83.

¹⁰⁶⁸ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco ...”, *op. cit.*, p. 475. Señalan estos autores, que la estructura de los ingresos locales en la CAPV es sensiblemente diferente a la de los ayuntamientos de régimen común, estribando las principales diferencias en dos puntos: por un lado, el peso de los tributos locales es sensiblemente inferior en la CAPV (41,74%) en comparación a territorio de régimen común (54,7%), y por ello el peso de las transferencias es mucho mayor en la CAPV (52,33%) frente al 37,6% en el resto del Estado; por otro lado, el peso de la participación en los tributos concertados en la CAPV duplica a la de los ayuntamientos de régimen común. Ello pone de manifiesto, que el régimen de Concierto Económico otorga una amplia capacidad financiera a las Entidades locales de la CAPV y que las mismas disponen de margen de actuación en el ámbito de la tributación local, todo ello tomando como referencia la posición financiera de las Entidades locales de régimen común.

¹⁰⁶⁹ Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Ejercicio 2016. Web: <http://txostenak.es/pdf/EntidadesLocalesCAPV2016prt.pdf> (Última consulta 01/10/2019).

GIPUZKOA				
>50.000	2	91,61%	38,31%	4,78%
20.001-50.000	4	90,09%	38,54%	8,45%
10.001-20.000	13	86,48%	39,19%	11,09%
5.001-10.000	15	93,42%	37,11%	6,36%
1.001-5.000	21	90,25%	34,44%	9,71%
<1.001	31	82,63%	35,06%	17,37%
MEDIA GIPUZKOA	86	90,03%	38,13%	7,72%
CAPV				
>50.000	6	82,75%	34,10%	15,41%
20.001-50.000	12	87,99%	36,00%	7,83%
10.001-20.000	24	88,16%	38,53%	10,32%
5.001-10.000	27	91,60%	36,51%	8,27%
1.001-5.000	80	85,75%	36,77%	13,20%
<1.001	99	81,55%	30,64%	17,98%
MEDIA CAPV	248	85,42%	35,45%	12,65%

Fuente: Tribunal Vasco de cuentas públicas. Ejercicio 2016, pp. 82-83.

De los datos transcritos, actualmente se aprecia que la autonomía fiscal media de los municipios vascos está en torno a un 35,45%. Esta autonomía fiscal recoge el importe de los derechos reconocidos por impuestos directos, impuestos indirectos, tasas y otros ingresos, dividido entre el total e ingresos.

Este indicador depende de la capacidad fiscal del Municipio, de las tarifas recogidas en sus respectivas ordenanzas, así como de la eficacia de su gestión, pero la LILE no entra a regular este aspecto, a pesar de que es un instrumento fundamental para hacer efectiva y consolidar la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Además, GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJIKI señalan que “(...) la estructura de los ingresos locales en la CAPV es sensiblemente diferente a la de los ayuntamientos de régimen común, estribando las principales diferencias en dos puntos: por un lado, el peso de los tributos locales es sensiblemente inferior en la CAPV (41,74%) en comparación a territorio de régimen común (54,7%), y por ello el peso de las transferencias es mucho mayor en la CAPV (52,33%) frente al 37,6% en el resto del Estado; por otro lado, el peso de la participación en los tributos concertados en la CAPV duplica a la de los ayuntamientos de régimen común. Ello pone de manifiesto, que el régimen de Concierto Económico otorga una amplia capacidad financiera a las Entidades locales de la CAPV y que las mismas disponen de margen de actuación en el ámbito de la tributación local, todo ello tomando como referencia la posición financiera de las Entidades locales de régimen común (...)”¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁷⁰ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJIKI, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco ...”, *loc. cit.*

a) Principios Generales de actuación de las Haciendas locales

La LILE regula en su art. 110.1 los Principios Generales de actuación de las Haciendas locales con el siguiente tenor literal:

“(…) Artículo 110. Principios de actuación de las haciendas locales vascas.

1. La actuación de las haciendas locales vascas se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes principios:

a) Autonomía financiera, que se concretará en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, sin perjuicio de las competencias sobre estas materias de los órganos forales de los territorios históricos.

b) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que conllevará el cumplimiento de los requerimientos que se establezcan en materia de déficit público, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con la legislación general en relación con esta materia y, en particular, de conformidad con la normativa específica que al efecto aprueben los órganos forales de los territorios históricos.

c) Suficiencia financiera, que implica la disponibilidad por parte de las haciendas locales de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias atribuidas por la presente ley, así como por otras leyes del Parlamento Vasco o normas forales de los territorios históricos.

2. Asimismo, las haciendas locales vascas actuarán de conformidad con los principios de legalidad, transparencia, objetividad, economía, eficacia, eficiencia, control, unidad de caja y racionalidad en la gestión de sus recursos.

3. Las haciendas locales vascas ejercerán sus atribuciones de forma coordinada, solidaria y con corresponsabilidad con la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas forales de los territorios históricos (...).”

De la literalidad del precepto llama la atención, en mi opinión, su apartado a) que reconoce expresamente el Principio de Autonomía financiera que “se concreta en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, dejando a salvo las competencias sobre estas materias atribuidas a los Órganos forales de los Territorios Históricos”.

Por lo tanto, la LILE se aleja de la literalidad de la CE en su artículo 142 y de la legislación básica estatal, concretamente, de la LRBRL y de la LHL, porque estos cuerpos legales reconocen, únicamente, el Principio de Suficiencia financiera, no así el de Autonomía financiera.

Este reconocimiento expreso puede entenderse como trasunto del propio Principio de Autonomía local, consagrado tanto en la CEAL, en la que la LILE se inspira de manera preferente, como en la propia CE *ex* artículo 140.

Además, ha de advertirse que el reconocimiento de este principio no representa novedad en el ordenamiento jurídico interno vasco pues es un principio que puede entenderse recogido, de manera más o menos expresa, en el art. 3 de la LTH, como se pone de manifiesto en el Capítulo I de la parte segunda de esta tesis, cuando dispone lo siguiente:

“(...) La Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos (...)”.

Por su parte, el apartado b) del artículo 110 de la LILE que se analiza recoge el Principio de Equilibrio presupuestario y Sostenibilidad financiera como Principio General de actuación de las Haciendas locales vascas, lo cual conlleva el cumplimiento de los requerimientos que se establezcan en materia de déficit público, deuda pública y régimen de gasto, de acuerdo con la legislación general en relación con esta materia y, en particular, de conformidad con la normativa específica que al efecto aprueben los Órganos forales de los TTHH.

A este respecto, RUBÍ CASINELLO opina que “(...) la remisión a la normativa foral que contiene este artículo parece zanjar de forma definitiva una de las cuestiones más controvertidas, tanto desde el punto de vista político como jurídico, que ya se han puesto de manifiesto de forma permanente en los diferentes intentos de regulación del marco normativo local: la titularidad y contenido de las facultades de tutela financiera a ejercer sobre los entes locales vascos (...)”¹⁰⁷¹.

b) La financiación incondicionada

El art. 111 de la LILE regula la financiación incondicionada como Principio General de las Haciendas locales, así como sus excepciones.

Literalmente, este precepto dispone lo siguiente:

“(...) 1.- La financiación de los Municipios y demás Entidades locales vascas será, por regla general, de carácter incondicionado.

2.- El establecimiento de mecanismos de financiación condicionada, de acuerdo con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, solo podrán adoptarse de manera excepcional a través de disposición normativa autonómica o foral, o a través de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas o forales, debiendo ajustarse a los siguientes principios:

¹⁰⁷¹ RUBÍ CASINELLO, J. G., “La financiación municipal en el País Vasco y...”, *op. cit.*, p. 113.

- a) Principio de participación de las Entidades locales: los planes que, como consecuencia de esa normativa, se elaboren por las instituciones autonómicas o forales dirigidos a las Entidades locales garantizarán la participación de estas en lo que respecta a la fijación de prioridades, procurando conciliar los intereses de las Entidades locales con los intereses de ámbito autonómico o foral, en su caso.
- b) Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: se deberá facilitar la gestión económica con carácter plurianual, pudiendo la Entidad local planificar las inversiones, así como decidir y elegir de conformidad con sus planes de actuación municipal y sus prioridades, de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que resulte de aplicación.
- c) Principios de eficiencia y eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos: los servicios que se presten como consecuencia de sistemas de financiación condicionados deberán garantizar la calidad de la prestación del servicio a las personas destinatarias y asegurar la sostenibilidad y la continuidad de su provisión (...)

Del texto transcrito cabe señalar que la LILE, en coherencia con el objetivo de garantizar la autonomía financiera y de gestión, hace una apuesta clara por la financiación incondicionada, con expresa remisión a la CEAL¹⁰⁷².

El carácter incondicionado de la financiación regulado en este artículo es consustancial al sistema de gobierno local que configura la LILE.

En este sentido, se comparte plenamente con GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA, la idea de que “(...) la autonomía local, dotada de contenido político y no meramente administrativo, implica que los gobiernos puedan definir y ejecutar sus políticas propias más allá de la mera prestación de servicios (arts. 8.4) y por ello la garantía de la autonomía local entendida en esos términos ha de ser correspondida con el carácter no condicionado de la financiación prevista para desarrollar esas políticas locales. Un mayor porcentaje o peso de recursos de carácter incondicionado implica una mayor autonomía local (...)”¹⁰⁷³.

¹⁰⁷² El art. 9.7 de la CEAL dispone lo siguiente:

“(...) En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia (...)”.

¹⁰⁷³ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 477.

A este respecto, tal y como señala ANGLÉS JUANPERE, es importante advertir que “(...) si los fondos transferidos están adscritos a fines concretos, el poder de decisión sobre el destino de las transferencias en realidad está en manos de la entidad que las otorga (...). Frente a un tipo de transferencias de carácter condicionado, que responden exclusivamente a la voluntad de la Administración otorgante, cuyo destino se decide previamente por la misma y que quien las percibe debe justificar el gasto; existe otro tipo de transferencias de carácter incondicionado que se caracteriza por la objetividad y automatismo del sistema de concesión, la libertad de quienes la perciben para decidir su destino y la no obligación de tener que justificar el gasto correspondiente (...)”¹⁰⁷⁴.

La financiación condicionada, por lo tanto, es excepcional para los Municipios vascos y debe cumplir con los Principios de Participación de las Entidades locales vascas en la fijación de prioridades de las políticas subvencionales supramunicipales, el Principio de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera, y a tales efectos, este tipo de financiación deberá facilitar la gestión plurianual por parte de los Municipios vascos, así como su capacidad para priorizar inversiones. Además, debe de servir a la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios municipales, según el art. 111 transcrito.

Más aún, GALDEANO LARIZGOITIA Y ZURUTUZA MUJIKI opinan, a este respecto, que “(...) la financiación condicionada debe redefinirse y avanzar hacia un régimen de concertación, instrumentalizado en convenios, que posibilite conocer las necesidades de las Entidades locales, sus prioridades y les permita una mejor planificación de sus inversiones y actividades (...)”¹⁰⁷⁵.

Esta circunstancia, en mi opinión, hará posible la participación de las Entidades locales en la implementación de políticas públicas supramunicipales de forma mucho más efectiva y exitosa porque las necesidades y potencialidades de cada Municipio son diferentes, de la misma manera que lo son su población, ubicación y territorio.

c) Establecimiento de la titularidad de la tutela financiera de los Municipios vascos

La LILE da solución a la controversia sobre quién es titular de la tutela financiera de los Municipios vascos, así como sobre su ámbito material. Ambas cuestiones vienen reguladas en los arts. 115 y 116 de la ley vasca.

¹⁰⁷⁴ ANGLÉS JUANPERE, B., “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales...”, *op. cit.*, pp. 61-62.

¹⁰⁷⁵ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJIKI, S., “Financiación de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 478.

Concretamente, el art. 115 de la LILE establece lo siguiente:

“(…) Artículo 115. Régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad.

1. En los términos en que se regule por las normas que aprueben los órganos forales de los territorios históricos, las Entidades locales y sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, así como aquellas operaciones financieras accesorias destinadas a asegurar, disminuir o diversificar su riesgo o coste.

2. A los efectos de una plena articulación de las haciendas locales con las haciendas forales y con la Hacienda General del País Vasco, las operaciones de crédito de plazo superior a un año que deseen concertar los Municipios y demás Entidades locales vascas se coordinarán y armonizarán con las de los territorios históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. A tal efecto, las diputaciones forales remitirán un informe anual con el resumen de las operaciones de crédito concertadas por los Municipios y demás Entidades locales, en sus respectivos territorios, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

3. El régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los sectores públicos de las Entidades locales se regulará por las normas que aprueben los órganos forales de los territorios históricos. En los términos en que se regule por las normas que aprueben los órganos forales de los territorios históricos, las Entidades locales y sus organismos autónomos, entes, sociedades y fundaciones aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco (...).”.

Este precepto, tiene una importancia vital para definir el sistema hacendístico de las Entidades locales vascas porque clarifica la competencia foral para regular el ámbito presupuestario y de contabilidad de los Municipios vascos.

Es decir, ahora la LILE, que es una norma reguladora de relaciones entre la propia CAPV, las Instituciones forales y las Instituciones locales de Euskadi, atribuye expresamente la competencia normativa en materia de endeudamiento, presupuestaria y de contabilidad a los Órganos forales de los respectivos TTHH, satisfaciendo las exigencias que requería la interpretación argüida en la STS 3413/2015, de 9 de julio, de 2015 que anula algunos artículos de la Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma Foral 3/2004, Presupuestaria de las Entidades Locales del

Territorio Histórico de Álava¹⁰⁷⁶, por entender que las Juntas Generales de los TTHH carecían de competencia normativa sobre materia presupuestaria de las Entidades locales ubicadas dentro de su ámbito territorial. Al respecto, el TS señala, en su FJ 5 *in fine*, lo siguiente:

“(…) Si ello es así, es evidente que la eventual atribución a las Juntas Generales de la competencia aquí controvertida (como *actualización de la foralidad*) solo podría efectuarse a través del Estatuto de Autonomía o de las normas reguladoras de las relaciones entre la propia Comunidad Autónoma y las instituciones forales, siendo así que ni dicho Estatuto, ni estas normas han reconocido a los Territorios Históricos la potestad normativa sobre la Hacienda Local en los términos establecidos en la sentencia recurrida (…)”¹⁰⁷⁷.

Por lo tanto, siguiendo la argumentación del TS, siendo la LILE, norma reguladora de las relaciones entre la propia CAPV, las Instituciones forales y el nivel local de gobierno, quien expresamente atribuye la competencia normativa sobre el régimen presupuestario de las Entidades locales vascas a las Instituciones forales ningún reproche de legalidad podrá efectuarse, a partir de la entrada en vigor de la ley, a las respectivas NNFF presupuestarias de las Entidades locales vascas por tal motivo.

Siendo esto así, el recurso al endeudamiento por parte de las Entidades locales vascas se regulará también mediante la pertinente norma foral, aunque la LILE establece en su art. 115.2 que la política de endeudamiento, de plazo superior a un año, de los tres niveles institucionales se coordinará y armonizará en el marco del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para lo cual, las Diputaciones forales remitirán un informe anual con el resumen de las operaciones de crédito concertadas con los Municipios y demás Entidades locales, en sus respectivos territorios, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

¹⁰⁷⁶ Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma foral 3/2004 presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Araba /Álava. *BOTHA*, núm. 47, de 25 de abril. Web: <https://www.araba.eus/botha/Inicio/SGB05001.aspx?FechaBotha=25/04/2012> (Última consulta 02/02/2020).

¹⁰⁷⁷FJ 6 de la STS (ROJ STS 3413/2015), de 9 de julio, de 2015 que resuelve el recurso de casación contra la anteriormente citada STSJPV 391/2013. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&referen ce=7444444&links=&optimize=20150729&publicinterface=true>. También, el FJ 4 de la STS (ROJ STS 3586/2015), de 14 de julio, ratifica la falta de competencia de las Juntas Generales para regular materia presupuestaria de las Entidades locales Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&referen ce=7450930&links=&optimize=20150818&publicinterface=true> (Últimas consultas 21/06/2018).

Se evidencia también aquí, a mi entender, la importancia que adquiere el Consejo Vasco de Finanzas Públicas en orden a crear un modelo de Hacienda cohesionado en la CAPV.

Por su parte, el art. 116 de la LILE dispone lo siguiente:

“(…). Planes económico-financieros de las Entidades locales.

1. Las facultades de tutela financiera y, en relación con estas, las atribuciones en materia de asistencia técnica, seguimiento y evaluación de los planes económico-financieros que aprueben los Municipios o, en su caso, la propia diputación como consecuencia del incumplimiento de los objetivos anuales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, serán asimismo ejercidas por las diputaciones forales en los términos previstos en la normativa estatal o foral que sea de aplicación, así como de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

2. En todo caso, los planes económico-financieros identificarán las causas de desviación y las medidas que permitan retornar al cumplimiento de los objetivos, e incluirán medidas que sean proporcionadas a la desviación, en su caso, de los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, de conformidad con los umbrales o criterios que, mediante acuerdo, se establezcan por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas en ejercicio de sus competencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá definir, mediante acuerdo, cuáles son los umbrales de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, debido a su limitada cuantía o reducido peso porcentual sobre el volumen presupuestario, de deuda o de gasto público, no conllevarán en ningún caso medidas adicionales que afecten a la cartera de servicios municipales, ni obliguen a la gestión compartida de los servicios públicos por parte de otra instancia o entidad o requieran la racionalización de estructuras organizativas de Entidades locales o instrumentales (...)”.

Tal y como señala RUBÍ CASINELLO, “(…) los artículos 115 y 116 LILE atribuyen, por un lado, a las normas que aprueben los Órganos forales de los Territorios Históricos la competencia para regular el régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los sectores públicos de las Entidades locales, así como el marco en el que las Entidades locales y sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios dependientes podrán concertar

operaciones de crédito en todas sus modalidades y, por otro, a las Diputaciones Forales el ejercicio de las facultades de tutela financiera (...)”¹⁰⁷⁸.

También, GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA recogen la importancia de esta dicción de estos artículos de la LILE ¹⁰⁷⁹, pues la última interpretación de las SSTs de 9 y 14 de julio de 2015¹⁰⁸⁰, niega la competencia foral en la materia presupuestaria local.

Es decir, con la literalidad de los dos preceptos de la LILE que en este momento se analizan se hace realidad lo que afirmaron, en su momento, BAZAKO ATUTXA y ETXANOBE LANDAJUELA, cuando escriben que “(...) el Territorio Histórico sustituirá al Estado en la vigilancia del cumplimiento de las nuevas obligaciones de índole fiscal o de ahorro que se imponen a los Municipios en adelante y se preserva la forma tradicional de organización de los Territorios Históricos (...)”¹⁰⁸¹.

Además, la previsión contenida en el art. 116.3 se aleja claramente de la literalidad de la LRSAL porque, tal y como ponen de relieve GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA, “(...) la LILE da un paso más y deja entrever un margen para flexibilizar la aplicación de los objetivos de déficit y deuda pública en a las Entidades locales vascas (...)”¹⁰⁸².

Más aún, esta cuestión, está siendo una constante reivindicación del municipalismo estatal a la fecha en la que se escriben estas líneas y algo también sobre cuyo propósito de modificación se ha pronunciado el Gobierno de España¹⁰⁸³.

¹⁰⁷⁸ RUBÍ CASINELLO, J. G., “La financiación municipal en el País Vasco y...”, *op. cit.*, p. 113.

¹⁰⁷⁹ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco...”, *op. cit.*, p. 479.

¹⁰⁸⁰ FJ 6 de la STS (ROJ STS 3413/2015), de 9 de julio, de 2015. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7444444&links=&optimize=20150729&publicinterface=true>. También el FJ 4 de la STS (ROJ STS 3586/2015), de 14 de julio. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7450930&links=&optimize=20150818&publicinterface=true> (Últimas consultas 21/06/2018).

¹⁰⁸¹ BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA E., “Ley Municipal de Euskadi...”, *op. cit.*, p. 73. Remítase, en este sentido, al Capítulo I de la parte segunda de esta tesis y más concretamente, a su epígrafe II.4.B) LA AUTONOMÍA LOCAL VASCA CON LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

¹⁰⁸² GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco...”, *op. cit.*, p. 480.

¹⁰⁸³ La FEMP pide abordar cuanto antes tanto la financiación municipal como el techo de gasto. Web: <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-pide-abordar-cuanto-antes-la-financiacion-local-y-el-techo-de-gasto> (Última consulta 03/07/2018). Además, al día en que se están escribiendo estas líneas ha de constatarse que debido a la excepcionalidad mundial que se está viviendo derivada de la

B) FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y DEMÁS ENTIDADES LOCALES

Hasta ahora se han analizado los Principios Generales de las Haciendas locales vascas, pero la LILE regula, propiamente, la financiación municipal en el Capítulo II del Título IX. En el mismo, prevé, tanto la financiación por participación en tributos concertados como no concertados, pero no destina artículo alguno a otras fuentes de financiación, tal y como se ha adelantado anteriormente.

