

LA APLICACIÓN DIFERENCIADA O ASIMÉTRICA DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS (Y EN DOS MUNICIPIOS: MADRID Y BARCELONA)

Manuel Luis Pérez García

Letrado Consistorial del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona (ss. ee)

Asesor Técnico del Tribunal de Cuentas⁸

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- 1.- LA SEGUNDA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. EL ARTÍCULO 135 CE: LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
- 2.- LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE RÉGIMEN LOCAL: NORMACIÓN INTENSA, EXTENSA Y UNIFORME DEL RÉGIMEN LOCAL
- 3.- EL RÉGIMEN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN
- 4.- APLICACIÓN DE LA LRSAL EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES, CIUDADES AUTÓNOMAS Y EN MADRID Y BARCELONA
- 5.- CONCLUSIONES

⁸ Desde aquí agradezco la invitación a participar como ponente en las «XXVII Jornadas de Letrados de las Comunidades Autónomas» con mi más sincera felicitación a D. Roberto Mayor Gómez y a D^a Belén López Donaire y a todo su equipo por una magnífica organización. Dedico este artículo a la memoria de D. Licinio de la Fuente, jurista (Abogado del Estado) y político toledano, recientemente fallecido.

INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante) puede ser considerada en parte una hijuela del nuevo artículo 135 CE, como producto de una situación económica y fiscal excepcional y con el objetivo de lograr un importante ahorro del gasto público español cuantificado en 9.000 millones de euros aproximadamente, tal y como recogía el Programa Nacional de Reformas de 2012.

El régimen local español⁹ se ha distinguido desde la Constitución de 1812 por un acendrado uniformismo¹⁰ que ha supuesto que, con pocas salvedades, haya existido y exista esencialmente un régimen común. En la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) se contiene una clara referencia a la problemática del uniformismo local: «[...] *En segundo lugar, el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto*

9 Me sumo al merecido homenaje póstumo al Profesor Luis Ortega Álvarez. Sin ánimo de exhaustividad, citamos alguna de su obra en relación con nuestro ámbito de estudio: ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2006): «La interiorización autonómica del régimen local», en FONT I LLOVET, Tomás, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 53-69; (2008): «Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía», en ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Públicas, págs. 37-62; (2010): «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, págs. 267-285; (2011): «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 253-285 y (2011): «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tom. I, 3ª edición, Madrid, Iustel, págs. 391-482.

¹⁰ Sobre el fundamento y causas del uniformismo del régimen local véase ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2000): «Diferenciación frente a uniformismo en la organización territorial local», *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Barcelona, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, págs. 77-94. Otro enfoque en FONT I LLOVET, Tomás (2011): «Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga», en LÓPEZ MENUDO, Francisco (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, págs. 1217-1236.

que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones».

Se sostiene por algunos autores¹¹ que uno de los objetivos principales de la LRSAL es evitar que las comunidades autónomas puedan atribuir competencias a los municipios, cruzando la línea del legislador básico para convertirse realmente en una ley armonizadora: de esta modo, al tiempo que priva a los municipios de determinadas competencias en servicios sociales, sanidad y educación, impone a las comunidades autónomas la titularidad de las competencias municipales ejercidas hasta ahora en estas materias.

Paradójicamente, e incluso inconscientemente como veremos a continuación, la LRSAL está imbuida del principio de diversidad o diferenciación.

1.- LA SEGUNDA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La LRSAL tiene como una de sus finalidades la adecuación de la normativa básica local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera según el nuevo artículo 135 de la CE. Así se pone de manifiesto en el Preámbulo de la LRSAL: «*La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero*».

¹¹ NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel (2014): «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, pág. 3.

La segunda enmienda a la Constitución Española de 1978 tiene el siguiente tenor literal:

Artículo 135. Estabilidad presupuestaria.