La participación en tributos no concertados se regula en su art. 122 con una literalidad que remite al art. 51 de la Ley del Concierto y demás normativa foral al respecto, pero dada la escasa relevancia de esta participación en la financiación del municipalismo vasco, tal y como se ha puesto de relieve en esta tesis, cabe detenerse en las previsiones que la LILE dedica a la participación municipal en la recaudación por tributos concertados, que constituye un recurso ordinario de las Haciendas locales para el sostenimiento y prestación de los servicios de su competencia y en el resto de las normas que resulten aplicables, según el art. 119 de la ley.

Concretamente, su art. 117 regula la participación local en los tributos concertados con el siguiente tenor literal:

“(…) Artículo 117. Rendimiento de los tributos concertados.

1. Las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi vigente en cada momento.
2. Deberá garantizarse, para el conjunto de los Municipios, un nivel de recursos de conformidad con las competencias y servicios de su titularidad previstos en el ordenamiento jurídico, que en ningún caso será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común.
3. A estos efectos, los Municipios participarán a través de sus representantes en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas cuando se trate de la financiación de obligaciones, servicios, actividades o prestaciones

crisis sanitaria, social y económica producida por la COVID-19 la Comisión para la reestructuración Social y Económica constituida en el Congreso de los Diputados ha aprobado la suspensión de la regla de gasto para los municipios durante los ejercicios 2020 y 2021. Dictamen de la Comisión, p. 72. Web: http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Dictamen.pdf (Última consulta 07/07/2020).

derivadas de competencias atribuidas como propias a los Municipios o de financiar la ejecución de determinados planes y proyectos de relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco que precisen de una asignación de recursos muy importante y que afecten al conjunto de todas las instituciones.

4. Al objeto de garantizar que los Municipios obtengan un nivel adecuado y equilibrado en los recursos procedentes de los rendimientos de los tributos concertados, estos participarán, a través de sus representantes en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en los trabajos de reforma de las leyes que definen la metodología de distribución de los recursos y de determinación de las aportaciones de los territorios históricos a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

5. En todo caso, en los trabajos de reforma de las leyes citadas en el apartado anterior participarán en la determinación de los criterios para el establecimiento del modelo de distribución horizontal y de los coeficientes horizontales de contribución de cada territorio histórico, así como en el establecimiento de aquellos mecanismos que fueran necesarios para corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los mencionados recursos (...)"

La literalidad del precepto transcrito reconoce la participación de las Haciendas locales en el rendimiento de los tributos que los TTHH obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en Ley de Aportaciones.

La LILE establece también una garantía mínima para el conjunto de los Municipios vascos de un nivel de recursos de conformidad con las competencias y servicios de su titularidad previstos en el ordenamiento jurídico, que en ningún caso será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común.

Esta previsión está ya recogida en el art. 48.5 del Concierto Económico y la disposición adicional 2ª de la LTH.

El legislador vasco opta, por lo tanto, por insertarse en el modelo de reparto interno de la CAPV que hemos expuesto en el apartado precedente, pero con una importante aportación de enorme relevancia institucional, en mi opinión, que consiste en la participación de la representación municipal en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP, en adelante), expresamente prevista en los apartados tercero a quinto del art. 117.

Es decir, la ley irrumpe en el modelo vigente e introduce la representación municipal al mismo nivel institucional que los otros dos niveles institucionales de Euskadi.

Aún más, la LILE fija en su disposición transitoria 1ª, apartado 3º y en su disposición transitoria 2ª, párrafo 2º que, en el plazo de un año, a través del CVFP se llevará a cabo un análisis sobre la distribución de recursos entre los diferentes niveles institucionales de la CAPV, a fin de garantizar que las Entidades locales cuenten con la financiación adecuada, y que lo acordado se incorporará en un plazo corto a la Ley de Aportaciones.

A este respecto, interesa mencionar que, tal y como señalan GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA, “(...) esta opción no estaba prevista en el proyecto de ley presentado en el Parlamento vasco y ha sido en el proceso de debate parlamentario cuando se ha recogido. Su introducción es una garantía adicional para consensuar el grado de suficiencia financiera de los tres niveles institucionales, y por ello también del nivel local (...)”.¹⁰⁸⁴

Con el fin de materializar los mandatos recogidos en las disposiciones transitorias mentadas, el CVFP, en sesión celebrada el 14 de octubre de 2016 adopta el acuerdo de constituir un grupo de trabajo formado por dos representantes del Gobierno Vasco, dos representantes por cada una de las Diputaciones forales y dos representantes de los Municipios, para la realización de un análisis general de las competencias propias y de la financiación de los diversos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el fin de dar respuesta a lo establecido en la disposición transitoria 1ª, apartado 3º, de la LILE¹⁰⁸⁵.

Como fruto de las labores desarrolladas por este grupo de trabajo se elabora el documento denominado: “Análisis General de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, hecho público en Junio de 2018¹⁰⁸⁶.

Este informe señala que “(...) la entrada en vigor de la LILE ha venido a completar de un modo estructural el sistema de financiación de las Instituciones locales, regulando, por primera vez de modo explícito, su participación en los rendimientos de los tributos concertados, con el fin de asegurar la suficiencia de los recursos necesarios para el ejercicio de sus competencias, mediante la participación de sus representantes en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y el establecimiento por este órgano

¹⁰⁸⁴ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 483.

¹⁰⁸⁵ IREKIA. Web: https://www.irekia.euskadi.eus/es/web_tv/8496-reunion-del-consejo-vasco-finanzas-publicas?criterio_id=774806&track=1 (Última consulta 23/01/2019).

¹⁰⁸⁶ “Análisis General de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi” http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/distribucion_competencial/es_14815/adjuntos/Analisis_general_competencias_y_financiacion.pdf (Última consulta 12/11/2018).

interinstitucional de un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados (...)”¹⁰⁸⁷.

En relación con el sistema de financiación de las Instituciones vascas, el informe concluye que “(...) con carácter general, el sistema de financiación de las Instituciones vascas debe sustentarse, principalmente, en la distribución entre los tres niveles institucionales de la CAE, en consideración a las competencias y/o servicios de su titularidad, de los rendimientos derivados de la gestión del Concierto Económico, con un carácter global y preponderantemente incondicionado, y sin perjuicio de que cada institución pueda desarrollar su propia política presupuestaria y decidir la cuantía de sus inversiones y el nivel de prestación de los servicios públicos de su competencia, con la asignación de los recursos que estime convenientes, de conformidad con su autonomía financiera y presupuestaria (...)”.¹⁰⁸⁸

Por su parte, el art. 118. 1 de la LILE dispone lo siguiente:

“(...) La determinación de la participación que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus Entidades locales es competencia de los órganos forales de dicho territorio histórico, y, en consecuencia, la ejercerá libremente, de acuerdo con lo previsto en las normas forales y, en su caso, de acuerdo con lo establecido en los apartados siguientes de este artículo (...)”.

Así las cosas, la LILE reconoce expresamente la competencia foral para la distribución de la recaudación por tributos concertados en cada Territorio Histórico que, en consecuencia, se ejercerá libremente, de acuerdo con lo previsto en las NNFF de los TTHH, si bien se prevé en los siguientes párrafos del art. 118 que el CVFP establecerá un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados, los criterios para el citado reparto que atenderán a los Principios de Suficiencia financiera y Riesgo Compartido, así como a estimular el esfuerzo fiscal y a procurar una política de gasto corriente global equitativa y solidaria, atendiendo, al menos, a la población y al esfuerzo fiscal, aunque los TTHH podrán apartarse de dichos criterios mediante acuerdo adoptado por el órgano foral competente.

Por lo tanto, tal y como reconoce RUBÍ CASINELLO, esta regulación implica que “(...) los criterios mencionados no tienen carácter preceptivo y existe la posibilidad de que los Órganos forales de los TTHH, puedan apartarse de dichos criterios mediante acuerdo adoptado por el órgano foral competente, no habiendo por lo demás nada de novedoso en los principios que recoge el precepto ya que se encuentran ya previstos

¹⁰⁸⁷ “Análisis General de las competencias propias...”, *op. cit.*, p. 122.

¹⁰⁸⁸ “Análisis General de las competencias propias...”, *op. cit.*, pp. 121-122.

en la normativa vigente e informan ya la actual metodología de distribución de recursos (...)”¹⁰⁸⁹.

En este sentido, en mi opinión, es fundamental señalar que, una vez establecida la

En relación al diferente porcentaje de recursos destinados a las Entidades locales en los fondos *municipales* de financiación, el informe antes mencionado recomienda “(...) al Consejo Vasco de Finanzas Públicas que proceda a incorporar en la futura metodología de distribución de recursos, con carácter de recomendación de política fiscal, unos criterios homogéneos para el citado reparto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la LILE, considerando preferentemente la población y el esfuerzo fiscal, y atendiendo a la singularidad organizativa de las Entidades Locales de cada TH (...)”¹⁰⁹⁰.

Ello no hace más que confirmar que la financiación municipal está dentro del ámbito competencial de los TTHH, pero su libertad para decidir sobre ella está mediada por dos importantes instrumentos que la LILE concede al nivel local de gobierno que son; su participación en el CVFP y en el OCTE.

Se analizan, a continuación, las previsiones que la ley vasca contiene en orden a la incorporación del nivel local de gobierno a ambos órganos autonómicos.

a) La participación municipal en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas

La participación de la representación municipal en el CVFP se ha articulado a través de la disposición final primera de la LILE. Esta disposición final modifica de forma directa, expresa y fundada el art. 28 de la LTH¹⁰⁹¹, añadiendo a este precepto un nuevo apartado 10º que dice lo siguiente:

“(...) No obstante lo dispuesto en los apartados 2 y 5 de este artículo, en los términos que a continuación se indican, se incorporarán al Consejo Vasco de Finanzas Públicas tres representantes de los Municipios designados por el Lehendakari a propuesta de la asociación vasca de Municipios de mayor implantación, a razón de uno por cada territorio histórico. En la designación de la representación local se atenderá preferentemente a criterios territoriales y de género, y a la salvaguarda de la presencia de Municipios de diferentes tamaños, de modo que al

¹⁰⁸⁹ RUBÍ CASINELLO, J. G., “La financiación municipal en el País Vasco y...”, *op. cit.*, p. 123.

¹⁰⁹⁰ “Análisis General de las competencias propias...”, *op. cit.*, p. 123.

¹⁰⁹¹ Recuérdesse que la COA, en su Decisión 5/2003, reconoce a la LTH el carácter de ley institucional y exige que cualquier modificación sobre la misma deba ser directa, expresa y fundada, de forma que permita identificar esa alteración normativa y que el Parlamento vasco se posicione de manera expresa sobre la misma. BOPV, núm. 35, de 20 de febrero de 2004. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2004001000> (Última consulta 30/09/2019).

menos un tercio de los representantes municipales sean electos de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Las representantes y los representantes municipales asistirán al mismo como miembros de pleno derecho, con voz y voto, cuando se traten asuntos que afecten a las materias previstas en los artículos 115, 116, 117.3, 117.5 y 118 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, y solo con voz en el resto de las materias.

Cuando las representantes y los representantes municipales actúen como miembros de pleno derecho para la adopción de acuerdos en las materias previstas en los artículos 115 y 116, 117.3 de la precitada ley, será preceptiva su aprobación por mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos una persona representante de cada ámbito institucional autonómico, foral y municipal.

Los acuerdos previstos en el artículo 117.5 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi serán adoptados únicamente por los representantes y las representantes de los ámbitos foral y municipal. Dichos acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta. La representación de la Administración general de la Comunidad Autónoma solo participará con voto cuando en ellos se produzca una situación de empate, teniendo su voto carácter dirimente.

En todos los supuestos previstos en el artículo 117.5 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, excepto en el caso mencionado en el párrafo anterior, la representación de la Administración general de la Comunidad Autónoma actuará en las sesiones con voz, pero sin voto.

Los acuerdos previstos en el artículo 118 de Ley de Instituciones Locales de Euskadi serán adoptados únicamente por los representantes de los ámbitos foral y municipal, teniendo la representación autonómica solo voz. Dichos acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos dos personas representantes, respectivamente, de los ámbitos foral y municipal (...).

La literalidad del precepto transcrito es extensa, pero su transcripción es necesaria para dimensionar la importancia que supone para el municipalismo vasco formar parte del órgano en el que se decide el nivel mínimo de participación local en los tributos concertados, que suponen su mayor fuente de financiación.

A este respecto, tal y como ponen de manifiesto GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJICA, puede afirmarse que “(...) la LILE configura un modelo de participación de los Municipios en el Consejo Vasco de Finanzas singular y diferente con respecto al de los dos proyectos de ley anteriores. Este modelo atiende a un doble régimen de adopción de acuerdos: los que corresponden a materias en las que los tres niveles institucionales (autonómico, foral y municipal) tienen derecho de voto y aquellos otros que corresponden a cuestiones en las que sólo los niveles foral y

municipal tienen voz y voto, mientras que el nivel autonómico asiste sólo con voz. En todo caso se reconoce la participación de los representantes municipales con derecho a voz cuando se trate de aquellas materias en las que expresamente no se les reconozca su participación como miembros de pleno derecho (...)”¹⁰⁹². Además, “(...) en la tramitación parlamentaria fueron añadidas materias de gran calado que han mejorado cuantitativa y cualitativamente la posición de los Municipios en la toma de decisiones, pero manteniendo el modelo diseñado en el proyecto de ley (...)”¹⁰⁹³.

De forma esquemática, el régimen de adopción de acuerdos atiende al siguiente cuadro:

ART.	TEMA	PARTICIPACIÓN	ACUERDO
115	Régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad	Los tres niveles institucionales	Mayoría absoluta (al menos 1 voto a favor de cada nivel institucional)
116	Planes económico-financieros de las entidades locales		
117.3	Financiación de competencias propias y proyectos comunes de relevancia capital		
117.5	• Criterios para el establecimiento del modelo de distribución horizontal • Criterios para la determinación de los coeficientes horizontales de contribución • Establecimiento de aquellos mecanismos que fueran necesarios para corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal	Nivel foral y municipal (el GOVA solo voz, salvo en caso de empate, en cuyo caso, tendrá voto y será dirimente)	Mayoría absoluta
118	Determinación de la participación en cada territorio histórico	Nivel foral y municipal (el GOVA solo voz)	Mayoría absoluta (al menos 2 votos a favor de cada nivel institucional)
Resto		Nivel autonómico y foral (nivel municipal solo voz)	Mayoría absoluta

Fuente: RUBI CASINELLO. ZERGAK Gaceta Tributaria, núm. 52, p. 116.

Es decir, la LILE distingue aquellas materias cuyos acuerdos se reservan a los tres niveles (Gobierno Vasco, Diputaciones forales y Municipios) y aquellas otras, de mayor transcendencia, cuyos acuerdos competen solamente a los niveles foral y municipal. En las primeras se incluyen el endeudamiento, los planes económico-financieros locales, la atribución de competencias propias y los planes y proyectos de relevancia capital para el desarrollo económico y social; y en las segundas se mencionan el nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados y el modelo de distribución horizontal de la Ley de Aportaciones, previéndose en este último supuesto que el Gobierno Vasco tenga voto dirimente en las situaciones de empate.

¹⁰⁹² GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 486.

¹⁰⁹³ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales...”, *loc. cit.*

Mediante Decreto 27/2019, de 7 de octubre, el Lehendakari ha designado los representantes de los Municipios en el CVFP¹⁰⁹⁴.

Por su parte, la disposición adicional sexta de la LILE regula la participación de los Municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos, con el siguiente tenor literal:

“(…) La participación de los Municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos concertados y no concertados por parte de los órganos forales de los territorios históricos tendrá lugar, salvaguardando la capacidad de autoorganización de los mismos, mediante la propuesta de designación de representantes locales en los consejos territoriales de finanzas existentes elevada a los órganos forales correspondientes por parte de la asociación vasca de Municipios de mayor implantación, con el ánimo de garantizar plenamente el respeto al principio de autonomía local.

La citada representación garantizará la presencia, al menos en un tercio, de Municipios de población inferior a 5.000 habitantes (...)”.

Por lo tanto, la participación del municipalismo vasco se prevé también a nivel territorial en el respectivo consejo territorial de finanzas públicas.

dotación global de la participación de los municipios en la recaudación por impuestos concertados en cada Territorio Histórico, así como la asignación que corresponde a cada Municipio, la filosofía de la LILE, propugnando el Principio de Autonomía y Suficiencia financieras como Principio General de las Haciendas locales, tiene una importancia esencial, porque aunque los fondos de financiación sean fijados por los Órganos forales libremente, una vez acordados y establecidos constituyen fondos *municipales* de financiación y no forales. Y esta visión, muta la naturaleza jurídica de los fondos de manera decisiva, pues sobre la gestión de los mismos debería decidir el nivel local de gobierno respetando, en todo caso, los Principios Generales de la Hacienda de los tres niveles territoriales existentes dentro de la CAPV, entre ellos el Principio de Riesgo Compartido. Solamente de esta manera puede defenderse que la LILE proporciona una auténtica autonomía financiera municipal dentro del entramado interinstitucional vasco en el que el componente de consenso y acuerdo guía las decisiones interinstitucionales en el seno del CVFP y el OCTE. Esta interpretación tiene además consecuencias relevantes para la autonomía municipal, pues sobre los tiempos y maneras de administración de esos fondos una vez acordados y fijados no podrán decidir otros niveles territoriales de gobierno prescindiendo del nivel local. Más aún, esta circunstancia debiera hacer reflexionar sobre la conveniencia de

¹⁰⁹⁴ Decreto 27/2019, de 7 de octubre, del Lehendakari, de designación de representantes municipales en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. BOPV, núm. 194, de 11 de octubre, de 2019. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2019/10/1904668a.pdf> (Última consulta 24/01/2020). Este decreto deja sin efecto el anterior Decreto 17/2016, de 16 de junio, del Lehendakari.

modificar la nomenclatura que las diversas normas forales reguladoras de los fondos emplean para su designación¹⁰⁹⁵.

b) La participación municipal en el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi

Otra aportación importante de fortalecimiento institucional del nivel municipal en su dimensión de suficiencia financiera se encuentra en la previsión que contiene la disposición final 3ª de la LILE.

Este precepto añade un nuevo apartado 4º al art. 16 de la Ley 3/1989, de 20 de mayo de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, con la finalidad de que los representantes de los Municipios puedan incorporarse con voz y voto al OCTE.

La naturaleza jurídica del OCTE en Euskadi ha sido estudiada por ARRATIBEL ARRONDO, quien llega a tres conclusiones a destacar, en mi opinión, para dimensionar la importancia de la incorporación del nivel local de gobierno a su seno. En este sentido, señala “(...) en primer lugar, podemos afirmar que el OCT es un órgano derivado del sistema concertado, en su relación *ab intra*, competente para impulsar la coordinación, colaboración y, en su caso, armonización normativa de los sistemas tributarios de cada Territorio Histórico, en relación a los elementos tasados fijados por la ley, con el fin de articular jurídicamente un sistema tributario vasco. (...) Tiene un valor directo en el plano de la articulación interna de una Hacienda vasca integrada y termina por definir el modelo global de las relaciones tributarias. Su importancia estriba en que, la articulación interna del Sistema Tributario Vasco se constituye en uno de los principios informadores del Concierto Económico. En segundo lugar, de los elementos definidores de la naturaleza jurídica del CVFP establecidos en el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina puede concluir que se está ante un órgano administrativo suprainstitucional y paritario (entre las instituciones forales y comunes), mixto (político, normativo, deliberante y consultivo) derivado de la actualización del sistema tributario concertado y creado al objeto de ayudar a la configuración de un sistema tributario vasco. Por último, los acuerdos del OCT son declaraciones de voluntad políticas (pacto) y de juicio (técnico) de un órgano colegiado singular, sin valor jurídico y relativas a las funciones de coordinación, colaboración y, en su caso, armonización tasadas por la ley, entre los representantes de los poderes ejecutivos de las instituciones forales y comunes; en ocasiones están

¹⁰⁹⁵Recuérdese que en Araba/Álava la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, regula el Fondo *Foral* de Financiación de las Entidades Locales de Álava. *BOTHA*, núm. 77 (suplemento), de 9 de julio de 1999. En Gipuzkoa, la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, regula el Fondo *Foral* de Financiación Municipal de Gipuzkoa y en Bizkaia es la propia Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia, la que regula el Fondo *Foral* de Udalkutxa en sus arts. 41 y 42. *BOB* núm., 249, de 31 de diciembre, de 2005, pp. 27747-27749. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf?hash=ac5a9947a683d1103b7e05eb1491fec5#page=3 (Última consulta 26/06/2018).

dotadas de un carácter preceptivo y vinculantes (cuasi vinculante), que forman parte de un procedimiento administrativo singular ordenado por el sistema concertado; dirigidas a los respectivos poderes de gobierno y nunca a terceros; con la finalidad de incorporar su contenido al ordenamiento jurídico tributario de los Territorios Históricos, mediante la creación por éstos de las normas jurídicas que correspondan a su nivel competencial (...)”¹⁰⁹⁶.

Lógicamente, las consideraciones del autor mencionado sobre la composición del órgano debieran hoy actualizarse con la previsión de la disposición final 3ª de la LILE que se analiza; no obstante, sirven para poner de relieve la tradición pactista, de coordinación y acuerdo enraizada en todo el proceso de construcción de relaciones interinstitucionales en el marco de la CAPV.

La incorporación del nivel local de gobierno al OCTE, con voz y voto, se hará a través de tres representantes de los Municipios designados por el Lehendakari a propuesta de la asociación de Municipios vascos de mayor implantación, únicamente cuando se trate de asuntos relativos a los tributos locales, de conformidad con lo previsto en los artículos 7 y 11 de la propia Ley de Aportaciones. En estos casos, los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos un representante de cada ámbito institucional autonómico, foral y municipal.

La designación se ha efectuado a través del Decreto del Lehendakari 32/2019, de 24 de octubre¹⁰⁹⁷.

Su ámbito de actuación está limitado únicamente a aspectos en los que la normativa de tributos locales haya de armonizarse cuando proceda (art. 7 de la Ley de Aportaciones) y a los asuntos relativos a los procedimientos de emisión de informes sobre los proyectos de disposiciones forales de carácter general en torno a materias que hayan sido objeto de armonización por parte del Parlamento vasco (art. 11 de la Ley de Aportaciones).

Tal y como concluyen GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUJIK, la LILE “(...) con el fin de dotar de visibilidad institucional al Municipio vasco, establece

¹⁰⁹⁶ Recuérdese que, tal y como ha sido expuesto a lo largo de la presente tesis, el OCTE se crea por la Ley de Armonización del Parlamento Vasco. ARRATIBEL ARRONDO, J. L., ASOCEX, *Asociación de órganos de control externo autonómicos*. Web: <http://asocex.es/naturaleza-juridica-del-organo-de-coordinacion-tributaria-de-euskadi>, p. 9 (Última consulta 08/07/2020). Web. <http://www.euskadi.eus/coordinacion-tributaria-euskadi/web01-s2oga/es/> (Última consulta 08/02/2020).

¹⁰⁹⁷ Decreto del Lehendakari 32/2019, de 24 de octubre. BOPV, núm. 211, de 6 de noviembre de 2019. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/11/s19_0211.pdf, deja sin efecto el anterior Decreto 22/2016 de 22 de julio. BOPV, núm. 151, de 10 de agosto. <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/08/1603536a.pdf> <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/08/1603536a.pdf> (Última consulta 08/02/2020).

una serie de mecanismos institucionales de cooperación en el ámbito de la financiación local, que se concretan, de manera singular en la participación de los representantes municipales en la toma de decisiones, con mayor o menor alcance, en el CVFP, en el OCTE y en los consejos territoriales de finanzas de cada uno de los territorios (...)”¹⁰⁹⁸.

Por último, es importante mencionar que la LILE también atiende a tres reivindicaciones tradicionales del municipalismo vasco en relación a la financiación de euskaltegis municipales, centros de enseñanza musical municipales y las ayudas de emergencia social. Regula al respecto sus regímenes transitorios específicos¹⁰⁹⁹, pero

¹⁰⁹⁸ GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales...”, *op. cit.*, p. 499.

¹⁰⁹⁹ Expresamente, las disposiciones transitorias 7ª y 8ª de la LILE disponen lo siguiente:

“(...) Séptima.– Régimen específico de las escuelas de música locales y euskaltegis municipales.

Las ayudas públicas de las instituciones competentes de la Administración General de la Comunidad Autónoma destinadas a la financiación de los centros de enseñanza musical municipales y euskaltegis municipales existentes a la entrada en vigor de la presente ley se articularán mediante convenios suscritos por la representación de los Municipios y la de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en cada una de las materias.

Respecto a los euskaltegis municipales, se constituirá y convocará una comisión mixta, en un plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, compuesta por representantes municipales designados por la asociación municipal de mayor implantación y de la Administración General de la Comunidad Autónoma, que tendrá por objeto analizar la financiación de aquellos y cuestiones anejas a la misma a través de los citados convenios.

En el caso de los centros de enseñanza musical municipales, la Administración General de la Comunidad Autónoma definirá el estándar de los servicios a ofrecer y en función de este financiará el tercio correspondiente, incrementándose la financiación actual, progresivamente, durante los tres años siguientes a la aprobación de la presente ley, hasta alcanzarse el porcentaje señalado anterior.

Octava.– Régimen transitorio de las ayudas de emergencia social.

En el contexto de revisión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, el diagnóstico específico de todos los aspectos relacionados con la renta de garantía de ingresos que está llevando a cabo una comisión técnica adscrita al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en la cual participan representantes de los diferentes niveles de la administración pública competentes en la materia, incluida la asociación de Municipios más representativa, deberá finalizarse el primer semestre de 2016. Dicha comisión técnica emitirá un informe-propuesta que deberá contar con el debido consenso interinstitucional. Las conclusiones de dicho diagnóstico se pondrán a disposición de otra comisión que con funciones más amplias que la primera, y con la representación citada para la primera, tendrá por objeto analizar el conjunto del Sistema

lo realmente transcendental de la ley es, en mi opinión, que institucionaliza toda una red de relaciones intergubernamentales, también en el ámbito económico y financiero.

Esta circunstancia fortalece el ámbito institucional de la autonomía local porque implica la participación municipal en la toma de decisiones que tiene que ver con el reparto de los recursos públicos y la financiación municipal.

Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, debiendo a su vez concluir su labor durante el año 2016.

En el plazo de un año a contar desde la conclusión de ese estudio global, habrá de presentarse una propuesta normativa que contenga las medidas derivadas de ambos análisis y que modificará en consecuencia el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, con la finalidad de asegurar que puedan acceder a las prestaciones de dicho sistema las personas que no cuenten con liquidez para atender gastos específicos que prevean o palíen situaciones de exclusión social, así como las nuevas situaciones de pobreza no cubiertas.

Transitoriamente, mientras se procede a la modificación reseñada en los párrafos anteriores, en los Municipios que opten por suplementar con más recursos las asignaciones efectuadas por la Administración general de la Comunidad Autónoma a las ayudas de emergencia social se habilitará el siguiente mecanismo de compensación:

- a) En los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes, los Municipios responderán con sus propios recursos de un tercio de la cantidad superada de la asignación inicial, asumiendo el Gobierno Vasco el resto de la cantidad superada, hasta un máximo del 30 por ciento de la asignación inicial.
- b) En los Municipios de más de 20.000 habitantes, superada la asignación inicial, el Municipio responderá con sus propios recursos de la mitad de la cantidad superada de la asignación inicial, asumiendo el Gobierno Vasco el resto de la cantidad superada, hasta un máximo del 30 por ciento de la asignación inicial.

En ambos supuestos el ayuntamiento deberá, si opta por suplementar los recursos asignados por la Administración general de la Comunidad Autónoma en más del 30 por ciento citado, financiarlo con recursos propios.

El Gobierno Vasco podrá desarrollar reglamentariamente el modo en que las cantidades adicionales resultantes de la aplicación de la fórmula señalada para el periodo de transitoriedad, y no consignadas para cada anualidad en el Presupuesto General para la Comunidad Autónoma, deban hacerse efectivas a los ayuntamientos (...).”

CONCLUSIONES

PRIMERA

La CE proclama el Estado autonómico y abre un tiempo de autonomía política a otras instancias territoriales, además de a las CCAA y al propio Estado.

Concretamente, propugna el Principio de Autonomía local como Principio General, en la medida que configura a los Municipios como parte de la organización territorial del Estado.

No obstante, la parquedad de la literalidad constitucional sobre el Principio de Autonomía local, junto a la herencia de un Estado fuertemente centralizado y la preocupación en dar urgente salida a la creación de las Administraciones autonómicas, hace difícil la tarea de delimitación del alcance y contenido a la autonomía municipal en España.

En consecuencia, la labor de concreción de la autonomía local ubica al jurista, en un primer momento, en el plano de la interpretación del texto constitucional y, en segundo término, sitúa al legislador en la tarea de tener que dar contenido material al principio que nos ocupa a través de la ley.

En el plano de la interpretación constitucional, primero por la doctrina y luego por la jurisprudencia constitucional, se acuña hasta el día de hoy la insatisfactoria teoría de la garantía institucional de la autonomía local. Por este motivo, el municipalismo contemporáneo reivindica la perspectiva constitucional de la autonomía local, que propugna su carácter *principal* dentro del texto constitucional, así como la visibilidad del Municipio como verdadero tercer nivel territorial de gobierno, por cuanto goza de legitimidad democrática directa.

La legislación básica estatal contenida en la LRBRL y la LHL realiza una interpretación amplia de la competencia estatal sobre régimen local, pero no proporciona contenido competencial a la autonomía de los Municipios. Asimismo, tampoco otorga reconocimiento institucional al Municipio en el plano de las relaciones con el resto de niveles de gobierno, únicamente regula relaciones interadministrativas.

Por su parte, la CEAL se ha aplicado con gran indiferencia en el ordenamiento jurídico español a nivel jurisprudencial.

Desde el enfoque legislativo, el aplicador del derecho, habida cuenta el carácter bifronte del régimen local, se encuentra en la difícil tarea de dar solución motivada a la dialéctica de relación, no pocas veces incompatible, entre la legislación básica estatal, los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica de régimen local.

Y, en este cometido de determinación del sistema de fuentes del derecho local español, se ha buscado y defendido la especial posición o función constitucional de la LRBRL, predicada por su propio Preámbulo. De hecho, aunque la LRBRL no deja de ser una ley estatal ordinaria, el propio TC la utiliza, aunque sólo en lo que atañe a los arts. 137, 140 y 141 de la CE, como parámetro de constitucionalidad integrándolo en *el bloque de la constitucionalidad*.

El hecho de que la voz autonomía sea un término plural, poliédrico y dinámico todavía proporciona mayor dosis de dificultad añadida a la delimitación de su alcance, pero evidencia que su contenido deberá evolucionar e ir mutando en función de las necesidades que la gestión municipal deba de ir cubriendo en un estado multinivel, a través de la potestad de autoorganización, el ejercicio de competencias propias y el fortalecimiento institucional del Municipio. Esto implica la consolidación de su carácter *principal* y conlleva intrínsecamente el refuerzo del ámbito subjetivo, objetivo e institucional de la autonomía municipal, porque solo de esta manera el Municipio podrá implementar políticas públicas propias que satisfagan sus necesidades, de manera acorde a sus especificidades en cuanto a su territorio y población.

SEGUNDA

La LRSAL, que es la última modificación relevante que ha sufrido la LRBRL, en aras a la “racionalidad” y “sostenibilidad” de la Administración local, incide en el ámbito subjetivo, objetivo e institucional de la autonomía municipal, aunque sus pretensiones quedan lejos de su efectividad y ello, en parte, porque se aprobó unilateralmente, sin un mínimo consenso ni doctrinal, ni político, imprescindible en un Estado compuesto por distintos niveles territoriales de gobierno.

En el ámbito subjetivo, la LRSAL excluye a las Entidades locales menores de su cualidad de ente local, introduce medidas de redimensionamiento del sector público local que afectan de manera evidente a los consorcios locales, amplía el régimen jurídico básico de las mancomunidades y, por tanto, incide negativamente en la potestad de autoorganización municipal, aunque, según el TC, ello está justificado tras la debida ponderación de valores supramunicipales. Es decir, el Alto Tribunal sigue considerando la autonomía local como mera garantía institucional, de manera que el legislador ordinario puede delimitar su nueva y restrictiva configuración según su legítima opción política.

Concretamente, la LRSAL restringe más visiblemente la potestad de autoorganización de los Municipios de menos de 20.000 habitantes en los que la coordinación en la prestación de servicios, enormemente arraigada en la vida municipal, corresponderá a la Diputación provincial, pero esta circunstancia recibe la avenencia del TC.

En el ámbito objetivo, lo relevante es que la LRSAL hace desaparecer de la LRBRL el antiguo artículo 28 que regulaba las competencias complementarias y, en una clara intención de recortar el ámbito material de actuación de los Municipios, clasifica sus competencias, en propias y delegadas, *ex art. 7.1 de la LRBRL* y, ulteriormente, posibilita la prestación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Esto último, solamente cumpliendo una serie de requisitos vinculados al cumplimiento de la legislación de sostenibilidad financiera recogidos en el art. 7.4 de la LRBRL que se detallan más adelante.

En relación a las competencias municipales propias, las pretende limitar al listado de materias que establece en el art. 25 de la LRBRL, propósito que siendo duramente

criticado por la doctrina es finalmente desterrado por el TC, por contravenir claramente el reparto del poder público que opera la propia CE.

Por su parte, la LRSAL redefine y fortalece el ejercicio de competencias delegadas en claro detrimento de la autonomía municipal, habida cuenta de los controles a los que está sometido el ejercicio de este tipo de competencias.

Y, asimismo, pretende añadir un tipo de competencias distintas de las propias y delegadas, para cuyo ejercicio se exigen condiciones formales y materiales, lo que, en definitiva, tras las SSTC que enjuician su constitucionalidad, queda en que estas competencias no dejan de ser las del listado del antiguo art. 28 de la LRBRL que los Municipios españoles pueden ejercer, siempre que se cumplan las condiciones legales para su ejercicio.

En el ámbito institucional, la LRSAL evidencia un incremento de controles administrativos justificados constitucionalmente, según el TC, en virtud de las previsiones del actual art. 135 de la CE, de manera que el Principio de Autonomía cede ante los Principios de Sostenibilidad financiera y Equilibrio presupuestario. Incluso la literalidad de la ley pone en evidencia la vulnerabilidad del Principio Democrático reconocida no sólo por el legislador estatal, sino también por el propio TC.

El nivel local no es percibido como un tercer nivel de gobierno, sino solo como administración. Por ello en la reforma operada no se aborda ni la financiación municipal, ni la posibilidad de constitución de órganos políticos en los que estuviera presente el nivel local como fórmula de influencia en políticas supramunicipales.

TERCERA

En el ámbito propio de la CAPV, hasta la aprobación de la LILE, el sistema de fuentes heterónomas del derecho local viene configurado por la disposición adicional primera de la CE, el EAPV y las demás normas que complementan el EAPV, como son la Ley del Concierto Económico, la LTH, la Ley de Armonización, Colaboración y Coordinación Fiscal, así como las NNFF de los TTHH.

En este sentido, la legislación básica estatal ha respetado desde su originaria dicción la especial naturaleza de los TTHH y la peculiaridad del Concierto Económico, tanto en la LRBRL como en la LHL, de manera que en la CAPV el sistema de fuentes del derecho local atiende a una clara peculiaridad, básicamente desde el punto de vista institucional y económico

Desde el punto de vista institucional, la especial naturaleza de los TTHH provoca en la CAPV que junto a la ley se una en la delimitación del contenido normativo de la autonomía local vasca, como categoría normativa *sui generis*: la norma foral emanada de las Juntas Generales de los TTHH.

En este sentido, el sistema de fuentes del derecho local vasco adquiere complejidad respecto del de régimen común, porque el protagonismo que en los Municipios de régimen común ostenta la ley en la labor de concreción del contenido de la autonomía

local es necesariamente compartido en el ámbito de la CAPV con las NNFF, y esto deriva de la peculiar posición de los TTHH en el entramado interinstitucional vasco.

Desde el punto de vista económico-financiero, el sistema de Concierto Económico otorga fuertes competencias a los TTHH en materia tributaria y les atribuye originariamente las facultades de tutela financiera sobre los Municipios vascos.

Y precisamente, si bien el sistema de fuentes del derecho local en Euskadi atiende a la singularidad propia en una triple dimensión: institucional, competencial y económico-financiera y presupuestaria y ello implica la intervención normativa de la norma foral en su conformación, lo que singularmente diferencia a los Municipios vascos respecto a los de régimen común es, en especial, que la tutela financiera sobre los mismos es ejercida por las Diputaciones forales.

Además, se puede afirmar que las NNFF han tenido mayor protagonismo que la ley autonómica en el sistema de fuentes del derecho local vasco, habida cuenta de que la ley municipal vasca ha tardado más de treinta y cinco años en ser aprobada tras el EAPV, y en ejercicio de las competencias propias y también de cierta *autodisposición* foral, los TTHH han ido asumiendo competencias sobre régimen local de manera intensa, de forma que a lo largo de los procesos previos abiertos de elaboración y aprobación de una ley autonómica vasca sobre régimen local se pone de manifiesto la tensión entre ambas instancias, esto es la foral y la autonómica, en su regulación.

La determinación del régimen local postconstitucional en Euskadi hasta la aprobación de su ley municipal, se caracteriza por ofrecer una visión parcial y fragmentada que responde más al deseo de ejercitar facultades en el reparto de poder interno que a una visión institucional del nivel local de gobierno.

Por este motivo, el marco normativo sobre régimen local postconstitucional en Euskadi, hasta la aprobación de su ley municipal, se configura por remisión a la legislación básica de régimen local del Estado, que ha reconocido desde su literalidad originaria la singularidad foral.

Ahora bien, en el ámbito de la CAPV, la aprobación de la LRSAL como última modificación relevante de la LRBRL, trae como primera consecuencia en el sistema de fuentes del derecho local vasco, todavía con mayor intensidad, la proliferación de las NNFF, pues esta controvertida ley es concebida primeramente como una agresión a la autonomía también foral, y los TTHH aprueban NNFF a través de las que desarrollan la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades locales ubicadas en sus respectivos territorios.

Por otra parte, la LRSAL, introduce decisivas cláusulas de excepción en la CAPV. Este hecho evidencia que, gracias al Principio de Diferenciación territorial, la LRSAL destapa para Euskadi la posibilidad de regular un régimen local propio y diferenciado del estatal.

Pero esta posibilidad introducida en una ley estatal que se aprueba sin un mínimo consenso ni doctrinal ni político y cuyo contenido puede modificarse según la mayoría

coyuntural existente en cada momento, hace presagiar la urgencia de la aprobación de la tan esperada ley municipal vasca.

Es en el contexto de proporcionar seguridad jurídica a las previsiones de la LRSAL, en el que es aprobada la LILE.

CUARTA

El procedimiento de elaboración y aprobación de la LILE difiere de la de la LRSAL porque la importancia que adquiere en el mismo el componente transaccional, político y de concierto es una constante, y tiene como resultado dotar a la autonomía local de un contenido más consensuado con los actores institucionales y el propio municipalismo vasco.

La entrada en vigor de la ley supone un antes y un después en la conformación normativa del régimen local vasco, que, por primera vez, cuenta con una ley que regula este ámbito institucional de manera integral. Además, la regulación del nivel local en Euskadi se realiza, a diferencia de lo que ocurre mayormente en el resto de CCAA del Estado, fuera del proceso de interiorización del régimen local. La ley vasca se inserta en el sistema de fuentes del derecho local vasco respetando su complejidad institucional y normativa, pero se alinea más con los principios de la CEAL que con los de la legislación básica estatal, en la medida en que opera una remisión constante a los mismos.

La LILE es una ley autonómica ordinaria, de mayoría simple y aquí radica su mayor debilidad. Es una ley, no solo municipal, aunque sí mayormente orientada a regular el municipalismo vasco como tercer nivel de gobierno existente dentro del ámbito autonómico vasco. En este sentido, culmina la vertebración institucional interna del CAPV y en esta circunstancia radica su vital importancia institucional.

La terminología que desde la literalidad de su Exposición de Motivos dedica al ámbito municipal, revela su consideración como verdadero nivel político de gobierno y de decisión, más allá de su esencia meramente administrativa, y desprende una clara voluntad de renovación respecto a la legislación básica estatal.

La Exposición de Motivos de la LILE la autodenomina ley institucional, aunque luego en su articulado no se menciona tal condición. En este sentido, puede encontrarse cierto paralelismo con lo que ocurre con la LRBRL, que en su Preámbulo se autodefine como *ley de función constitucional*, pero al igual que ocurre con la LILE no deja de ser una ley ordinaria más.

Estas autodenominaciones llevan a la ubicación de ambas leyes, no sin reservas, dentro de los conceptos de *bloque de la constitucionalidad* y *bloque de la estatutoriedad*, respectivamente, lo que demuestra la necesidad de protección de las mismas, habida cuenta de que no necesitan de una mayoría reforzada para su modificación y derogación.

QUINTA

En relación al ámbito subjetivo de la autonomía local, la LILE amplía el elenco de Entidades locales restringida por la LRSAL.

Por una parte, reconoce nítidamente la centralidad del Municipio como Entidad local básica y primaria, dotada de legitimidad democrática directa.

Además, a diferencia de la previsión restrictiva de la LRSAL en este ámbito, declara expresamente la condición de ente local de los concejos alaveses y de las demás Entidades locales de ámbito inferior al Municipio.

Este hecho provoca que el régimen jurídico de estos entes se rija por la normativa foral, que desplaza la aplicación de las medidas previstas en la LRSAL, de manera que, en este sentido, la LILE es una ley que se incrusta serena y respetuosamente en el entramado interinstitucional vasco previamente configurado, proporcionando seguridad jurídica a las previsiones de los Órganos forales en este aspecto.

La LILE reconoce también la condición de Entidades locales a los entes supramunicipales, esto es, mancomunidades, áreas metropolitanas y, específicamente, a las hermandades y cuadrillas como Entidades locales propias de Araba/Álava.