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

Al igual que la anterior reforma, que afectó al artículo 13.2 CE, se ha realizado por el procedimiento de urgencia y en lectura única¹², pero a diferencia de aquella su contenido ha suscitado una considerable controversia política, social y jurídica. Mientras la primera reforma fue apoyada por todos los grupos parlamentarios, en el presente caso, la reforma se pergeñó con inusitada celeridad tras un acuerdo entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición, y con escasísimo debate. Ni las diferentes Comunidades Autónomas ni los entes locales¹³, a pesar de ser destinatarios directos del nuevo artículo 135 CE, fueron consultados mediante los instrumentos existentes (Consejo de Política Fiscal y Financiera o Federación Española de Municipios y Provincias, respectivamente).

El nuevo artículo 135.1 de la Constitución consagra el principio de estabilidad presupuestaria como regla esencial a la que todas las Administraciones Públicas han de adecuar su actuación. Sin embargo, el número 2 de ese mismo artículo introduce la posibilidad de que el Estado y/o las Comunidades Autónomas incurran en déficit estructural, con la prohibición de que el mismo supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros. Simultáneamente, se declara taxativamente que las Entidades Locales *«deberán presentar equilibrio presupuestario»*. Serán, pues, las Entidades Locales las que con mayor rigor hayan de soportar las consecuencias derivadas

12 La proposición original de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados, se publicó en el BOCG de 26 de agosto de 2011, núm. 329-1 y el BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, publica la reforma del mencionado artículo 135 de la Carta Magna, cuya disposición final única indica que entrará en vigor el mismo día de su publicación, sin vacatio legis.

13 La exigencia de equilibrio presupuestario sólo aparecía en nuestra vigente Constitución, antes de su enmienda, referida a las Entidades Locales (art. 135.2, in fine CE).

de la reforma constitucional¹⁴. Téngase en cuenta que la situación precedente admitía el déficit destinado a realizar actuaciones productivas (déficit inversor) y, limitadamente, el déficit derivado de la insuficiencia en el crecimiento del PIB cuando se tratase de municipios que fuesen capitales de provincia o municipios de gran población. La dicción literal del artículo 135.2 CE *in fine* no parece admitir desviaciones en relación con el déficit local sin perjuicio de determinadas situaciones excepcionales para los entes locales.

En desarrollo de dicho precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)¹⁵. Esta Ley Orgánica, tal como afirma su exposición de motivos, busca garantizar el principio de estabilidad presupuestaria para reforzar, así, la obligación de España para con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. La Disposición Final primera de la LOEPSF únicamente invoca como título competencial el artículo 135 CE¹⁶, aunque su anteproyecto incluía la invocación de los artículos 149.1.13 y 149.1.14 CE, esta referencia. La LOEPSF ha derogado las dos leyes que, desde el año 2001, constituían la legislación estatal vigente en esta materia. Por un lado, la Ley general de estabilidad presupuestaria, aprobada inicialmente como Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y que, después de sucesivas reformas y una refundición, fue nuevamente reformada por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, y por el Real decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Por otro lado, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, que fue reformada principalmente mediante la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo¹⁷.

¹⁴ Sobre los efectos de la crisis económica en general y su afectación a la autonomía municipal véase CUBERO MARCOS, José Ignacio (2013), «Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 95, págs. 17-52. Este trabajo tiene por objeto analizar en qué medida la autonomía local y el principio democrático que la inspira se hallan afectados directamente por algunas medidas liberalizadoras procedentes del gobierno español y de la Unión Europea: estrategias tendentes a la libre prestación de servicios y actividades; el pago de las deudas pendientes a contratistas y proveedores; y la obligatoriedad de la prestación de determinados servicios obligatorios.

¹⁵ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012.

¹⁶ Disposición Final primera. Título competencial: «La presente Ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución».

¹⁷ Dos reformas, en su conjunto, de gran calado que afectaron, respectivamente, a diecinueve de los veinticinco artículos de la Ley 18/2001 y a nueve de los once artículos de la Ley orgánica 5/2001. La novedad más importante que introdujo la reforma del año 2006 fue la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico, lo que exigía obtener superávit en las situaciones en las que la economía creciese por encima de su potencial para destinarlo a compensar los déficits registrados cuando la economía se encontrase en la situación contraria. Por lo que se refiere a las Entidades Locales, se estableció, para aquellas Entidades incluidas en el ámbito subjetivo definido en el

La única especialidad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en relación con ciudades aparece en su Disposición Final primera¹⁸. Ningún municipio ha tenido un tratamiento particularizado en su redactado, de manera acorde con el tratamiento uniforme a todas las Corporaciones Locales¹⁹.