Por otra parte, se constata, en este sentido, que el legislador vasco, al configurar el ámbito subjetivo de la autonomía local vasca remite al sistema de prestación de servicios públicos para reforzar la supramunicipalidad voluntaria.

Es decir, el Municipio es el nivel central de gobierno local, pero para la prestación de servicios públicos locales la supramunicipalidad voluntaria aparece como marco óptimo para su prestación, en clara alternativa a las previsiones de coordinación empleadas por la LRSAL.

En este sentido, la LILE reconoce expresamente, a diferencia de la LRSAL, la idoneidad y preferencia de los consorcios y mancomunidades para la gestión compartida de servicios públicos a nivel supramunicipal.

Los consorcios han sido tradicionalmente considerados como Entidades locales en Euskadi y, por lo tanto, su régimen jurídico establecido en las NNFF del respectivo Territorio Histórico. La LILE es dispersa e imprecisa y no se pronuncia sobre su naturaleza de ente local. No obstante, la legislación básica estatal, más aún la LRJSP, posterior a la LILE, la considera como ente instrumental para la gestión de servicios públicos, de manera que los TTHH ceden su competencia a la *vis expansiva* de la legislación básica estatal y dejan de tener competencia exclusiva en la materia cuando el consorcio estuviera constituido por entidades pertenecientes a su Territorio Histórico.

No obstante, la LILE, en mi opinión, se resiste a la LRSAL, y configura un régimen de prestación de servicios públicos obligatorios singular para las Entidades locales vascas de menos de 20.000 habitantes. Este régimen especial potencia la figura del consorcio y las

mancomunidades como fórmula preferente de prestación en los casos en que la Diputación foral necesitara utilizar fórmulas de coordinación, de manera que el asociacionismo voluntario de los Municipios vascos es clave, también, para la prestación de servicios en los supuestos de prestación integrada de los mismos.

SEXTA

La LILE regula solo con carácter *principal* la organización y funcionamiento de los Municipios vascos.

En relación a los órganos necesarios de los ayuntamientos, la ley opera un claro reenvío a la legislación básica estatal, aunque resulta evidente el avance conceptual y terminológico de la ley, puesto de manifiesto no solo en relación al contenido político del gobierno local, sino también a la atención a la igualdad de género, la conciliación de la vida personal, familiar y profesional y el respeto a las minorías políticas.

La parquedad de la ley en la regulación de los órganos complementarios de la estructura municipal es directamente proporcional a la extensa dimensión que otorga a su potestad de autoorganización.

Este hecho trae un contrapunto lógico, que no es otro que la necesaria virtualidad del ROM en el sistema de fuentes del derecho local vasco, constituyendo una manifestación típica de la potestad normativa local y de su potestad de autoorganización

Es decir, las fuentes autónomas del derecho adquieren fortaleza en el derecho local vasco y ello debiera tener como efecto el fortalecimiento de la potestad normativa local.

Este fortalecimiento, de manera innovadora respecto a las previsiones de la legislación básica estatal, tiene reflejo inmediato en la potestad de las alcaldesas y alcaldes en el ámbito organizativo interno en dos direcciones:

Por un lado, los alcaldes o alcaldesas pueden dictar disposiciones de carácter general en el ámbito de sus competencias, tanto de naturaleza organizativa como de ordenación social, en el caso de ejecución de reglamentos y ordenanzas aprobadas por el pleno.

Por otro lado, las propias ordenanzas y reglamentos podrán habilitar al alcalde o alcaldesa o en su caso a la junta de gobierno, para que inserte en estas disposiciones normativas cualquier tipo de modificación que responda, exclusivamente, a cambios legales que deban ser aplicados obligatoriamente y que conlleven una alteración de requisitos o adecuación automática de cuantías o porcentajes, lo cual se hará constar, y de ellas se dará cuenta inmediatamente al pleno a efectos de su ratificación.

SÉPTIMA

La aprobación de la LILE conlleva el cuestionamiento de la posición del ROF en el sistema de fuentes del derecho local vasco, negándose su aplicabilidad supletoria, pero concluyéndose con su forzada inclusión en el mismo ante la inexistencia mayoritaria de ROM que padecen los Municipios vascos.

En este escenario, el sistema de fuentes en materia de organización y funcionamiento de las Entidades locales vascas está constituido por las siguientes fuentes jurídicas:

1º.- Aplicación preferente de la LILE.

2º.- Aplicación de la legislación básica estatal del Estado en materia de régimen local.

3º.- Aplicación del ROM dictado en desarrollo de la LILE y de la legislación básica estatal de régimen local.

4º.- Aplicación transitoria del ROF, a los solos efectos de practicidad, que, en todo caso, debiera de ser provisional hasta la aprobación del correspondiente ROM.

No obstante, esta situación, que tiene vocación de transitoriedad, no debiera de prorrogarse en exceso y los Municipios vascos debieran de proceder a la aprobación de su respectivo ROM, porque eso les permitiría desarrollar las posibilidades que aporta la LILE con seguridad jurídica, y nada impide que en la materialización de su contenido pudieran adoptarse aquellas soluciones normativas procedentes del ROF que los Municipios estimasen convenientes, en función de sus necesidades poblacionales, de su extensión y de las políticas públicas que precisen y decidan implementar.

OCTAVA

En relación al ámbito objetivo de la autonomía local, la LILE supone un punto de inflexión conceptual importante con respecto a las previsiones de la legislación básica estatal.

Por una parte, incide en la transcendencia de la atribución expresa a los Municipios de competencias propias, mediante ley sectorial o norma foral, para hacer efectivo el Principio de Autonomía local.

Por otra parte, la ley distingue entre *materia* y *competencia*. Se define conceptualmente competencia como haz de facultades sobre materias, y cuando ésta es propia, bien atribuida por ley o norma foral, se entiende que comprende una amplia gama de facultades, pues la tipología de funciones municipales es muy abierta: ordenación, programación, planificación, fomento, gestión o ejecución.

Más aún, la ley diferencia entre titularidad y ejercicio de competencias como dos dimensiones diferentes de la misma, en un esfuerzo por garantizar siempre la titularidad, aunque su ejercicio pueda cederse.

La clasificación de competencias que opera la LILE en su art. 14 es similar a la realizada por la LRSAL, añadiendo, como única novedad, un cuarto tipo de competencias, las transferidas.

Incluso su sistemática no varía respecto a la utilizada en la LRSAL, pues hay, primeramente, una aparente clasificación en dos tipos de competencias en el art. 14.1 de

la LILE, añadido de un tercer tipo de ellas en el art. 14.4 de la LRBRL, replicando un claro paralelismo del art. 7.1 de la LRBRL con respecto al art. 7.4 de la LRBRL.

Sin embargo, la utilización del Principio de Subsidiariedad y Proximidad como Principio Rector y también Principio de Atribución competencial a las Entidades locales vascas, evidencia el notable contraste con la LRSAL, que modifica el art. 2.1 de la LRBRL sustituyendo la expresión “máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” por una mera referencia a la “proximidad” como criterio.

Las competencias propias son las protagonistas del ámbito objetivo de la autonomía local que la LILE diseña, pero el legislador vasco distingue dos situaciones diferenciadas. Por un lado, regula el régimen jurídico transitorio para las competencias propias que los ayuntamientos están ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LILE y, por otro lado, las nuevas competencias que se atribuirán a partir de la entrada en vigor de la LILE.

En este último caso las competencias atribuidas tendrán garantizada su financiación. Previa a su expresa atribución, debe de evaluarse la conveniencia de la atribución competencial, de conformidad con los principios recogidos en el art. 14.5 de la propia ley, que rigen la asignación de competencias propias a las Entidades locales territoriales y que son el Principio de Suficiencia financiera, la Proximidad a la ciudadanía, la Subsidiariedad, y, en su caso, el Principio de Diferenciación.

De entre todos éstos, la LILE prioriza, especialmente, los Principios de Proximidad y Subsidiariedad, de acuerdo con lo previsto en la CEAL.

El art. 17 de la LILE determina las competencias municipales propias, pero el amplio listado que enumera no es ni cerrado ni propiamente atributivo de competencias, pero tiene la gran transcendencia de fijar un ámbito funcional de reserva competencial en distintas materias a favor de los Municipios vascos, lo que significa que la exclusión municipal para su ejercicio no es graciable para la ley sectorial o la norma foral atributiva de tales competencias.

La ley o norma foral que atribuya competencias, o su desarrollo reglamentario en su caso, deberán recoger, en un anexo específico, la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los Municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las Administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Es significativo que el art. 25 de la LRBRL exija la aplicación únicamente de los Principios de Descentralización, Eficiencia, Estabilidad y Sostenibilidad Financiera, mientras que la ley vasca concede a estos principios un significado y ubicación diferentes; en primer lugar, los de Proximidad y Subsidiariedad en su art. 18.1, como principios que han de tenerse especialmente en cuenta en todos los procesos de determinación de competencias propias a los Municipios, y en segundo lugar, los principios de naturaleza economicista en el art. 112, como principios que se conjugan con los de Autonomía y Suficiencia Financiera.

Este hecho refleja una mayor sensibilidad de la LILE con el Principio de Autonomía local que la actual redacción de la LRBRL, y esto es algo que debe de tener consecuencias en los procesos de atribución de competencias propias a los Municipios, que deberán realizarse ponderando no sólo los Principios de Sostenibilidad y Suficiencia.

NOVENA

La LILE da cobertura también a las competencias delegadas y transferidas disponiendo literalmente que a través de ellas podrá hacerse efectivo el Principio de Diferenciación.

Las competencias transferidas representan una categoría ajena a la legislación básica estatal sobre régimen local, donde no están previstas, porque, así como las competencias delegadas tienen cabida en los artículos 7 y 27 de la LRBRL, esta ley no regula ni ofrece cobertura a competencias municipales transferidas.

La LILE es escueta en la regulación de este nuevo tipo de competencias y, por lo tanto, la determinación de su régimen jurídico se obtiene mayormente por comparativa y consiguiente deducción de las diferencias con las competencias delegadas que aporta la propia ley, pues parece otorgarles cierta similitud, y este hecho genera confusión, si bien es cierto que la delegación se ubica en el plano de la descentralización administrativa, mientras que la transferencia de competencias se sitúa más cercanamente al de la descentralización política.

Las incertidumbres que genera este nuevo tipo de competencias versan sobre todo en relación a dos aspectos: el traslado de la titularidad, o no, de la competencia transferida y el alcance de las facultades de ordenación y control del ente transferente.

En este sentido, el hecho de que la ley determine expresamente en la delegación que sólo se transfiere el ejercicio y no la titularidad de la competencia, lleva a pensar que no obstante el silencio legal en esta cuestión, la transferencia de competencias implica, también, la de su titularidad. Otra cuestión es la naturaleza jurídica de esta competencia ya transferida.

Por su parte, en lo que atañe a las facultades de ordenación y control del ente transferente, parece que han de ser menos intensas que en la delegación de competencias, porque son potestativas y porque nos ubicamos en el plano de la descentralización política, que conlleva en lógica un ámbito mayor de autonomía en la gestión pública.

Por lo demás, las diferencias entre ambos tipos de competencias radican básicamente, en su ámbito objetivo, en la voluntariedad de uno y otro tipo de competencias, así como la forma de su atribución:

Por una parte, el ámbito subjetivo de la delegación de competencias en Euskadi se amplía pues, a diferencia de la LRBRL que solo da cobertura a la delegación de competencias del Estado y las CCAA a los Municipios, en la CAPV los TTHH junto a la Comunidad Autónoma también pueden delegar competencias y, más aún, tanto uno como otro nivel de gobierno lo puede realizar al resto de Entidades locales, no solo al Municipio. No

obstante, la transferencia de competencias opera sólo a favor las Entidades locales territoriales.

Por otra parte, la transferencia no es potestativa sino imperativa para la Entidad local territorial, mientras que la delegación exige la expresa aceptación de la Entidad local, tal y como establece el art. 22 de la LILE en clara asunción de los requisitos que contempla el art. 27 de la LRBRL.

Finalmente, en relación a la forma de atribución de uno y otro tipo de competencias, cabe señalar que la LILE exige ley del Parlamento vasco o norma foral para efectuar la transferencia, mientras que dispone que la delegación puede efectuarse por medio de disposición o acuerdo.

El legislador vasco establece un régimen común para la delegación a las Entidades locales, que rige tanto cuando se realiza por parte de la Comunidad Autónoma como por parte de los TTHH. Este régimen común es relativo a los principios que rigen su atribución y a las garantías de su financiación, lo que responde, en gran medida, a exigencias de la normativa básica estatal.

Sin embargo, sólo desarrolla las reglas y el procedimiento específico para la Comunidad Autónoma de Euskadi en el art 23 para cuando la delegación se lleve a cabo por ella, remitiendo a la regulación propia de los TTHH para cuando la delegación se lleve a cabo por éstos, y todo ello en claro respeto al Principio de Autoorganización de los Órganos forales.

Ahora bien, una previsión elemental que refuerza la garantía de la suficiencia financiera municipal y que distingue el régimen jurídico de la delegación aportada por la LILE en relación a la garantía de su financiación y la resultante de la legislación básica estatal reconstruida por el TC, es la derivada de la posibilidad de compensación triangular que la LILE contiene en su art. 24 en caso de que en las delegaciones de competencias o convenios de colaboración tanto la Administración de la CAPV como las Diputaciones forales incumplieran sus obligaciones financieras para con las Entidades locales vascas.

En este caso, deberá incluirse tanto en la delegación como en los convenios pertinentes una cláusula de garantía que consista en la autorización al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para acordar, con aplicación en el ejercicio presupuestario posterior, un sistema de retención de las transferencias financieras no realizadas a las Entidades locales por la institución competente en el ejercicio anterior y su asignación al Municipio o Municipios afectados, en caso de incumplimiento de pago en los términos establecidos.

DÉCIMA

La LILE, al igual que la LRBRL, da cobertura a las competencias distintas de las propias, delegadas y en el caso de Euskadi también distintas de las transferidas.

En este sentido, las mismas consideraciones pueden predicarse de la regulación al respecto de la LILE, que representan mayormente el equivalente al art. 7.4 de la LRBRL, con algunos matices considerables:

Por una parte, dentro de estas competencias deben de incluirse, también, las que se ejercen al amparo de la cláusula universal de competencias municipales y actividades, servicios o prestaciones regulados en el art. 16 de la LILE antes transcrito.

Esta circunstancia no se da en la legislación básica estatal, que con la modificación del art. 25.1 de la LRBRL operada por el LRSAL, hace inviable interpretar que este artículo de cobertura, hoy en día, a una cláusula general de competencias.

Por otra parte, las condiciones tanto materiales como formales para el ejercicio de estas competencias son similares a las de los Municipios de régimen común, con la salvedad de que la ley vasca define lo que es duplicidad en términos restrictivos, y los informes sobre la sostenibilidad de la Hacienda municipal serán emitidos por la Diputación foral respectiva, en vez de por la Comunidad Autónoma o el Estado, en su caso.

Además, la LILE distingue el procedimiento para el ejercicio de este tipo de competencias, dependiendo de si se vienen o no ejerciendo a su entrada en vigor o se trata de nuevas competencias que, al amparo del art. 16 de la LILE, el Municipio quiera empezar a ejercer.

A este respecto, aunque en relación a las actividades que ya los Municipios venían ejerciendo, la literalidad de la disposición transitoria tercera de la LILE parece dar la posibilidad de que los Municipios vascos puedan seguir ejerciendo tales competencias sin cumplir los requisitos del art. 7.4 de la LRBRL, tal previsión ha sido reconducida en el acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Bilateral, debiendo ser interpretada según la LRBRL.

Sin embargo, es evidente el esfuerzo del legislador vasco en la labor de articulación de un sistema propio de atribución competencial, regulando con gran generosidad la capacidad competencial de las Entidades locales vascas en los términos que se han expuesto.

Lo más relevante, como resultado de esta regulación en la delimitación del ámbito objetivo de la autonomía local, radica en la vinculación entre autonomía, la centralidad del Municipio y el relieve y enorme magnitud que adquieren las competencias propias en detrimento del resto de competencias municipales, lo cual conlleva de forma directa al fortalecimiento de la autonomía local.

DECIMOPRIMERA

La ley vasca no contempla precepto alguno que regule, como tal, las relaciones interadministrativas entre los Municipios y el resto de instancias territoriales existentes en la CAPV. Tampoco dedica precepto alguno a regular las técnicas de control sobre las

Entidades locales, salvo las que puedan considerarse necesariamente derivadas de la LRSAL.

Esta circunstancia revela un evidente contraste con la legislación básica de régimen local en la manera de concebir las relaciones entre los Municipios y el resto de niveles de gobierno. El legislador vasco se desprende de la visión meramente administrativa del Municipio que contiene la LRSAL y considera al Municipio como verdadera instancia político-institucional.

La LILE es consciente de las carencias que la autonomía municipal muestra en el municipalismo estatal para proporcionar efectividad real a la autonomía política municipal y formaliza la participación municipal a través de la creación de un sistema orgánico que posibilita la visualización institucional del Municipio.

En este sentido, el legislador vasco crea el CVPPL (art. 83 de la LILE), la CGLE (art. 87 de la LILE) y, en el ámbito propio de la financiación municipal, da cabida a la participación de la representación local en el CVFP con voz y voto (art. 117.3 de la LILE) y en el OCTE (disposición final tercera), pudiendo afirmarse, en mi opinión y sin lugar a dudas, que esta es la forma en que la LILE contribuye al fortalecimiento institucional del Municipio vasco.

DECIMOSEGUNDA

El CVPPL es un órgano que, aunque en principio la LILE lo sitúa en el plano de la cooperación más que en el de la participación, luego lo define como la estructura institucional de representación y participación de los Municipios en las instituciones de la Comunidad autónoma, teniendo por función la de garantizar el pleno respeto de la autonomía local por tales Instituciones.

La composición del nivel local en este órgano es paritaria en relación al resto de niveles de gobierno y tiene como funciones relevantes las de participar en la elaboración de planes y programas promovidos por la CAPV, dando cuenta de sus efectos sobre las competencias propias locales mediante la emisión de informes donde se recojan los criterios de legalidad y oportunidad; pero estos informes no son vinculantes, lo cual parece ubicar al CVPPL en el plano de órgano de colaboración más que de participación efectiva en las políticas públicas autonómicas que directamente puedan afectarle.

Se identifican como debilidades del órgano el que la adopción de sus acuerdos quede sujeta, en todo caso, no tanto a la regla del consenso entre representantes, sino a la regla ordinaria de la mayoría simple, aunque es importante señalar también que su régimen de adopción de acuerdos está al servicio del pluralismo político, pues la propuesta de designación de los representantes municipales, que ha de recaer a favor de quien ostente necesariamente la condición de alcaldesa o alcalde, o concejala o concejal, atenderá preferentemente a criterios territoriales y de género y a la salvaguarda de la presencia de Municipios de diferentes tamaños, de modo que al menos un tercio de los representantes municipales sean electos de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

No obstante, a pesar de las objeciones que puedan recabarse respecto al CVPPL, lo relevante es que no se trata de un órgano facultativo, y se configura como órgano autonómico para canalizar las relaciones interinstitucionales y no interadministrativas entre los Municipios y el resto de niveles institucionales de Euskadi, lo cual, en sí mismo, refleja un salto cualitativo en la profundización de la dimensión más política y menos administrativa de la autonomía local frente a la configurada por la legislación básica estatal.

El CVPPL tiene gran potencialidad para que los actores institucionales locales se sitúen, desde el inicio, en el proceso de impulso, diseño, elaboración, ejecución y evolución de políticas públicas supramunicipales que puedan afectar a la esfera local. En este sentido, la LILE proporciona un instrumento que posibilita la adopción de líneas de actuación que se aproximan, no al régimen de codecisión, pero sí de compromiso compartido con el nivel local en aquellas cuestiones que se refieren a competencias autonómicas y que afectan al ámbito material de las competencias propias de los Municipios. No obstante, el éxito de esta previsión *ex lege* pasa por superar un gran reto, que no es otro que la interiorización de tal posibilidad en el acervo cultural e institucional del resto de niveles de gobierno existentes en Euskadi.

DECIMOTERCERA

La CGLE es el órgano de garantía de la autonomía local por excelencia que crea la LILE en el art. 87, porque siendo un órgano de composición exclusivamente municipal, su naturaleza es la de ser un *órgano de alerta temprana*, es decir, un órgano preventivo para que la autonomía local vasca no resulte dañada en los procesos normativos que lleve a cabo la CAPV y que afecten *exclusivamente* a competencias propias municipales, con independencia de cuál sea su rango normativo.

Ahora bien, la dicción de la LILE en este sentido, no es clarificadora y es necesario precisar que la afección a la “exclusividad” de las competencias propias municipales no puede interpretarse en el sentido de que la CGLE actúa como órgano de alerta temprana cuando los procesos normativos que se lleven a cabo por otras instancias territoriales afecten sólo y excluyentemente a las competencias municipales y no a las de otros niveles de gobierno, porque esta interpretación es incoherente, dado que toda ley sectorial ordena un respectivo sector y ello conlleva la delimitación competencial entre los diferentes niveles de gobierno.

A diferencia de los informes de CVPPL, los de la CGLE son vinculantes y ello tiene una gran relevancia porque, además, el *locus* de su intervención trasciende de sede gubernativa y puede alcanzar también sede parlamentaria, de manera que los efectos de la misma son mucho más trascendentales desde el punto de vista político, institucional e incluso jurídico en un eventual Conflicto en defensa de la Autonomía local que pudiera promoverse.

El art. 88.1 de la LILE señala que el fin último de la CGLE es la defensa de la autonomía local, pero la manera en que a continuación enumera sus funciones no es acertada para precisamente cumplir con el fin encomendado.

En este sentido, la diferenciación funcional que establece el artículo 88.1 de la LILE se proyecta, en primer lugar, sobre la consideración de la CGLE como “órgano de alerta temprana” que despliega su actividad sobre todo tipo de iniciativas normativas gubernamentales, independientemente del rango normativo que finalmente deban tener aquellas, tal y como se desprende del art. 87 de la LILE, aunque la intensidad de ese sistema de alerta temprana es de mucho más calado en el caso de los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, pues son estas normas las que primariamente atribuyen, determinan o delimitan las competencias municipales, por exigencia expresa de la legislación básica y de la propia ley.

En segundo lugar, el art. 88.1.b) prevé que la CGLE pueda “participar” en los procesos de elaboración de disposiciones de carácter general, lo que, en mi opinión, es adicional a la participación que los propios Municipios pueden llevar a cabo en una etapa preliminar, a través del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales o por medio de EUDEL en la fase de audiencia e información pública a la que se someten todos los anteproyectos o proyectos normativos, de conformidad con lo establecido en las leyes reguladoras del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

A este respecto, es preciso insistir en que no cabe duda que “la participación” en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que lleva a cabo la CGLE es específicamente diferente y también distinta en el momento temporal o procedimental en que se efectúa a la que ejercen los Municipios por sí mismos o a través de EUDEL. Y esa “participación” solo cobra sentido institucional si se enmarca en la configuración de la CGLE como órgano de “alerta temprana” y de plena salvaguarda de la autonomía municipal y de las competencias de los Municipios. Pretender que esa “participación” del CGLE tenga otro carácter carece de coherencia institucional ya que, convertiría en irrelevante la función de este órgano en relación a las atribuciones propias de los Municipios o de la Asociación de Municipios Vascos que ya ostentan antes de la entrada en vigor de la ley.

Ahora bien, la dicción utilizada por el legislador vasco en relación a la naturaleza y funciones de la CGLE en los siguientes artículos es peligrosa, en el sentido de que puede abrir la puerta a una interpretación errónea y distinta de la defendida en esta tesis en relación a los preceptos 90 y 91 de la ley que podría hacer desvanecer sus pretensiones, expuestas claramente desde su Exposición de Motivos.

Por esto, sería conveniente, a mi entender, proceder, a la modificación de ambos preceptos en orden a su clarificación, o mejor aún, a abordar la posible previsión estatutaria de la CGLE como órgano de alerta temprana para la garantía de la autonomía local en su calidad de norma institucional básica de Euskadi, porque la mayor debilidad del procedimiento y forma de participación de los entes locales en los procesos normativos

previstos en la LILE proviene del rango de ley ordinaria de la propia ley y su vulnerabilidad

Sería, en este sentido, adecuado reflexionar sobre la procedencia de aclarar en la literalidad de la LILE la naturaleza de órgano de alerta temprana de la CGLE en todo tipo de procesos normativos iniciados por la Administración de la CAPV independientemente de cuál sea su rango normativo, aunque los efectos en unos y otros casos difieran, establecer la iniciativa de la propia CGLE para la emisión de su informe, establecer los extremos sobre los que necesariamente debiera pronunciarse la CGLE en estos informes y fijar una comisión bilateral para discutir y evaluar la incidencia a la autonomía local de los productos normativos en tramitación.

Más aún, la cobertura que ofrece el art. 92 de la LILE en orden a que los Órganos forales de los Territorios Históricos puedan constituir órganos territoriales que habiliten la participación de los Municipios en cada uno de sus respectivos territorios, con objeto de garantizar también en ese ámbito territorial el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de elaboración de normas forales, decretos forales, planes y programas que afecten a las competencias propias de los Municipios de su territorio o planteen un ámbito de cooperación o de colaboración interinstitucional en determinadas políticas públicas, no puede interpretarse como facultativa sino imperativa. Conociendo la cantidad de competencias exclusivas que ostentan los TTHH, *ex art. 7 de la LTH*, la inobservancia en la creación de órganos de alerta temprana en el ámbito foral implica, a mi entender, dejar indefensa la autonomía local en ámbitos sectoriales que ineludiblemente están reservadas funcionalmente como competencias propias municipales, recogidas expresamente en el propio art. 17.1 de la ley vasca, y ello propicia, tras haber transcurrido cuatro años desde la entrada en vigor de la LILE (2016-2020), dejar sin efecto una parte transcendental de su fundamento y finalidad.

No obstante, lo más relevante, en mi opinión, es que, a pesar de sus debilidades, la ley vasca supone un importante punto de inflexión en el sistema de relaciones de los Municipios con el resto de niveles de gobierno. De las previsiones contenidas en la legislación básica estatal de régimen local, que únicamente regulan relaciones interadministrativas en las que interviene el ámbito local, la LILE avanza en elevar cualitativamente de rango el ámbito relacional de los Municipios, propiciando una verdadera mutación: el Municipio pasa de solamente tener relaciones administrativas a tener relaciones institucionales con el resto de niveles de gobierno.

DECIMOCUARTA

La regulación de la financiación municipal que lleva a cabo la LILE se inserta en el modelo de financiación instaurado en la CAPV, basado en el Concierto Económico, que en el plano interno se rige por el Principio de Riego compartido, y ha estado caracterizado por la dificultad para delimitar quién es competente para regular la participación de los Municipios en la recaudación por tributos concertados y la controversia sobre la titularidad y dimensión de la tutela financiera sobre los Municipios vascos.

El legislador vasco reconoce como fuentes de financiación de los Municipios vascos, además de las provenientes de materias en las que tienen competencia los Órganos forales, esto es mayormente, la distribución de la recaudación obtenida por tributos concertados, también la proveniente de la capacidad normativa municipal, aunque este aspecto no se regula en la LILE.

La consecuencia de ello es que para completar el marco jurídico de la financiación local debe acudir a las respectivas NNFF de Haciendas locales y respectivos tributos locales aprobadas en cada uno de los TTHH, las propias ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos municipales, así como demás ordenanzas sobre ingresos de derecho público y privado.

Como novedades, la LILE establece como Principios Generales de las Haciendas locales expresamente el Principio de Autonomía financiera, que “se concreta en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, dejando a salvo las competencias sobre estas materias atribuidas a los Órganos forales de los territorios históricos”.

Por lo tanto, la LILE se aleja de la literalidad de la CE en su artículo 142 y de la legislación básica estatal, concretamente de la LRBRL y de la LHL, porque estos cuerpos legales reconocen únicamente el Principio de Suficiencia financiera, no así el de Autonomía financiera y, además, establece en su art. 111 la financiación incondicionada como Principio General de las Haciendas locales, así como sus excepciones.

El carácter incondicionado de la financiación regulado en este artículo es consustancial al sistema de gobierno local que configura la LILE, en el que las transferencias se caracterizan por la objetividad y automatismo del sistema de concesión, la libertad de quienes la perciben para decidir su destino, y la no obligación de tener que justificar el gasto correspondiente.

La LILE fija definitivamente la titularidad de la tutela financiera de los Municipios vascos a favor de los Órganos forales de los TTHH y delimita su ámbito material. Ambas cuestiones vienen reguladas en los arts. 115 y 116 de la ley vasca.

Estos preceptos tienen una importancia vital para definir el sistema hacendístico de las Entidades locales vascas, porque clarifican la competencia foral para regular el ámbito presupuestario y de contabilidad de los Municipios vascos. Además, propician un margen para flexibilizar la aplicación de los objetivos de déficit y deuda pública en las Entidades locales vascas en el seno del CVFP.

La LILE reconoce expresamente la participación de las Haciendas locales en el rendimiento de los tributos que los TTHH obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la Ley de Aportaciones y establece también una garantía mínima para el conjunto de los Municipios vascos de un nivel de recursos de conformidad con las competencias y servicios de su titularidad previstos en el

ordenamiento jurídico, que en ningún caso será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común, previsión ya recogida en el art. 48.5 del Concierto Económico y la disposición adicional 2ª de la LTH, de tal manera que el legislador vasco opta por insertarse en el modelo de reparto interno de la CAPV, pero con una importante aportación, de enorme relevancia institucional, que consiste en la participación de la representación municipal en el CVFP y en OCTE.

La participación de la representación municipal en el CVFP se ha articulado a través de la disposición final primera de la LILE. Esta disposición final modifica de forma directa, expresa y fundada el art. 28 de la LTH, y su transcendencia institucional para el municipalismo vasco es indudable, porque implica formar parte del órgano en el que se decide el nivel mínimo de participación local en los tributos concertados, que suponen su mayor fuente de financiación.

En este sentido, para estructurar dicha participación, la LILE distingue aquellas materias cuyos acuerdos se reservan a los tres niveles (Gobierno Vasco, Diputaciones forales y Municipios) y aquellas otras, de mayor transcendencia, cuyos acuerdos competen solamente a los niveles foral y municipal. En las primeras se incluyen el endeudamiento, los planes económico-financieros locales, la atribución de competencias propias y los planes y proyectos de relevancia capital para el desarrollo económico y social; y en las segundas se mencionan el nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados y el modelo de distribución horizontal de la Ley de Aportaciones, previéndose en este último supuesto que el Gobierno Vasco tenga voto dirimente en las situaciones de empate.

Además, la disposición adicional sexta de la LILE prevé también la participación de los Municipios vascos a nivel territorial en la determinación de los criterios de distribución de los tributos en el respectivo consejo territorial de finanzas públicas, garantizándose en el mismo la presencia, al menos de un tercio de Municipios de población inferior a 5.000 habitantes.

A este respecto, resulta fundamental señalar que, una vez establecida la dotación global de la participación de los municipios en la recaudación por impuestos concertados en cada Territorio Histórico, así como la asignación que corresponde a cada Municipio, la filosofía de la LILE, propugnando el Principio de Autonomía y Suficiencia financieras como Principios Generales de las Haciendas locales, tiene una importancia esencial, porque aunque los fondos de financiación sean fijados por los Órganos forales libremente, una vez acordados y establecidos constituyen fondos *municipales* de financiación y no forales. Y esta visión, muta la naturaleza jurídica de los fondos de manera decisiva, pues sobre la gestión de los mismos debería decidir el nivel local de gobierno respetando, en todo caso, los Principios Generales de las Haciendas de los tres niveles territoriales existentes dentro de la CAPV, entre ellos inexcusablemente, el Principio de Riesgo Compartido. Solamente de esta manera puede defenderse que la LILE proporciona una auténtica autonomía financiera municipal dentro del entramado interinstitucional vasco en el que el componente de consenso y acuerdo guía las decisiones interinstitucionales en

el seno del CVFP y el OCTE. Esta interpretación tiene además consecuencias relevantes para la autonomía municipal, pues sobre los tiempos y maneras de administración de esos fondos una vez acordados y fijados no podrán decidir otros niveles territoriales de gobierno prescindiendo del nivel local. Más aún, esta circunstancia debiera hacer reflexionar sobre la conveniencia de modificar la nomenclatura que las diversas normas forales reguladoras de los fondos emplean para su designación¹¹⁰⁰, pues ello contribuiría a una auténtica dignificación del Municipio vasco.

Por último, en el ámbito económico-tributario, la LILE, como aportación indudable al fortalecimiento institucional de la autonomía local, da cobertura a la participación del nivel local de gobierno en el OCTE añadiendo un nuevo apartado 4º al art. 16 de la Ley 3/1989, de 20 de mayo de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal.

Esta previsión permite a los representantes municipales participar con voz y voto cuando se traten cuestiones relativas a los tributos locales y ello pone de relieve la inclusión del nivel municipal de gobierno en la tradición de concierto y coordinación arraigado en el entramado orgánico de relaciones interinstitucionales en el marco de la CAPV, algo de lo que se prescinde en el ámbito estatal de relaciones con el nivel local.

DECIMOQUINTA

En el plano jurídico-administrativo, la necesidad de interpretar tanto la legislación básica de régimen local como, en este caso, la ley municipal vasca dentro de conceptos interpretativos que permitan preservar su especial posición dentro de su propio ordenamiento jurídico, evidencia, por una parte, que los instrumentos de relación intraordinamental requieren de nuevos principios hermenéuticos, que deben expresamente ser reconocidos en el orden constitucional y estatutario, como el propio Principio de Autonomía y el Principio de Subsidiariedad que permitan dotar al nivel local de la dignidad institucional que exige el Principio Democrático.

Por otra parte, los principios de relación interordinamental requieren también una revisión. El ámbito local debe preservarse principalmente en base al Principio de Competencia, pues el recurso recurrente, preferente e incluso exclusivo a Principios formales, tales como el de legalidad y jerarquía normativa, no hace más que asumir una concepción meramente administrativa de nuestros Municipios y evitar su consolidación como nivel político de decisión, algo que la CE de 1978 no quiere al elevar la autonomía local al rango de Principio General de la organización territorial del Estado.

¹¹⁰⁰Recuérdese que en Araba/Álava la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, regula el Fondo *Foral* de Financiación de las Entidades Locales de Álava. *BOTHA*, núm. 77 (suplemento), de 9 de julio de 1999. En Gipuzkoa, la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, regula el Fondo *Foral* de Financiación Municipal de Gipuzkoa y en Bizkaia es la propia Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia, la que regula el Fondo *Foral* de Udalkutxa en sus arts. 41 y 42. *BOB* núm., 249, de 31 de diciembre, de 2005, pp. 27747-27749. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf?hash=ac5a9947a683d1103b7e05eb1491fec5#page=3 (Última consulta 26/06/2018).

En el plano gubernamental, la creación de la compleja red de relaciones institucionales a la que la LILE contribuye pone de relieve una vez más la tradición pactista, de coordinación y acuerdo enraizada en todo el proceso de construcción de la CAPV, algo de lo que se prescinde en el ámbito estatal de relaciones, desde luego con el nivel local de gobierno.

La complejidad de los problemas públicos exige una mayor densidad de colaboración y dependencia de los decisores públicos a todos los niveles. De la misma manera que en el ámbito familiar las relaciones han evolucionado de un plano más jerárquico a otro más horizontal, las relaciones interinstitucionales han de innovarse en el mismo sentido.

Es relevante e imprescindible que los entes locales, que al igual que el Estado, las Instituciones autonómicas y en nuestro caso también forales, están dotados de legitimidad democrática directa, adquieran mayor capacidad de autonomía y posibilidades de configuración para dar solución a los complejos y emergentes problemas sociales, tales como los que dramáticamente estamos viviendo en la actualidad debido a la triple crisis, sanitaria, económica y social derivada de la pandemia causada por la COVID-19.

En estos últimos meses, como nunca antes, se ha puesto de relieve que en el contexto global en el que se mueve la actual sociedad, las necesidades de la ciudadanía pueden ser rápidamente cambiantes y para ello los Municipios, como nivel de gobierno más cercano, han de ser tenidos en cuenta por el resto de niveles institucionales para dar pronta solución a las situaciones de emergencia que puedan surgir.

Cada vez, es más necesaria la integración del nivel local en el autonómico y en el estatal. Esta integración ha de ser transversal, no jerárquica, y así vista, la integración conlleva la necesaria participación del nivel de gobierno local en procesos decisorios en el ámbito legislativo y administrativo. Los problemas salen del ámbito competencial y se ubican en un contexto más amplio y en esta tarea los órganos de concertación municipal que constituye la LILE son un instrumento muy valioso, a mi entender.

Ahora bien, la ley vasca proporciona mimbres sólidos para avanzar hacia un municipalismo vasco con peculiaridades propias y diferentes, pero en todo caso el esfuerzo conjunto de los tres niveles institucionales vascos se percibe todavía tenuemente tras cuatro años de vigencia de la ley.

Además, la responsabilidad no sólo ha de exigirse al nivel institucional, sino también al nivel político en general y al propio municipalismo vasco.

La LILE otorga, indirectamente, relevancia institucional a EUDEL y, por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la ley, su responsabilidad para hacer efectivas las pretensiones de esta ley son de primer orden.

Más aún, cada profesional del derecho, cada operador jurídico del ámbito local vasco tenemos la responsabilidad y el deber de que esta tan esperada ley despliegue sus potencialidades en mejora de la autonomía local y, por tanto, de la ciudadanía vasca.

BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. “Configuración constitucional de la autonomía local”. *Informe sobre el Gobierno Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, INAP, 1992, pp. 41-66.

ALMEIDA CERRADA, Marcos. “El XXX aniversario de la Carta Europea de la Autonomía Local: justificación y explicación del análisis comparado de su aplicación en España y Portugal”. *Dereito*, vol. 25, núm. Extraordinario: 1-6, Universidad de Santiago de Compostela 2016. Web: <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/view/3335/3481> (Última consulta 17/12/2018).

ALONSO ARCE, Iñaki. “La normativa tributaria general y el Concierto Económico”. *FORUM FISCAL*, núm. 206, febrero 2015, pp. 7-13.

ALONSO ARCE, Iñaki. “Cuatro motivos para la esperanza en relación con el respeto a la autonomía tributaria de los Territorios Históricos”. *FORUM FISCAL* núm. 212, septiembre 2015, pp. 6-12.

ALONSO HIGUERA, Carmen. *Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. Tomo I, Ed. Atelier, Barcelona 2002, pp. 298-311.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “Estudio Preliminar de la LO 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial”. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. VVAA, ÁLVAREZ CONDE (Dir.). Instituto de Derecho Público (Universidad Rey Juan Carlos I), Madrid, 2011, pp. 17-48.

ANGLÉS JUANPERE, Benjamí. “Naturaleza y evolución de las transferencias municipales en los Territorios Forales”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 111, mayo-agosto 2018, pp. 59-101.

APARISI APARISI, Mari Carmen. “Los consorcios locales tras la LRSAL y la determinación de sus regímenes financiero y contable”. *El derecho*. Web: http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Consortios-locales-regulacion-regimenes-financiero-LRSAL_11_1026430001.html (Última consulta 07/10/2017).

ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio. “Naturaleza jurídica del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi”. *Auditoría Pública: Revista de Órganos Autónomos de Control Externo*, pp. 95-110. También, en web: ASOCEX, Asociación de órganos de control externo autónomos. Web: <http://asocex.es/naturaleza-juridica-del-organo-de-coordinacion-tributaria-de-euskadi> (Última consulta 06/07/2018).

ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio. “El nuevo modelo de participación de la Hacienda Municipal Vasca en la Hacienda Autónoma Vasca: el riesgo compartido”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 282, enero-abril 2000, pp. 195-256. Web:

<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9051/9100> (Última consulta 06/07/2020).

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, “Interpretación conforme”, *Los principios del Derecho Administrativo*, SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.), Ed. La Ley, Madrid, 2010, pp. 619-662.

ATELA URIARTE, Aizbea. “La Ley de instituciones Locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL: Una autonomía propia y diferenciada es posible”. *La Administración al día. Estudios y Comentarios*, Instituto Nacional de Administración Pública, 21 de abril de 2016, pp. 1-15. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506037> (Última consulta 08/02/2020).

ATELA URIARTE A., “Los consorcios en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi tras la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 110-I, enero-abril, 2018, pp. 285-313.

ATXABAL RADA, Alberto. “El Concierto Económico tras la STJCE, de 11 de septiembre de 2008: (comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008)”. *FORUM FISCAL BIZKAIA*, mes 10-11, 2009, pp. 23-52.

AURTENETXE GOIRIENA José Luis. “El papel de las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el proceso político vasco”, *Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1936*, Oñati, 1988, pp. 111-146.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel. “Comunicación” en GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Seminario de Régimen local. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. S. A., Madrid, 1998, pp. 79-88.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel. “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Cuadernos de Derecho local (QDL)* núm. 20. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 7-22.

BAÑO LEÓN, José María. “Ordenación de las normas reguladoras del régimen local”. *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 1ª Ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.). Civitas, 1988, pp. 339-363.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. “Fórmulas asociativas de Prestación de Servicios Supramunicipales. En particular, las Entidades Supramunicipales”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 131-150.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. “De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?”. *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-diciembre de 2019, pp. 81-102. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10765> (Última consulta 08/05/2020).

BAZAKO ATUTXA, Peru. “Necesitamos una Ley Municipal y cuanto antes”, *Revista vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 8 (enero-junio 2015), pp. 96-107.

BAZAKO ATUTXA, Peru y ETXANOBE LANDAJUELA, Elixabete. “Ley Municipal de Euskadi: ¿esta vez sí? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* núm. 8, 2015, pp. 66- 85.

BELLO PAREDES, Santiago. “Las competencias Locales: balance de la situación” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. Extraordinario, enero, 2015. Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10219&path%5B%5D=10705> (Última consulta 12/06/2020).