Junto al régimen general aplicable a todos los Estados miembros de la Unión Europea contenido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el día 2 de marzo de 2012 veinticinco Estados miembros de la Unión Europea –entre los que se encuentra el Reino de España– firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), con el objeto, según se indica en su artículo 1º.1 de *«reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, (...) reforzar la coordinación de sus políticas económicas y (...) mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social»*. El TECG será aplicable íntegramente a las Partes Contratantes cuya moneda es el euro, aplicándose a las restantes Partes Contratantes en la medida y en las condiciones establecidas en el artículo 14.

artículo 111 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y determinadas anualmente por la Comisión Nacional de Administración Local, la aplicación, al igual que al Estado y a las Comunidades Autónomas, del principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación (tal como se expone en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 164/2012, de 1 de marzo sobre el Anteproyecto de Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Esta Ley también fue objeto de Dictamen por el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña: el núm. 8/2012, de 2 de julio, sobre la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

¹⁸ Ciudades que ostentan una peculiar situación constitucional (como se puede observar en la STC 240/2006). Disposición Final quinta. Régimen de las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla: *«Las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y de Melilla se regirán en materia de estabilidad presupuestaria por las disposiciones contenidas en la presente Ley Orgánica que resulten de aplicación a las Corporaciones Locales, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de su condición de miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y de que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 13.5 de la presente norma, se deba considerar el régimen de endeudamiento que para las mismas se establece en sus respectivos Estatutos de Autonomía, teniendo carácter supletorio el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo»*.

¹⁹ Tampoco en su modificación, por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

El artículo 135 de la CE ha supuesto la modificación de la LBRL²⁰ y de la LHL para adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

La jurisprudencia constitucional ha consagrado el principio de estabilidad presupuestaria. Por ejemplo en la STC núm. 157/2011 de 18 octubre que desestima el recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria: «[...] *Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la «consagración constitucional» –exposición de motivos de la Reforma– del «principio de estabilidad presupuestaria», resulta claro que «es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que "en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones."*» (STC 179/1998, de 19 de septiembre, F. 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, F. 3, 1/2011, de 14 de febrero, F. 2 y 120/2011, de 6 de julio, F. 2). Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido», FJ 3º.

²⁰ El artículo 135 de la CE ha influenciado la reforma del modelo de gobierno local en España que «no puede basarse ya únicamente sobre el pilar del reconocimiento y garantía de la autonomía local. Este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango: las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos expresamente en el artículo 135 de la Constitución. Autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse». Vide FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo (2014): «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, pág. 20.

Se mantiene dicha doctrina en las SSTC 152/2014, de 25 septiembre, FJ 4; 199/2011, de 13 diciembre, FJ 4; 53/2014, de 10 abril, FJ 3; 206/2013, de 5 diciembre, FFJJ 5 y 6; 206/2013, de 5 diciembre, FJ 11 y 199/2011, de 13 diciembre, FJ 4.

2.- LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE RÉGIMEN LOCAL. NORMACIÓN INTENSA, EXTENSA Y UNIFORME DEL RÉGIMEN LOCAL