CARBONELL PORRAS, Eloísa. “Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional”. *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*. Fundación Democracia y Gobierno local. Institut de Dret Públic, Barcelona, 2016, pp. 105-149.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “La cláusula general de competencia municipal”, en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Marcial Pons, Barcelona 2000, pp. 37-60.

CASADO ECHARREN, Amaya, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Angel. “Competencias y potestades de las Entidades locales”, en LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (Dir.) *Manual de Derecho Local*. 3ª ed. Iustel, Madrid, 2014, pp. 307-368.

CASTEL GAYÁN, Sergio. “El Estado Autonómico y el Gobierno multinivel”. *Jornadas sobre el Estado autonómico visto por la primera generación de la democracia*. Fundación Manuel Giménez Abad. Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2010, pp. 1-29.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel. “Los derechos históricos en el desarrollo estatutario”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 510-540.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel. “El hecho diferencial vasco”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 47(II), 1997, pp. 113-126.

CASTILLO BLANCO, Federico. “Los consorcios de Entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”. *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 124, 1991, pp. 397-416.

CASTILLO BLANCO, Federico. “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de Entidades locales en la legislación andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, pp. 95- 144

CASTILLO BLANCO, Federico. “La incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autonómico: especial referencia a los consorcios públicos”. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507211> (Última consulta 20/09/2017).

CELAYA IBARRA, Adrián. “La decadencia del Régimen Foral y los Derechos Históricos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 30-45.

CLAVERO SALVADOR, Bartolomé. “El principio de salvedad constitucional del Derecho Histórico vasco”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 37, 1984, pp. 7-24.

CLAVERO SALVADOR, Bartolomé. “El acceso a la autonomía de los Territorios Históricos: Las Comunidades forales”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, pp. 91-110.

COBREROS MENDAZONA, Edorta. “Regímenes Especiales” en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* en REBOLLO PUIG Manuel e IZQUIERDO CARRASCO Manuel (Dir.). Tirant lo Blanch, Valencia 2006, pp. 909-996.

CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier. “Alcance de la constitucionalización de los Derechos Históricos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 379-408.

CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier. “Las leyes vascas de artículo único. Una reflexión sobre su (problemática) constitucionalidad”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 41, 1995, pp. 61-96.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Historia de la legislación de Régimen Local*. IUSTEL, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2008.

CRIADO GÁMEZ José Manuel. “Motivos de inconstitucionalidad de la LO 1/2010, de 19 de febrero”. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. VVAA, ÁLVAREZ CONDE (Dir.). Ed. Instituto de Derecho Público (Universidad Rey Juan Carlos I), Madrid, 2011, pp. 187-219.

CUESTA REVILLA, José. “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, Madrid: Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2014, pp. 98-125.

DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Formas de gestión de los servicios públicos locales en la Ley núm. 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 301-347.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando. *El régimen jurídico del Concierto Económico*. Ad concordiam, Bilbao, 2006.

DÍEZ SASTRE Silvia, “La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de las normas en Alemania”. *Anuario de Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2004, pp. 189-219.

DÍEZ SASTRE Silvia, “Organización y régimen jurídico”. *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7. Marcial Pons, Madrid 2014, pp. 249-265.

DÍEZ SASTRE Silvia, “La formación de conceptos dogmáticos en el derecho público”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, 2015, pp. 105-135.

DÍEZ SASTRE Silvia, “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos”. *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-diciembre 2019, pp. 114-128.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M. “Notas sobre el blindaje de las Normas Fiscales”. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. VVAA, ÁLVAREZ CONDE (Dir.). Instituto de Derecho Público (Universidad Rey Juan Carlos I), Madrid, 2011, pp. 65-79.

EMBED IRUJO, Antonio. “Informe General sobre el gobierno local en 2013”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 05/2014, 2014, pp. 11-49.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María. “El Municipio en la Comunidad Autónoma Vasca”. *Iura Vasconie*, 2/2005, pp. 125-148.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María. “La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 111-152.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María. “La financiación de los Municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencial no resuelta”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 98, enero-abril 2014, pp. 97-138.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. “La tipología de las Entidades locales y las fórmulas institucionales de intermunicipalidad”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 173-212.

ESTEVE PARDO, José. “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31. Madrid, enero-abril, 1991, pp. 125-150.

ETXEBARRIA ETXEITA, Ignacio Javier. “Las leyes de armonización en la Constitución y en el ordenamiento de la CAPV. La Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, abril 1992, núm. 32, pp. 43-72.

ETXEBARRIA ETXEITA, Ignacio Javier. “Organización y funcionamiento municipal y personal directivo público profesional”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107 (II), enero-abril, 2017, pp. 349-366.

FANLO LORAS, Antonio. “Autonomía local y régimen local vasco”, en AGIRREAZKUENAGA, I., BALZA AGUILERA, J., CASTELLS ARTECHE, J. M., FANLO LORAS, A., IBARRA ROBLES, J. L., LAMBARRI GOMEZ, C., LASAGABASTER HERRARTE, I., LOPERENA ROTA, D. y MONREAL ZIA, G. *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, 1994, pp. 101-128.

FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La posición de la Carta europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica”. *Series Claves del Gobierno Local*, 1. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 39-51. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/797/claves01_06_fernandez.pdf?sequence=1(Última consulta 15/07/2020).

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”. *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, Madrid, 2008, pp. 113-156.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Los derechos históricos de los Territorios Forales. Bases Constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*. Ed. Civitas, Madrid, 1985.

FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier. “Los consorcios del sector público autonómico. Un instrumento para la gestión conjunta de servicios públicos”. *Dereito Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela. Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, 2011, pp. 95-143.

FONT i LLOVET Tomás. “El gobierno local: entre el Estado autonómico y la unión europea. Hacia el pacto local”, *Autonomies, Revista catalana de Dret Públic*, núm. 20, diciembre 1995, pp. 103-120.

FONT i LLOVET, Tomás, “La autonomía local en España a los veinte años de la constitución; perspectiva de cambio”, en FONT i LLOVET, Tomás (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons, 1999, pp. 15-54.

FONT i LLOVET, Tomás. “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”. *Anuario del Gobierno local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, Barcelona, pp. 13-46.

FONT i LLOVET, Tomás. “El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías”. *Anuario de Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, pp. 13-40.

FONT i LLOVET, Tomás. “Estado autonómico y reforma local: el inicio de un nuevo ciclo”. *Anuario de Gobierno Local 2005*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, pp. 13-28.

FONT i LLOVET, Tomás. “Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso”, *Anuario del gobierno local 2006*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007, pp. 13-38. Web: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/618/013-036%20I-FONT.pdf?sequence=1>(Última consulta 06/02/2020).

FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo. “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? *Anuario del Gobierno Local 2013*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 11-45.

FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo. “Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 11-31.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús Angel. “Marco Constitucional de la Administración Local”. En LORA-TAMAYO VALLVE, Marta (Dir.) *Manual de Derecho Local*. 3ª ed. Iustel, Madrid, 2014, pp. 97-132.

GALÁN GALÁN, Alfredo. “La Organización Intermunicipal en los Estatutos de autonomía. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 77-92.

GALÁN GALÁN, Alfredo. “La aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. Extraordinario, enero 2015, pp. 97-111. Web:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10219&path%5B%5D=10705>

GALDEANO LARIZGOITIA, I. y ZURUTUZA MUJICA, S., “Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107 (II), enero-abril. IVAP, 2017, pp. 471-501.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 33, 1960, pp. 79-110.

GARCÍA de ENTERRÍA., “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”. *Revista de Estudios de la vida local*, núm. 117, mayo-junio 1961, pp. 321-330.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”. *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 159-208.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, Tercera Ed. Civitas, Madrid, 1980.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, cuarta Ed. Civitas, 1987.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. “La autonomía de la universidad”. *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 117, septiembre-diciembre 1998, pp. 7-22.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, Novena Ed. Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. “Derecho constitucional y Entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho Local”, *Parlamento y Constitución*. Anuario, núm. 6, 2002, pp. 205-240. Web: <https://dialnet.unirioja.es/revista/1630/A/2002> (Última consulta 08/02/2020).

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel. “Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los Territorios Históricos: La Comisión Arbitral del Estatuto Vasco”. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 30, 1981, pp. 529-538.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1998.

GARCÍA RUBIO, Fernando. “Los consorcios locales en el proyecto de ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Reflexiones necesarias”. *Documentación Administrativa*. Nueva época, núm. 2, enero-diciembre, 2015. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10269/10766> (Última consulta 06/02/2020).

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar. “Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después”. *Estudios de Deusto*, Volum. 54/1, Bilbao, enero-junio 2006, pp. 61-98.

GRACIA RETORTILLO, Ricard. “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”. *Anuario del Gobierno Local*, 2015/2016. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 225-280.

HERRERO y RODRÍGUEZ de MIÑÓN, Miguel. “Los derechos históricos y el principio pacticio”. *Ius Fvgit*, núm. 15, 2007-2008, pp. 35-54.

IBARRA ROBLES, Juan Luis. “La eficacia externa de las normas forales”, *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 563-593.

IBARRA ROBLES, Juan Luis. “Incidencia del derecho público foral en la determinación de la Autonomía local en la Comunidad autónoma del País vasco” *Anuario de Gobierno Local* 2006, 2007, pp. 507-545.

IBARRA ROBLES, Juan Luis. “Órganos Forales-Entidades Locales: la nueva restructuración municipal”, en AGIRREAZKUENAGA, I., BALZA AGUILERA, J., CASTELLS ARTECHE, J. M., FANLO LORAS, A., IBARRA ROBLES, J. L., LAMBARRI GOMEZ, C., LASAGABASTER HERRARTE, I., LOPERENA ROTA, D. y MONREAL ZIA, G. *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, 1994, pp. 129-160.

IRANZO CEREZO, José Damián. “El carácter parcial del blindaje de las normas forales fiscales: a propósito del ATC 150/2017, de 14 de noviembre y de la STC 118/2016, de 23 de junio”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193, julio-septiembre 2018, pp. 357-375.

JARAMILLO FERNÁNDEZ, Manuel. “Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española”. *Revista digital Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, núm. 2, enero a marzo de 2016. Web: <http://revista.cemci.org/numero-29/tribuna-2-comprendiendo-la-garantia-institucional-de-la-autonomia-local-desde-carl-schmitt-hasta-la-reforma-del-art-135-de-la-constitucion-espanola> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 47 (II), 1997, pp. 127- 172.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Luces y sombras de una reforma”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 93-130.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales: Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”. *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 13-65. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1322/4_Jimenez_Asen_sio_p_13_64.pdf?sequence=1 (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La Reforma de Gobierno Local: ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los Municipios en España)”, *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, 2001, pp. 137-158.

JIMÉMEZ ASENSIO, Rafael. “Competencias municipales distintas de las propias: Algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. *La Administración al día*. INAP, 2014. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones sobre su aplicación*. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”. *Anuario aragonés del gobierno local 2013*, núm. 5, 2014, pp. 281-328.

JIMÉMEZ ASENSIO, Rafael. “Competencias municipales distintas de las propias: Algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. *La Administración al día*. INAP, 2014. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Réquiem por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LRSAL”. *Blog de 7 de junio de 2014*, Web: www.estudiconsultoria.com (Última consulta 10/7/2014).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Competencias municipales disponibles: régimen jurídico y algunos problemas pendientes”. *La Administración al día*. INAP, 2014. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504330> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma local”. *Blog: La mirada institucional*, de 9 de marzo de 2016. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primera-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La (Ley Municipal) de Euskadi: primeros apuntes”. *Blog: La mirada institucional*, de 10 de abril de 2016. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/04/> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “El sector Público Local tras la Ley 40/2015: retos inmediatos y cuestiones abiertas (1)”. *Blog: La mirada institucional*, de 22 de septiembre de 2016. Web: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/> (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”. *Diario de Derecho Municipal*, edición de 28/10/2016. Web: http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1158724 (Última consulta 06/02/2020).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La Ley Municipal de Euskadi: ¿Y ahora qué? Naturaleza y retos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones Locales de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 647-687.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “El Reglamento Orgánico Municipal. Naturaleza, contenido y tipología. Posición en el sistema normativo”. *Ponencia en Seminario Vasco de Derecho Local*, EUDEL, Bilbao, 2017.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La reforma local vasca: del régimen local a las instituciones locales”. *Anuario aragonés del gobierno local 2016*, núm. 8, 2017, pp. 243-281.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión”. *Anuario aragonés del gobierno local 2017*, núm. 9, 2018, pp. 219-246.

LÁMBARRI GÓMEZ, Carlos y LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA, José Luis. *Las relaciones entre instituciones del País Vasco: las bases del modelo*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Vitoria-Gasteiz, 1992.

LÁMBARRI GÓMEZ, Carlos. “El papel de los Municipios y su financiación en el País Vasco”. *Cuadernos de Sección. Derecho 10*. Eusko Ikaskuntza, Donostia, 1995, pp. 163-200.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 87-88, pp. 707-741.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “La constitución económica de la Unión Europea y el difícil equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales”. *Boletín de las Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 44/2010, Universidad de Deusto, Bilbao, 2010, pp. 221-250.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago y PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz. “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 94, septiembre-diciembre 2012, pp. 133-176.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “Encaje constitucional, estatutario y legal del concierto económico como actualización de los derechos históricos”. *Boletín JADO*, Año XII, núm. 24. Academia Vasca del Derecho, Bilbao, junio 2013, pp. 193-217.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “Zume hauekin...ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del derecho vasco”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 21-55.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “Retos del autogobierno vasco para el siglo XXI: conocer el pasado, aprender del presente y soñar el futuro”. *HERMES-Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 55, 2017, pp. 108-111.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “Fueros vascos, restauración y constitucionalismo posibilista”. *HERMES-Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 58, 2018, pp. 34-43.

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. “Calidad democrática, sistema institucional y modelo territorial vasco”. *Revista de Derecho Político*, núm. 103. UNED, septiembre-diciembre 2018, pp. 303-330.

LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA José Luis. “La Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 24, 1989, pp. 119-132.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. “Las normas forales: su naturaleza jurídica” en AGIRREAZKUENAGA, I., BALZA AGUILERA, J., CASTELLS ARTECHE, J. M., FANLO LORAS, A., IBARRA ROBLES, J. L., LAMBARRI GOMEZ, C., LASAGABASTER HERRARTE, I., LOPERENA ROTA, D. y MONREAL ZIA, G. *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, 1994, pp. 199-219.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Iustel, 1ª edición, 2007.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, Madrid, 1999, pp. 43-76.

LEGUINA VILLA, Jesús. “Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Volumen 1, núm. 3, septiembre-diciembre, 1981, pp. 63-92.

LOJENDIO IRURE, Ignacio María. “La Disposición Adicional Primera y los derechos Históricos”. *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 410-439.

LOPERENA ROTA, Demetrio. “Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los derechos históricos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 310-324.

LUCAS MURILLO de LA CUEVA, Enrique. “La ley de Territorios Históricos: estado de la cuestión” en CANEDO ARRILLAGA, Pilar y GORDILLO PEREZ, Luis (Coord.): *La autonomía local en tiempos de crisis: reformas, fiscalidad y contratación pública*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 103-129.

LUCAS VERDÚ, Pablo. “Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 254-286.

MARTÍNEZ ETXEBERRIA, Gonzalo. *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: el Concierto Económico vasco*. Tesis doctoral dirigida por ATXABAL RADA, Alberto (Dir.) y LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago (Dir.). Universidad de Deusto, 2014.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Faustino. “Mancomunidades e Consorcios”. *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 34, enero-abril de 2005, pp. 183-210.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. “Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de Constitución”. *Revista de Estudios de la vida Local (REVL)*, núm. 197, 1978, pp. 9-26. Web: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path\[\]=8063&path\[\]=8112](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path[]=8063&path[]=8112) (Última consulta 06/02/2020).

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. *Autonomía y autogobierno de la universidad y otros temas*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980.

MARTÍN MATEO, Ramón. “El consorcio como institución jurídica”, *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1970, pp. 9-42.

MARTÍN MATEO, Ramón. “Los Territorios Históricos: Funciones”. *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco*, Vol. III. IVAP, Oñati, 1983, pp. 1341-1396.

MEDINA ALCOZ, Luis. “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013”. *Anuario del Gobierno Local* 2015/2016. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 189-224.

MEDINA GUERRERO, Manuel. “Las nuevas formas de participación de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones de las Comunidades Autónomas. Los Consejos de Gobiernos Locales”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 63-76.

MERINO ESTRADA, Valentín. “¿Qué fue de la reforma local?”. *Revista de Estudios locales (CUNAL)*, núm. 190, 2016, pp. 12-33. Web: <http://publicaciones.revistacunal.com/publication/a098d05/>

MONREAL ZIA, Gregorio. “Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 48-82.

MONTILLA MARCOS, José Antonio. “Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL” *Instituto de derecho Público*, Barcelona, 2016. Web: <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/> (Última consulta 06/02/2020).

MONTESERIN HEREDIA, Sergi. “Fin al juicio de constitucionalidad sobre la LRSAL. Estudio de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año 2017 sobre LRSAL”. *El consultor de los Ayuntamientos*, núm. 24. Wolters Kluwer, Madrid, 30 de diciembre de 2017, pp. 3065-3076.

MORELL OCAÑA, Luis. *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

MORELL OCAÑA, Luis. “Las fuentes del derecho local, problemas generales, competencias del Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Española de Administración Local (REAL)*, 1987, núm. 235-236, pp. 489-532. Web: [https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=viewFile&path\[\]=8513&path\[\]=8562](https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=viewFile&path[]=8513&path[]=8562) (Última consulta 06/02/2020).

MÚGICA ALCORTA, Ramón. “Las competencias municipales impropias en la reforma del régimen local” en CANEDO ARRILLAGA, María Pilar y GORDILLO PEREZ, Luis. (Dir.). *La autonomía local en tiempos de crisis*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 53-84.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo”. *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 28, 2011, pp. 1-31.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y GARCÍA ARANDA, Santiago. “La autonomía de los entes Locales”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 407-438.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”. *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-497. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=8788&path%5B%5D=8837> (Última consulta 06/02/2020).

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, Madrid, 2000, pp. 33-54.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. “Las competencias propias de las corporaciones locales” en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Vol.1, 2ª*. Iustel, Madrid, 2003, pp. 239-299.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. “Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 37-62.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. “La democracia local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *El juez del Derecho Administrativo*. Libro Homenaje a Javier Delgado Barrio. ARROLLO JIMÉNEZ, Luis, BELADIEZ ROJO, Margarita, ORTEGA CARBALLO Carlos y RODRÍGUEZ de SANTIAGO, José María (Coords.), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 377-384.

PALMA FERNÁNDEZ, José Luis. “Reglamentos autónomos en España”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87, Civitas, 1995, pp. 333-342.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. “La segunda descentralización. Del Estado Autonómico al municipal”. *Revista de Administración Pública*, núm. 172 (enero-abril). Madrid,

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. “La Administración Local en España”. En LORATAMAYO VALLVE, Marta (Dir.) *Manual de Derecho Local*. Iustel, 3ª ed., Madrid, 2014, pp. 25-95.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y Autonomías Locales*. (Dir.) COSCULLUELA MONTANER, Luis. Instituto de Estudios de Administración Local. Colección Estudios, Madrid, 1981.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “La autonomía local en la Constitución”. *Tratado de Derecho Municipal*, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Vol. I, 1ª ed. Civitas, 1988, pp. 19-100.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho básico de Administración Local*. Ariel, Barcelona, 1988.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “La potestad de autoorganización de la Administración Local”. *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 228, INAP, 1991, pp. 13-44. Web:

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5255&path%5B%5D=5309> (Última consulta 06/02/2020).

PAREJO ALFONSO, Luciano. *La potestad normativa local*. Ed: Marcial Pons, Madrid, 1998.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “La autonomía local en la Constitución”. *Tratado de Derecho Municipal*. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Vol. I, 2ª ed. Civitas, 2003, pp. 25-155.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “Una visión sobre el gobierno local”. *Anuario de Gobierno Local 2004. QDL*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Public, 2005, pp. 55-95. Web: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/518/055-096%20Parejo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Última consulta 06/02/2020).

PAREJO ALFONSO Luciano. “La autonomía local desde el punto de vista de su realización efectiva”. *Revista Electrónica (CEMCI)*, núm. 1, octubre-diciembre, 2008, pp. 1-37. Web: <https://revista.cemci.org/numero-1/tribuna/articulo1.pdf> (Última consulta 06/02/2020).

PAREJO ALFONSO, Luciano. “Notas para la construcción dogmática de las relaciones Interadministrativas”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 9-36.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “Las Bases del Régimen Local en la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*. Fundación democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015, pp. 12-40.

PAREJO ALFONSO Luciano, “El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 81-106.

PARRA MUÑOZ, Juan Francisco. “A vueltas con la naturaleza jurídica del Consorcio”. *Actualidad Administrativa*, núm. 20. Sección Doctrina. La Ley, 2001, pp. 799-833.

PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Civitas, Madrid, 1976.