Siguiendo a la mejor doctrina (por todos al Profesor VELASCO CABALLERO²¹) hemos de convenir que la Constitución Española de 1978 no atribuye al Estado la materia «régimen local» o la de «Administración local». Los primeros estatutos de autonomía, como el vasco o el catalán expresamente confirieron a las respectivas comunidades autónomas la competencia exclusiva sobre «régimen local», si bien con la precisión de que era «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución» (artículos 10.4 EAPV de 1979 y 8 EAC de 1979). Otros estatutos de autonomía posteriores atribuyeron escasas competencias sobre régimen local a las respectivas comunidades. El Estado con una interpretación avalada por el propio Tribunal Constitucional desde la STC 214/1989 ha llevado a cabo una interpretación amplia del título competencial contenido en el artículo 149.1.18 CE, «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», entendiendo que amparaba una legislación básica específica sobre la Administración local: una ley prácticamente uniforme para toda España (salvo algunas especialidades insulares y forales) y con notable extensión e intensidad en su regulación (normación intensa, extensa y uniforme del régimen local) fue luego completada con el 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, y con la Ley de Haciendas Locales de 1988 (hoy Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el vigente Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

²¹ Resulta de consulta obligada su monografía: VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons. En especial los capítulos IV y V. Más reciente, véase VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en AA.VV, *La reforma del 2013 del régimen local español*, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 75-136.

3.- EL RÉGIMEN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN. LA INTERPRETACIÓN LLEVADA A CABO POR LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

A partir de 2006 mediante la aprobación de nuevos estatutos de autonomía (especialmente los de Andalucía, Aragón Cataluña,) se aumentaron las competencias autonómicas sobre régimen local distinguiendo dos grupos de materias dentro del régimen local: las propiamente exclusivas y las compartidas con el Estado.

La STC 31/2010, FJ 59, declaró que las atribuciones estatutarias no pueden impedir el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales descritas en el artículo 149.1 CE; y por lo mismo, cualquier competencia autonómica –incluso las exclusivas– tiene como límite otras competencias «concurrentes» del Estado.

En la misma sentencia y como se avanzó en la STC 247/2007, sobre el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, también se declaró que las competencias estatales tienen asimismo su límite en las competencias estatutarias de cada comunidad autónoma: «*[el Estatuto] contribuye a perfilar el ámbito de normación y poder propio del Estado*», STC 31/2010, FJ 4.

Aunque parte de la doctrina entendió que las nuevas normas estatutarias lógicamente debían delimitar la comprensión amplia y uniforme de la competencia estatal sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», en su proyección específica sobre el régimen local, la más reciente jurisprudencia constitucional parece decantarse porque en materia local sólo caben competencias autonómicas de desarrollo. 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 que: «*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», FJ 3.

4.- APLICACIÓN DE LA LRSAL EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES, CIUDADES AUTÓNOMAS Y EN MADRID Y BARCELONA

La LRSAL no se aplica de manera uniforme en toda España. Durante su iter parlamentario se fueron incorporando cláusulas de descuelgue²² de una mayor o menor importancia para algunas Comunidades Autónomas: Aragón, Baleares, Canarias, Navarra y País Vasco²³; y para ambas ciudades autónomas: Ceuta y Melilla²⁴. También se incluyó una disposición adicional, la quinta, para dos municipios: Barcelona y Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO afirma que la LRSAL incorpora inconscientemente el «principio de diferenciación» a la regulación del ámbito local de gobierno²⁵ y según su análisis la diferenciación atraviesa todo el texto legal, aunque con manifestaciones o dimensiones plurales, en algunos casos expresado de forma explícita, en otros de modo menos

²² «Cláusulas de excepción», según el criterio de VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local», en AA.VV, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pág. 4.

²³ El respeto a los regímenes especiales de determinadas CCAA fue objeto (apartado 7º) del Informe acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la Ponencia parlamentaria, en su sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2013, Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 277, de 29 de noviembre de 2013, pág. 22 y ss.

²⁴ Mientras la DA 1ª LRSAL establece una aplicación singularizada para el País Vasco la DA 2ª hace lo mismo para la Comunidad Foral de Navarra. De forma más reducida, la DA 3ª.2 LRSAL particulariza la aplicación en Aragón, por su «régimen especial de organización institucional», es decir, la división estatutaria comarcal. En Ceuta y Melilla, la DA 4ª también introduce algunas particularidades. Por último, la DA 16ª LRSAL preserva la legislación específica de aplicación a los consejos insulares baleares y a los cabildos canarios.

²⁵ «Frente a la unánime crítica doctrinal que la legislación básica anterior levantó con el paso del tiempo de apostar por una (relativa) uniformidad normativa en el tratamiento de una realidad de geometría variable (aunque esta cuestión se rompió parcialmente y de forma poco afortunada en la reforma de 2003), lo cierto es que el legislador de la LRSAL ha tomado como punto de referencia «la diferenciación», aunque, como decimos, de modo inconsciente, puesto que no hay ni un solo documento, así como tampoco referencia alguna en el preámbulo, que se asiente sobre estas premisas», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2013): «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, núm. 5, págs. 300 y ss.

evidente (incluso críptica). Identifica tres dimensiones de proyección del principio de diferenciación: a) El principio de diferenciación en función de la aplicabilidad «territorial»; b) El principio de diferenciación en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte y c) El principio de diferenciación en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad (especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

Nos centraremos en nuestra exposición en el diverso desarrollo autonómico de la LRSAL teniendo en cuenta el diferente instrumento normativo usado (dejando apuntado que algunas CCAA no lo han desarrollado o no lo han hecho adecuadamente):

a) Mediante la aprobación de una Ley autonómica:

- Galicia. Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL²⁶. Se estructura en 12 artículos, 6 DDAA y 3 DDFF. En su Exposición de motivos se justifica prolijamente la Ley en los siguientes términos: *«El eje fundamental tanto de la Ley de racionalización y reforma de la Administración local como de esta ley debe seguir siendo el artículo 2.1 de la LBRL, que en su redacción actual derivada de la reforma continúa haciendo referencia a que, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios y las provincias 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, proximidad, eficacia y eficiencia, y, como añade ahora la reforma, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Este artículo demuestra, en definitiva, que, como en el modelo originario de la LBRL, la ley básica no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, expresa que este precepto condensa «el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deban reconocerse a las entidades locales [...], fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».*

²⁶ <http://www.boe.es/boe/dias/2014/07/22/pdfs/BOE-A-2014-7736.pdf>.

Recientemente y por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local (BOE 8 de abril de 2015), de conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo constituido para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas con relación al artículo 3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local, ambas partes las consideran solventadas de conformidad con las actuaciones desarrolladas y en razón de los compromisos siguientes: a) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 3 de la Ley 5/2014 de 27 de mayo, ambas partes confirman que tanto este artículo como el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento. La Comunidad Autónoma de Galicia se compromete a modificar su legislación de régimen local incorporando en el ordenamiento jurídico autonómico la interpretación contenida en el presente acuerdo. b) Asimismo las partes consideran que la continuidad en el ejercicio por las Entidades Locales de las competencias recogidas en el artículo 3.3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, exigirá una evaluación previa de cada Entidad Local con respecto a la no existencia de duplicidades y de la sostenibilidad financiera. Ello sin perjuicio del control que, en ejecución de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma, en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, ejerza en orden a verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local. c) Ambas partes están de acuerdo en que la regulación contenida en la Disposición Adicional Tercera no impide la aplicación del artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para los casos previstos en dicho precepto. Por ello dan por concluida la controversia constitucional planteada.

• La Rioja. Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad autónoma de La Rioja²⁷. Se divide en 5 artículos y 2 DDFF. En su Exposición de motivos se apela a la seguridad jurídica: *«La reordenación del sistema competencial de los municipios requiere un análisis previo de la situación concreta de las distintas entidades locales; la reorganización de estructuras administrativas; la valoración y asignación de fondos; y la modificación legislativa de la normativa autonómica reguladora del régimen jurídico de la Administración local y la normativa sectorial correspondiente a las distintas materias competenciales. Durante el periodo de tiempo preciso para ello y en tanto no se produzca la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de La Rioja, es necesario dotar de seguridad jurídica a los agentes jurídicos que prestan servicios en la Administración Pública y garantizar la correcta prestación de los servicios, sobre todo en materias tan relevantes para el ciudadano como la educación, la salud y los servicios sociales. Por esta razón, la ley recoge y da continuidad al ejercicio de competencias atribuidas a las entidades locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Determina los órganos encargados de emitir los informes vinculados al ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación por las entidades locales»*.