PÉREZ TORRENTE, José Antonio. “Los consorcios”, *Revista catalana de dret Públic*, núm. 96, diciembre 1996, pp. 51-66.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. “La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del Concierto Económico (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1995)”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 46, diciembre 1996, pp. 320-337.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. “La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2505-2526.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Modelo institucional y singularidad foral en la reforma local. Papel de las instituciones comunes y de los territorios históricos en el desarrollo de la reforma local”. *Colección ponencias del VIII Seminario Vasco de Derecho Local*. EUDEL e IVAP, Bilbao, 2015, pp. 11-31.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. “La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 57-79.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. “El valor de la Carta de la Autonomía Local en el ordenamiento español”. *Series Claves del Gobierno Local*, 1. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 15-38. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/796/claves01_05_requejo.pdf?sequence=1 (Última consulta 06/02/2020).

RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*, 6ª ed. Civitas, Madrid, 2010.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Hermanos Bayer, Barcelona, 1996.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. “El pacto Local”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 54, 1999, pp. 335-356.

RODRÍGUEZ de SANTIAGO, José María. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2000.

RODRÍGUEZ de SANTIAGO, José María. “Prólogo”. En VELASCO CABALLERO, Francisco (autor), *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 11-23.

RUBÍ CASINELLO, José Gabriel. “La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. *ZERGAK Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 52, 2016, pp. 111-126.

RUBÍ CASINELLO, José Gabriel. “Las relaciones financieras entre el País vasco y el Estado: los acuerdos de 2017”. *ZERGAK Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 55, 2018, pp. 145-162.

RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder*. Centro de Estudios sobre la Constitución, Madrid, 1997.

SALVADOR CRESPO, Mayte. “La Ley reguladora de las bases del régimen local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local”, *Fundación Democracia y Gobierno local*, INAP, 2007, pp. 85-119. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1154/aut_pro_10_cap2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Última consulta 06/02/2020).

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco. *La autonomía en el constitucionalismo español: El sistema de protección constitucional de la autonomía local*. Tesis doctoral. Universidad de La Coruña, 2012. Web: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/10095/SanchezGonzalez_JuanFrancisco_TD_2012.pdf?sequence=5&isAllowed=y (Última consulta 06/02/2020).

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco. “Estudio sobre el alcance de la autonomía local en el constitucionalismo español”, *AFDUC*, 17, 2013, pp. 423-444. Web: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12523/AD_17_2013_art_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Última consulta 06/02/2020).

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. *La potestad normativa del Municipio español*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Publicaciones Abella, Madrid, 2000.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en VVAA., (Dir.) MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2ª ed. Civitas, Madrid, 2003, pp. 193-238.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Descentralización y subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, Madrid, 1982, pp. 179-208. Web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249970> (Última consulta 06/02/2020).

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios del derecho administrativo general*. Tomo I, 2ª ed. Iustel, Madrid 2009.

SOSA WAGNER, Francisco. “Mancomunidades y otras formas asociativas”. *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas, 1988, pp. 1041-1056.

SOSA WAGNER Francisco. “Los principios del nuevo Régimen Local”, en AAVV *Tratado de Derecho Municipal I*, 1ª ed. MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.). Thomson Civitas, Madrid, 1988, pp. 101-126.

SOSA WAGNER Francisco. “Los principios del Régimen Local”. *Tratado de Derecho Municipal I*, 2ª ed. VVAA, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.). Thomson Civitas, Madrid, 2003, pp. 157-190.

SOSA WAGNER, Francisco. “A vueltas con los consorcios” Web: <http://www.administracionpublica.com/a-vueltas-con-los-consorcios/> (Última consulta 07/10/2017).

TAMAYO SALABERRÍA Virginia. “El proceso estatutario vasco y la reserva de los Derechos Históricos Vascos”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 113-145.

TORRES COBAS, Ferrán. “La autonomía local en España en los albores del siglo XXI”. *Series Claves del Gobierno Local*, 1. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 78-99. Web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/802/claves01_12_torres.pdf;sequence=1 (Última consulta 06/02/2020).

TOSCANO GIL, Francisco. “La definición del consorcio local como Entidad local en la legislación autonómica”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 27, Fundación Democracia y Gobierno Local, octubre de 2011, pp. 36-47.

TOSCANO GIL, Francisco. “El consorcio administrativo en la encrucijada”. *REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, 2015, pp. 35-57. Web: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10239&path%5B%5D=10728> (Última visita 06/02/2020).

TOSCANO GIL, Francisco. “Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 105, mayo-agosto 2016, pp. 473-513.

TOSCANO GIL, Francisco. “El sistema de atribución de competencias a las Entidades locales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 213-267.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos” *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 117-159.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Autonomía y diferenciación en la organización local”. VVAA, ZAFRA VICTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre*

Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 151-172.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

VELASCO CABALLERO, Francisco y VIVER I PI-SUNYER, CARLES. “¿Quién es competente para reformar la planta local en el Estado autonómico?”. *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, 2012, pp. 110-156. Fundación Democracia y gobierno local. Web: https://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf (Última consulta 06/02/2020).

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Competencias para la reforma de la planta municipal”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 29, junio 2012, pp. 59-81.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Ed, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 59-81.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”. *Revista catalana de Dret públic*, núm. 48, 2014, pp. 1-23. Web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=375286> (Última consulta 06/02/2020).

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” *Anuario de Derecho municipal 2013*, Madrid, 2014, pp. 23-68.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco: El alcance de la cláusula de excepción”. *Instituto de Derecho Local*. Universidad Autónoma de Madrid, pp. 1-8. Web: <http://www.idluam.es/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion> (Última consulta 06/02/2020).

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Desarrollos normativos autonómicos de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de derecho Municipal 2014*, núm. 8, 2015, pp. 22-53.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Los convenios locales en la nueva ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”. *Instituto de derecho Local*. Universidad Autónoma de Madrid (UAM), *Blog de 13 de noviembre de 2015*. Web: <http://www.idluam.org/blog/?p=363> (Última consulta 06/02/2020).

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Competencias de los Municipios vascos: tipología y régimen jurídico”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 269-300.

VILLAR ROJAS, Francisco José. “Razones y Contradicciones de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637> (Última consulta 16/02/2020).

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Autonomía Local: Un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías”. VVAA, ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 173-197.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013”. Web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475> (Última consulta 06/02/2020).

ZAFRA VÍCTOR, Manuel y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, pp. 49-62. Web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10192> (Última visita 06/02/2020).

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Doble inconstitucionalidad de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 49-68. Web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4643954> (Última consulta 06/02/2020).

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. *Respaldo Político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. IUSTEL, Madrid, 2015.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Garantías de la autonomía municipal. La participación de los Municipios en las instituciones autonómicas”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 107-126.

ZURITA LAGUNA, Ángel. “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en las competencias de los territorios históricos” en CANEDO ARRILLAGA, Pilar y GORDILLO PEREZ, Luis (Coords.). *La autonomía local en tiempos de crisis: reformas, fiscalidad y contratación pública*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 85-96.

ZARZALEJOS NIETO, José Antonio. “Reintegración foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas generales”. *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, Julio 1985, pp. 165-181.

ZUAZU MONEO, Alfonso, VVAA “Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra”, *Gobierno de Navarra*, 1991, pp. 170-201.

NORMATIVA

NORMATIVA SUPRAESTATAL Y ESTATAL

Decreto, de 24 de junio, de 1955 por el que se aprueba el Texto Articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953. *BOE*, núm. 191, de 10 de julio de 1955.

Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. *BOE*, núm. 196, de 15 de julio de 1955. Web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1955-10057> (Última consulta 09/02/2017).

Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. *BOE*, núm. 280, de 21 de noviembre de 1975. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-23920> (Última consulta 04/10/2017).

Constitución Española. *BOE*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Web: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *BOE*, núm. 239, de 5 de octubre de 1979. Web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709> (Última consulta 09/02/2017).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf> (Última consulta 12/02/2017).

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre de 1979, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1979/12/22/pdfs/A29357-29363.pdf>

Ley 12/81, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad autónoma del País Vasco. *BOB*, núm. 127, de 28 de mayo, de 1981, pp. 11677-11687. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/05/28/pdfs/A11677-11687.pdf>

Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE*, núm. 80, de 3 de abril, de 1985. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf> (Última consulta 13/07/2016).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. *BOE*, núm. 147, de 20 de junio de 1985. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf> (Última consulta 07/05/2018).

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. *BOE*, núm. 96 de 22 de abril, de 1986. Web.: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/04/22/pdfs/A14282-14295.pdf> (Última consulta 07/05/2018).

Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales. *BOE*, núm. 305, de 22 de diciembre. *BOE* num.12, de 14 de enero de 1987

Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. *BOE*, núm. 313, de 30 de diciembre de 1988. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/12/30/pdfs/A36636-36664.pdf> (Última consulta 07/05/2018).

La Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, *BOE*, de 24 de febrero de 1989. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *BOE*, núm. 285, de 27 de noviembre, de 1992. Web: <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>

Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas, de 18 de mayo de 1995. *BOE*, núm. 119, de 19 de mayo de 1995. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-11825>

Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-8932>
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-8932>

Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-8927>

Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. *BOE*, núm. 96, de 22 de abril de 1999. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/04/22/pdfs/A14924-14926.pdf>

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/24/pdfs/A18617-18636.pdf> (Última consulta 15/01/2018). Corrección de errores en *BOE*, núm. 143, de 15 de junio de 2002.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. *BOE*, núm. 103, de 17 de diciembre de 2003. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23103-consolidado.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *BOE*, núm. 59, de 9 de marzo, pp. 10284-

10342. Web: <https://boe.es/boe/dias/2004/03/09/pdfs/A10284-10342.pdf> (Última consulta 23/01/2019).

Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local. *BOE*, núm. 187, de 4 de agosto, de 2004, pp. 28269-28270. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/08/04/pdfs/A28269-28270.pdf> (Última consulta 29/06/2017).

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *BOE*, núm. 86, de 11 de abril de 2006, pp. 13934-13954 Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-6472> (Última consulta 22/01/2019)

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula en su Capítulo VI del Título II el Régimen local bajo la denominación de “Gobierno Local”. *BOE*, núm. 172, de 20 de julio, de 2006, pp. 27282-27283.

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. *BOE* núm. 52, de 1 de marzo de 2007; correcciones de errores *BOE*, núm. 77, de 30 de marzo de 2007 y *BOE* núm. 173, de 20 de julio de 2007. Web: <https://boe.es/boe/dias/2007/03/01/pdfs/A08703-08728.pdf> (Última consulta 21/01/2019).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *BOE*, núm. 68, de 20 de marzo, pp. 11888-11889 y 11902. Web: <https://boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf> (Últimas consultas 21/01/2019).

Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011. *BOPV*, núm. 70, de 12 de abril de 2007. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2007/04/s07_0070.pdf y *BOE*, núm. 250, de 17 de octubre de 2011, pp. 108265-108278. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/17/pdfs/BOE-A-2011-16282.pdf>.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto del Estatuto de Autonomía de Aragón. *BOE*, núm. 97, de 23 de abril de 2007. Web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-8444> (Última consulta 21/01/2019).

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León. *BOE*, núm. 288, de 1 de diciembre de 2007. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/01/pdfs/A49486-49505.pdf> (Última consulta 21/01/2019).

Protocolo núm. 1, anexo a los Tratados de la Unión Europea, sobre cometido de los parlamentos nacionales, en relación con el protocolo núm. 2 que versa sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, 2007. Web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:C2007/306/01>

Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. *BOE*, núm. 45, de 20 de febrero de 2010. Web: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/02/19/1/dof/spa/pdf> (Última consulta 09/02/2020).

Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_10_509.PDF (Última consulta 11/06/2019).

Ley de 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *BOE*, de 30 de diciembre, de 2013.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *BOE*, de 30 de abril, de 2012, pp. 32653-32675, Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf> (Última consulta 1/12/19).

Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf> (Última consulta 1/12/19).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015; corrección de errores en *BOE*, núm. 306, de 23 de diciembre. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf> (Última consulta 1/12/19).

Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concerto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017. Web: <https://boe.es/boe/dias/2017/12/29/pdfs/BOE-A-2017-15713.pdf> (Últimas consultas 10/01/2020).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía. *BOE* núm. 174, de 19 de junio de 2010. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/19/pdfs/BOE-A-2010-11491.pdf> (Última consulta 25/06/2015).

Andalucía. CONSEJERÍA DE ADMINISTRACION LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES. Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 28 de mayo de 2014, num.101. Web: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/101/1>. (Última consulta 06/02/2015).

Andalucía. Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. BOE, núm. 23 de 27 de enero de 2015. Web: <https://boe.es/boe/dias/2015/01/27/pdfs/BOE-A-2015-679.pdf>

Aragón. CIRCULAR 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los Municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que modifica la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local. Web. <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PoliticaTerritorialInterior/NP/circular%20aplicacion%20LRSAL%2027abril.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

Asturias. CONSEJERIA DE HACIENDA Y SECTOR PÚBLICO. Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, de 12 de julio de 2014, núm. 161. Web. <https://sede.asturias.es/bopa/2014/07/12/2014-12337.pdf> (Ultima consulta 01/06/2015).

Castilla y León. CONSEJERIA DE LA PRESIDENCIA. 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. *Boletín Oficial de castilla y León*, de 31 de marzo de 2015, núm. 62, pp. 20171-20175. Web. <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2014/03/31/pdf/BOCYL-D-31032014-1.pdf> (Última consulta 01/06/2015).

Cataluña. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se regula el texto refundido de la ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. *DOGC*, núm. 3887, de 20 de mayo de 2003. Web. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2003-90008> (Última consulta 25/06/2015).

Cataluña. Decreto Ley 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 a la disposición adicional novena de la LRSAL. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de septiembre de 2014, núm. 231, pp. 74024-74029. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9624.pdf> (Ultima consulta 01/06/2015).

Extremadura. Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura. *BOE*, núm. 38, de 13 de febrero. Web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-1938-consolidado.pdf> (Última consulta 15/07/2019).

Galicia. PRESIDENCIA DE LA XUNTA DE GALICIA. 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. *Boletín Oficial de Galicia*, de 30 de mayo de 2014, núm. 102, pp. 24267. Web: http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140530/AnuncioC3B0-280514-0001_es.html (Última consulta 01/06/2015).

Madrid. PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD. Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 29 de julio de 2014, núm. 178, pp. 9-17. Web: http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2014/07/29/BOCM-20140729-1.PDF (última consulta 01/06/2014).

Comunidad Valenciana. CONSELLERIA DE PRESIDENCIA, AGRICULTURA, PESCA, ALIMENTACION Y AGUA. Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL. *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, de 20 de junio de 2014, núm. 7300, pp. 14688-14689. Web: http://www.docv.gva.es/datos/2014/06/20/pdf/2014_5740.pdf (Última consulta 01/06/2015).

NORMATIVA AUTONÓMICA VASCA

Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre “Ley de Gobierno”. *BOPV*, núm. 46, de 27 de julio, de 1981. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1981/07/s81_0046.pdf (Última consulta 10/06/2018).

Ley 17/1983, de 8 de septiembre, por la que se faculta al Gobierno para dictar decretos-leyes con motivo de las recientes inundaciones. *BOPV*, núm. 134, de 9 de septiembre, de 1983, p. 3108. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1983/09/8301725a.pdf> (última consulta 10/06/2018).

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. *BOPV* núm. 182, de 10 de diciembre de 1983 (Última consulta 10/06/2018).

Decreto 271/1983, de 12 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para el cambio de nombre de los Municipio del País Vasco. *BOPV*, núm. 186, de 21 de diciembre de 1983. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1983/12/8302382a.shtml> (Última consulta 12/12/2017).

Decreto 364/1987, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento para la adopción o modificación de signos distintivos de los Entes Locales. *BOPV*, núm. 237, de 16 de diciembre, de 1987. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1987/12/s87_0237.pdf (Última consulta 12/12/2017).

Decreto 383/1987, de 15 de diciembre, por el que se crea el Registro de Administración Local de Euskadi. *BOPV*, núm. 244, de 29 de diciembre, de 1987. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1987/12/s87_0244.shtml. (Última consulta 12/12/2017).

Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal. *BOPV*, núm. 109, de 9 de junio de 1989, pp. 3836-3844. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1989/06/s89_0109.shtml y *BOE*, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, pp. 22557-22564. Web: <https://boe.es/boe/dias/2012/03/10/pdfs/BOE-A-2012-3402.pdf> (Últimas consultas 12/03/2019).

Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Municipal de Euskadi. *BOPV*, núm. 162, de 26 de agosto, de 1994. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1994/08/s94_0162.shtml (Última consulta 12/12/2017).

Ley 4/1998, de 6 de marzo de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal. *BOPV*, núm. 60, de 30 de marzo. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1998/03/s98_0060.pdf (Última consulta 11/03/2019).

Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011. Regula tanto el modelo de distribución vertical como la distribución horizontal de los recursos recaudados por las Diputaciones forales. *BOPV*, núm. 70, de 12 de abril de 2007. Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2007/04/s07_0070.pdf y *BOE*, núm. 250, de 17 de octubre de 2011, pp. 108265-108278. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/17/pdfs/BOE-A-2011-16282.pdf> (Última consulta 12/12/2017).

Departamento de Administración Pública y Justicia. “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 27/20013, de 27 de diciembre, de 2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *BOPV* núm. 56, de 21 de marzo de 2014. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2014/03/1401377a.pdf> (Última consulta 12/12/2017).

Decreto 17/2016, de 16 de junio, del Lehendakari de designación de representantes de los Municipios en el Consejo Vasco de finanzas Públicas. *BOPV*, núm. 129, de 7 de julio de 2016. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/07/1603017a.pdf> (Última consulta 12/05/2020).

Decreto 20/2016, de 22 de julio, del Lehendakari, de designación de representantes del Gobierno vasco y de los Municipios en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. *BOPV*, núm. 151, de 10 de agosto de 2016, p. 3534. Web: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/08/1603534a.pdf> (Última consulta 30/01/2018).

Decreto 21/2016, de 22 de julio, del Lehendakari, de designación de miembros de la Comisión de Gobiernos Locales. *BOPV*, núm. 151, de 10 de agosto de 2016, p. 3535. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/08/1603535a.pdf> (Última consulta 30/01/2018).

Decreto 12/2017, de 18 de mayo, el Lehendakari por el que se actualiza la designación de representantes del Gobierno Vasco y de los Municipios en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. *BOB*, núm. 102, de 31 de mayo de 2017. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2017/05/1702665a.shtml> (Última consulta 12/12/2017).

Decreto 27/2019, de 7 de octubre, del Lehendakari, de designación de representantes municipales en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. *BOPV*, núm. 194, de 11 de octubre, de 2019. Web: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2019/10/1904668a.pdf> (Última consulta 24/01/2020).

Orden, de 27 de junio de 2014, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por el que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: http://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/xleg_pyley_01/es_pyley_01/adjuntos/orden%20de%20aprobacion%20previa.pdf (Última consulta 14/07/2017).

Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. *BOPV*, núm. 238, de 5 de diciembre de 2017. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2017/12/1706019a.shtml> (Última consulta 06/08/2019).

NORMATIVA FORAL VASCA

TERRITORIO HISTORICO DE ARABA/ÁLAVA

Araba/Álava. Norma Foral, de 7 de marzo de 1983, de Organización Institucional del Territorio Histórico de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 28, de 8 de marzo, de 1983. Web: http://www.jigggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/1/juntas/7_mar_1983/nf_7_marzo_1983_cons.pdf (Última consulta 06/08/2019).

Araba/Álava. Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, reguladora de las haciendas locales de Álava. *BOTHA*, núm. 97, de 23 de agosto de 1989. Web: [http://www.eudel.eus/es/documentos/alava/ficheros/norma_foral_41_1989_de_19_julio_o_reguladora_de_las_haciendas_locales](http://www.eudel.eus/es/documentos/alava/ficheros/norma_foral_41_1989_de_19_julio_reguladora_de_las_haciendas_locales). (Última consulta 12/12/2017).

Araba/Álava. Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Araba/Álava. Norma Foral 43/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989, reguladora del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Araba/Álava. Norma Foral 44/1989, sobre el Impuesto de Vehículos de Tracción mecánica, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989.

Araba /Álava. Norma Forales 45/1989, de 19 de julio, de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989.

Araba/Álava. Norma Foral 46/1989, de 19 de julio, reguladora del Impuesto sobre el Incremento sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de Araba/Álava, *BOTHA* núm. 98, de 25 de agosto de 1989.

Araba/Álava. Norma Foral 62/1989, de 20 de noviembre, sobre Procedimiento de Constitución, Régimen jurídico, Funcionamiento de las Hermandades de servicio de Municipios y concejos alaveses. *BOTHA* núm. 141, de 4 de diciembre, de 1989. Web: http://www.jjggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/62_1989/TOriginal.pdf (Última consulta 13/03/2019).

Araba/Álava. Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas de Álava. *BOTHA* núm. 142, de 11 de diciembre., de 1989. Web: http://www.jjggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/63_1989/nf_63_1989_cons.pdf (Última consulta 13/03/2019).

Araba/Álava. Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo, Presupuestaria de las Entidades locales de Álava.

Araba/Álava. Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava. *BOTHA*, núm. 38, de 31 de marzo de 1995. Web: <http://www.araba.eus/normativa/dgnb0001indice.asp?idioma=cas#> (Última consulta 12/12/2017).

Araba /Álava. Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, de las Juntas Generales de Araba/Álava, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava. *BOTHA*, núm. 77 (suplemento), de 9 de julio de 1999.

Araba/Álava. Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava.

Araba/Álava. Norma Foral 4/2011, de 21 de febrero, reguladora de las Demarcaciones de las entidades Locales del TH de Álava y de su denominación, capitalidad y elementos distintivos. Web:

http://www.jjggalava.eus/hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/4_2011/nf_4_2011_original.pdf#pagemode=bookmarks (Última consulta 12/12/2017).

Araba/Álava. Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Álava. *BOTHA*, núm. 47, de 25 de abril. Web: http://www.jjggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/3_2004/nf_3_2004_modif_5_2012.pdf (Última consulta 12/12/2017).

Araba/Álava. Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, de las Juntas Generales de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 74 de 27 de junio de 2012, de modificación de la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del fondo foral de financiación de las Entidades locales de Araba /Álava. Web: http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematc_h=AN&reference=7120400&links=&optimize=20140709&publicinterface=true (Última consulta 21/06/2018).

Araba/Álava. Norma Foral 19/2012, de 19 de diciembre, reguladora del Plan Foral de Obras y Servicios de la Diputación Foral de Araba/Álava. Web: http://www.jjggalava.eus/Hemendik/ficherosFTP/es/Normativa_Basica/2/juntas/14_1997/NF_14_97_modif_19_2012.pdf (Última consulta 05/10/2018).

Araba/Álava. Norma Foral 17/2013, de 22 de abril, por la que se aprueba el Reglamento de las Juntas Generales de Araba/Álava. *BOTHA* núm. 55, de 15 de mayo, de 2013.

Araba/Álava. Norma Foral 21/2013, de 27 de junio, reguladora de los programas de ayudas a las Iniciativas para el Fomento de las Relaciones Vecinales y a la Ejecución de Obras Menores en las Entidades Locales de Araba/Álava. https://www.araba.eus/botha/Boletines/2013/076/2013_076_S.pdf (Última consulta 05/10/2018).

Araba/Álava. Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades locales de Araba. *BOTHA* núm. 148, de 27 de diciembre de 2013.

Araba/Álava. Norma Foral 4/2015, de 11 de febrero, sobre la singularidad en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el Territorio Histórico de Araba/Álava. *BOTHA*, núm. 22, de 20 de febrero de 2015. Web: <https://www.araba.eus/botha/Inicio/SGB05001.aspx?FechaBotha=20/02/2015> (Última consulta 17/02/2017).

Araba/Álava. Norma Foral 9/2016, de 13 de julio de modificación de la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas. *BOTHA*, núm. 83, de 22 de julio. Web:

http://www.araba.eus/Botha/Boletines/2016/083/2016_083_02655_C.pdf (Última consulta 14/06/2018).

TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA

Bizkaia. Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento del Territorio Histórico de Bizkaia. *Anexo al BOB*, núm. 44, de 23 de febrero de 1987.

Bizkaia. Norma Foral 5/1989, de 30 de junio, de Haciendas Locales, *BOB* núm. 166, de 19 de julio, actualmente derogada por la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre de Haciendas Locales. *BOB*, núm. 249, de 31 de diciembre de 2005. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf (Última consulta 29/08/2019)

Bizkaia. Norma Foral 6/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. *BOB* núm. 166, de 19 de julio.

Bizkaia. Norma Foral 7/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB*, núm. 166, de 19 de julio, sobre el impuesto de vehículos de tracción mecánica.

Bizkaia. Norma Foral 8/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB* núm. 166, de 19 de julio.

Bizkaia. Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, reguladora del Impuesto de Bienes Inmuebles. *BOB*, núm. 166, de 19 de julio.

Bizkaia. Norma Foral 10/1989, de 30 de junio, de Bizkaia, *BOB*, núm. 166, de 19 de julio.

Bizkaia. Norma Foral 2/1991, de 21 de marzo, Presupuestaria de las Entidades locales de Bizkaia. *BOB*, núm. 82, de 11 de abril de 1991. Web: <http://apps.bizkaia.net/BT00/BusquedaAvanzadaValidadorServlet> (Última consulta 12/05/2020).

Bizkaia. Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, de demarcaciones territoriales de Bizkaia.

Bizkaia. Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia. *BOB*, núm. 73, de 18 de abril de 1995. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/1995/04/19950418a073.pdf?hash=c7ae50aec89c57e3c3a4997e06759180#page=8 (Última consulta 12/05/2020).

Bizkaia. Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Bizkaia, *BOB*, núm. 239, de 15 de diciembre. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2003/12/20031215a239.pdf?hash=b5393201d7882208953cc2d7ac5ec391#page=3 (Última consulta 12/05/2020).

Bizkaia. Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales. *BOB*, núm. 249, de 31 de diciembre. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2005/12/20051231a249.pdf?hash=49b7453fd174ba302dc2355aaf1c9b2b#page=3 (Última consulta 12/05/2020).

Bizkaia. Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia. *BOB*, núm. 241, de 18 de diciembre. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2012/12/20121218a241.pdf?hash=e3a59e7cfef1a5269f1d12916a9c298b#page=3 (Última consulta 12/05/2020).

Bizkaia. Norma Foral 5/2013, de 12 de junio, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades Locales de Bizkaia. *BOB*, núm. 119, de 19 de junio de 2013 y

Bizkaia. Norma Foral 2/2015, de 3 de febrero, de Racionalización y Sostenibilidad de las Entidades Locales de Bizkaia. *BOB* núm. 27, de 10 de febrero de 2015. Web: <http://aplijava.bizkaia.net/BT00/SumarioUltimoServlet> (Última consulta 10/02/2015).

Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia, *BOB* núm. 96, de 22 de mayo de 2015. Corrección de Errores en *BOB*, núm. 108, de 9 de junio.

Bizkaia. Decreto Foral 81/2015, de 9 de junio, por el que se aprueban los límites máximos de retribuciones y asistencias de los miembros de las corporaciones locales de Bizkaia. *BOB*, núm. 111, de 12 de junio de 2015, pp. 14310-14311. Web: http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2015/06/20150612a111.pdf#page=4 (Última consulta 16/02/2017).

TERRITORIO HISTÓRICO DE GIPUZKOA

Gipuzkoa. Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 133, de 10 de julio. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000056906_19890711.HTML (Última consulta 16/02/2017).

Gipuzkoa. Norma Foral 12/1989, de 5 de julio, *BOG*, núm. 133, de 10 de julio. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000056906_19890711.HTML (Última consulta 16/02/2017).

Gipuzkoa. Norma Foral 13/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 133 de 10 de julio. (hoy expresamente derogado por Decreto Foral Normativo 1/1993, de 20 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades Económicas

Gipuzkoa. Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 130, de 10 de julio.

Gipuzkoa. Norma Foral 15/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 130, de 10 de julio.

Gipuzkoa. Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 130, de 10 de julio.

Gipuzkoa. Norma Foral 4/1991, de 26 de febrero, Presupuestaria de las Entidades Locales de Gipuzkoa. *BOG* de 18 de marzo de 1991.

Gipuzkoa. Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, que regula el Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa.

Gipuzkoa. Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las Demarcaciones Municipales de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 55, de 21 de marzo, de 2003. Web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/normativa/docs/LE0000186178_20030322.HTML (Última consulta 16/02/2017).

Gipuzkoa. Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa, *BOG*, núm. 248, de 30 de diciembre. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2003/12/30/b031230-248i.pdf#Page=1> (Última consulta 16/02/2017).

Gipuzkoa. Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, de Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, de 20 de julio de 2005.

Gipuzkoa. Norma Foral 6/2007, de 10 de abril de 2007, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 78, de 23 de abril de 2007. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2007/04/23/bo070423.pdf#c0704266> (Últimas consultas 12/12/2017).

Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa, *BOG* núm. 129, de 9 de julio de 2014.

Gipuzkoa. Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Gipuzkoa. *BOG* núm. 227, de 12 de febrero de 2013.

Gipuzkoa. Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 222, de 20 de noviembre de 2014. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/ViewRoot.asp?Action=Html&Item=0&X=217121036> (Última consulta 17/02/2017).

Gipuzkoa. Decreto-foral-norma 1/2015, de 30 de junio por el que se determinan los límites máximos de las retribuciones de las y los miembros de las corporaciones locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa. *BOG*, núm. 123, de 1 de julio de 2015. Web: <https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/result.asp> (Última consulta 16/02/2017).

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 4/1981, de 2 de febrero. *BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 1981. Web.: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/4>

STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981. *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4521.pdf> ,

STC 32/1981, de 28 de julio de 1981. *BOE* núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/32>

STC 10/1982, de 23 de marzo de 1982. *BOE*, núm. 95, de 21 de abril de 1982. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1982-9437.pdf>

STC 26/1982, de 24 de mayo. *BOE*, núm. 137, de 9 de junio de 1982. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1982-13947.pdf> .

STC 84/1982, de 23 de diciembre, *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1983. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-1584.pdf>

STC 38/1983, de 16 de mayo. *BOE*, núm. 120, de 20 de mayo de 1983. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1983-14447.pdf> (Última consulta 08/05/2018).

STC 27/1987, de 27 de febrero. *BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1987-7418.pdf>

STC 49/1988, de 22 de marzo. *BOE*, núm. 88, de 12 de abril de 1998. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/989>

STC 76/1988, de 26 de abril de 1988. *BOE*, núm. 125 (Suplemento), de 25 de mayo. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1988-12887.pdf> (Última consulta 12/12/2017)

STC 170/1989, 19 de octubre. *BOE*, núm. 267 de 7 de noviembre de 1987. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1989-26202.pdf>

STC 214/1989, de 21 de diciembre. *BOE* núm. 10, de 11 de enero de 1990. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1990-624.pdf> (Última consulta 16/07/2016).

STC 28/1991, de 14 de febrero. *BOE*, núm. 64, de 15 de marzo de 1991. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1667>

STC 187/1991, de 3 de octubre. *BOE*, núm. 265, de 5 de noviembre de 1991. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1826>

STC 142/1993, de 22 de abril. *BOE*, núm. 127, de 28 de mayo de 1993. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2271>

STC 385/1993, de 23 de diciembre. *BOE* núm. 23, de 27 de enero de 1994 (suplemento). Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1994-1905.pdf>

STC 140/1995, de 28 de septiembre. *BOE*, núm. 246, de 14 de octubre de 1995. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2994>

STC 109/1998, de 21 de mayo. *BOE*, núm. 146, de 19 de junio de 1998. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1998/109> (Última consulta 02/06/2015).

STC 223/1999, de 16 de diciembre. *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 2000. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/20/pdfs/T00041-00121.pdf>

STC 73/2000, de 14 de marzo. *BOE*, núm. 90, de 14 de abril de 2000. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4057>

STC 104/2000, de 13 de abril. *BOE*, núm. 119, de 18 de mayo. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4088>

STC 120/2000, de 10 de mayo. *BOE*, núm. 136, de 7 de junio. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4104>

STC 235/2000, de 5 de octubre. *BOE* núm. 267, de 7 de noviembre de 2000. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4219>

STC 132/2001, de 8 de junio. *BOE*, núm. 158, de 3 de julio de 2001. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/07/03/pdfs/T00126-00134.pdf> (Última consulta 17/04/2017) con corrección de errores *BOE*, núm. 26 de julio de 2001.

STC 159/2001, de 5 de julio, en su FJ 4. *BOE*, núm. 178, de 26 de julio (suplemento), p. 79. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4455> (Última consulta 29/06/2007).

STC 173/2002, de 9 de octubre. *BOE*, núm. 255, de 24 de octubre. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4709>

STC 240/2006, de 20 de julio. *BOE*, núm. 197, de 18 de agosto de 2006. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2006-14886.pdf>

STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, *BOE* núm. 13, de 15 de enero de 2008. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6214> (Última consulta 19/06/2017).

STC 31/2010, *BOE* núm. 172, de 16 de julio. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2010-11409.pdf>

STC 134/2011, de 20 de julio, *BOE* núm. 197, de 17 de agosto de 2011, p. 171. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/08/17/pdfs/BOE-A-2011-13955.pdf> (Última consulta 22/03/2018).

STC 66/2011, de 16 de mayo. *BOE*, núm. 139, de 11 de junio. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6848>

STC 187/2012, de 29 de octubre. *BOE*, núm. 286, de 28 de noviembre. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23095>

STC 103/2013, de 25 de abril, *BOE*, núm. 123, de 23 de mayo, de 2013. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf>

STC 143/2013, de 11 de julio de 2013, *BOE* núm. 183, de 1 de agosto de 2013. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23533>

STC 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, *BOE* núm. 254, de 23 de octubre, de 2013. Web: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf>

STC 177/2013, de 21 de octubre. *BOE*, núm. 278, de 20 de noviembre. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23624>

STC 171/2014, de 23 de octubre de 2014. *BOE* núm. 282, de 21 de noviembre de 2014. Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/11/21/pdfs/BOE-A-2014-12084.pdf> (Última consulta 22/03/2018).

STC 41/2016, de 3 de marzo. *BOE*, núm. 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/08/pdfs/BOE-A-2016-3407.pdf>

STC 111/2016, de 9 de junio, *BOE*, núm. 170, de 15 de julio de 2017, pp. 50172-50220. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/15/pdfs/BOE-A-2016-6839.pdf>

STC 118/2016, de 23 de junio de 2016. *BOE*, núm. 181, de 28 de julio de 2016, pp. 52648-52689. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-7295>

STC 168/2016, de 6 de octubre. *BOE*, núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, pp. 79917-79930. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/15/pdfs/BOE-A-2016-10666.pdf>

STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016. *BOE*, núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, pp. 82816-82845. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/25/pdfs/BOE-A-2016-11127.pdf>

STC 44/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, pp. 43084-43105. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/27/pdfs/BOE-A-2017-5901.pdf>

STC 45/2017, de 27 de abril de 2017. *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, pp. 43106-43132. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/27/pdfs/BOE-A-2017-5902.pdf>

STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017. *BOE*, núm. 142, de 15 de junio de 2017, pp. 49488-49523. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/15/pdfs/BOE-A-2017-6850.pdf>

STC 93/2017, de 6 de julio de 2017. *BOE*, núm. 191, de 11 de agosto de 2017, pp. 81198-81230. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/08/11/pdfs/BOE-A-2017-9652.pdf>

STC 101/2017, de 20 de julio de 2017. *BOE*, núm. 191, de 11 de agosto de 2017, pp. 81360-81395. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/08/11/pdfs/BOE-A-2017-9660.pdf>.

STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, que resuelve el Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, planteado por 2.393 Municipios respecto a diversos preceptos de la LRSAL. *BOE*, núm. 247, de 13 de octubre de 2017, pp. 99702-99725. Web: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/13/pdfs/BOE-A-2017-11748.pdf>

STC 55/2018, de 24 de mayo, Web: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencias.aspx> (Última consulta 17/06/2018). *BOE*, núm. 151, de 22 de mayo. Web: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2018-8574.pdf>

TRIBUNAL SUPREMO

STS 2955/1999, de 30 de abril de 1999. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematc h=TS&reference=3167380&links=%22MANUEL%20GODED%20MIRANDA%22&optimize=20030906&publicinterface=true> (Última consulta 23/10/2017).

STS 2763/2013, de 20 de mayo de 2013. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematc h=TS&reference=6737816&links=&optimize=20130607&publicinterface=true> (Última consulta 21/02/2017).

STS 8715/2007, de 28 de noviembre de 2007. Web: <http://www.poderjudicial.es/search/DeActualidad/TS/Contencioso/>

OTRAS FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN ARBITRAL. Decisión 1/2008, de 20 de octubre de 2008, del Pleno de la COA, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones forales de Bizkaia y Araba/Álava y por las Juntas Generales de Araba/Álava en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi. *BOPV* núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, pp. 30104-30128. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0806849a.shtml>

COMISIÓN ARBITRAL. Decisión 1/2011, de 13 de mayo de 2011, del pleno de la COA, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, en relación a la Proposición de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a la Pequeña Empresa del País Vasco. *BOPV*, núm. 116, de 20 de junio de 2011, p. 15. Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2011/06/1103185a.pdf>

COMISIÓN ARBITRAL. Decisión 3/2012, de 19 de abril, relativa a cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación al Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. *BOPV* núm. 115, de 13 de junio de 2012, pp. 1-69 (2012/2692). Web: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/06/1202692a.pdf>

COMISIÓN ARBITRAL. Decisión 1/2016, de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, planteadas respectivamente, por la Diputación foral de Bizkaia, Juntas Generales de Araba/Álava, Diputación foral de Gipuzkoa y Diputación foral de Araba/Álava, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, publicada en el *BOPV*, núm. 206, de 31 de octubre de 2016, pp. 1-84 (2016/4590). Web: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/10/s16_0206.shtml

COMISIÓN JURIDICA ASESORA DE EUSKADI. Dictamen 160/2014, de 22 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, parágrafo 139. Web: <http://www.comisionjuridica.euskadi.eus/u78aMantenimientoWar/dictamenes/getBusquedaDictamenValues?tipoConsulAD=&titulocasa5=&tituloeusa5=&textodoca5=&coden trespa5=&tipodictamena5=0&coddictamena5=160%2F2014&fromfecdictamena5=&tofecdictamena5=&numconsultaa5=&codorganismoa5=&origenbusq=&uidsonorigenbusq=&uidsareajur1a5=&uidsareajur2a5=&uidsareajur3a5=&uidsareajur4a5=&uidsareajur5a5=&codresumendoca5=&uidsonponentea5=&uidsvotantea5=&tienevotoa5=&descnormativa casa5=&descnormativaeusa5=&descriptora5=&uidsdscriptora5=&condiciondescriptor a5=>

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. X legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 58-1, p. 25. Web: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CO NF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28PROYECTO+DE+LEY+DE+ RACIONALIZACION+Y+SOSTENIBILIDAD+DE+LA+ADMINISTRACI%C3%B3N+LOCAL%29.ALL.+Y+BOCG-10-A-58-1.CODI.#1>

CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio de 2013. Web: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 338/2014, de 22 de mayo. Web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-338>

CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA. Recomendación 336(2013) del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, de 28 de febrero, de 2013, p. 51. Web: <https://www.cosital.es/images/informe%20y%20recomendacion%20sobre%20la%20democracia%20en%20espaa%20200313.pdf>

CORTES GENERALES. *Diario de Sesiones*. Senado, X Legislatura, núm. 94, de 16 de diciembre, de 2013, pp. 8889-8891. Web: http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_10_94.PDF#page=6

EUDEL. “Bases para una ley Municipal de Euskadi” Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0

EUDEL. “Consideraciones urgentes sobre algunos aspectos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi”. Web: http://www.eudel.eus/es/documentos/otros_documentos_0

EUSKO JAURLARITZA-GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE HACIENDA y ECONOMÍA. “Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Web: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/distribucion_competencial/es_14815/adjuntos/Analisis_general_competencias_y_financiacion.pdf

EUSKO JAURLARITZA-GOBIERNO VASCO. Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. [https://bideoak2.euskadi.eus/debates/ley_municipal/Anteproyecto Ley Municipal Euskadi Informacion publica.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/debates/ley_municipal/Anteproyecto_Ley_Municipal_Euskadi_Informacion_publica.pdf)

EUSKO JAURLARITZA/GOBIERNO VASCO. Proyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/01-ley-municipal-vasca/>

EUSKO LEGEBILTZARRA/ PARLAMENTO VASCO. Web: http://www.legebiltzarra.eus/fr_splenoc2/SDW?WAnte proyecto=spl_legis=10+and+spl_nasun=1+and+spl_freun=20150101:20151231+order+by+spl_freun/desc,spl_diario/desc

FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *FEMP*. Web: <http://www.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf>

FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. Carta de Vitoria, de 25 de noviembre de 2004. Web. http://femp.femp.es/files/566-132-archivo/Carta_de_Vitoria_2004.pdf

FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. Consultas Formuladas a la FEMP sobre la LRSAL. “Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Web: <http://www.femp.es/files/3580-778-fichero/competencias%20impropias.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Web: <https://www.ine.es/>

IREKIA. Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. Web: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/965-anteproyecto-ley-municipal-euskadi?stage=presentation>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Plan Nacional de Reformas 2012*. Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/pnrdefinitivo.pdf>. *Plan Nacional de Reformas 2013*. Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/pnrespa%C3%B1a2013.pdf> y *Plan Nacional de Reformas 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018*. Web: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf. Web: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR_2015.PDF. Web: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160503_np_reformas.pdf. Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/PNR%202017.pdf>. Web: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/Progreform.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Anteproyecto de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Versión de 28 de febrero de 2012*. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRASOAL.pdf>.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Registro de Entidades locales*. Web: https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/otras_agrupaciones/16/13431

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Nota explicativa de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Web: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *BOE* núm. 41, de 17 de febrero de 2017, pp. 11008-11011 y *BOPV* núm. 34, de 17 de febrero de 2017. Web: <https://boe.es/boe/dias/2017/02/17/pdfs/BOE-A-2017-1656.pdf> (Última consulta 21/06/2017).