• Madrid. Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL²⁸. La Ley madrileña se estructura en 4 capítulos: I: Disposiciones generales, II: Competencias de los municipios, III: Del traspaso de competencias y servicios y IV: Cooperación económica, técnica y administrativa, que hacen un total de 10 artículos, 4 disposiciones adicionales, 1 DT, 1 DD y 4 DDFF.

b) Mediante la aprobación de un Decreto-ley autonómico:

• Castilla-León. Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL. Está compuesta por 5 artículos y 2 DDFF. Según su Exposición de Motivos: *«El Decreto-ley se estructura en cinco artículos relativos al ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; al informe para el ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación; a los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación; a las competencias en materia de educación, salud y servicios sociales y, por último, al traspaso*

²⁷ <http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/25/pdfs/BOE-A-2014-6667.pdf>.

²⁸ <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/22/pdfs/BOE-A-2014-10706.pdf>.

de medios». Por Resolución de 9 de abril 2014 se ordenó la publicación del Acuerdo de las Cortes de Castilla y León de convalidación del Decreto-ley 1/2014²⁹.

- Andalucía. Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. El Decreto-ley se divide en 8 artículos, 1 DA, 1 DT y 2 DDFF. Al igual que en el caso de Galicia y por Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2015), en relación con las discrepancias competenciales manifestadas con relación al artículo 2, apartado 2, último inciso, y apartados 3 y 4; y con el artículo 8 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local, ambas partes las consideran solventadas.

- Extremadura. Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura³⁰. Es una norma con un único artículo y una disposición final.

- Cataluña. Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL. Quedó derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento de Cataluña³¹. Véase Resolución 774/X del Parlamento de Cataluña, por la que se hace pública la derogación del Decreto ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Tenía 8 artículos, 8 DDAA y una DF. En su Preámbulo podía leerse: *«El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, actúa como garante de la autonomía municipal, de acuerdo con el mandato del artículo 137 de la Constitución, y ordena al legislador –estatal y autonómico, sin distinción– que otorgue competencias propias a los entes locales en las*

²⁹ BO. Castilla y León, de 7 de mayo de 2014, núm. 85, pág. 30689.

³⁰ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6858.

³¹ Véase Resolución 774/X del Parlamento de Cataluña, por la que se hace pública la derogación del Decreto ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

materias que en este se recogen. Es, pues, el ámbito material indispensable que la Ley 7/1985, de 2 de abril, considera que tiene que prestar el ente local. La aplicación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en Cataluña se tiene que entender favorable a la autonomía local, al bloque constitucional de competencias y a las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña. En este sentido, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, el artículo 84 del Estatuto de autonomía de Cataluña no desplaza o impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de régimen local establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución, de forma que se produce una superposición entre ambas previsiones, la estatal básica y la estatutaria autonómica, lo cual se traduce en la vigencia de lo que establece el artículo 84 del Estatuto de autonomía de Cataluña y de la normativa de despliegue de este con rango de ley».

En su sustitución, aunque con un ámbito más reducido, se dictó el Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL. Éste tiene 4 artículos y una DF.

- Murcia. Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.

- Islas Baleares. Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.

- c) Mediante la aprobación de una norma autonómica de rango reglamentario.

- Asturias. 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 LRSAL.

- d) Mediante la aprobación de instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio:

Cinco CCAA han emitido Circulares o Notas. También la Administración General del Estado tiene una Nota explicativa de la reforma local de 5 de mayo de 2013³²:

- País Vasco. 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 LRSAL.

32

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>.

• Castilla-León. Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.

• Cataluña. Nota explicativa de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL.

• Aragón. Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL que modifica la LBRL.

• Comunidad Valenciana. Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.

• Madrid y Barcelona: La posición y visibilidad del régimen especial de ambos municipios durante el iter prelegislativo fue variando enormemente (desde el olvido inicial a la redacción final en la Ley vigente³³, pasando por su negación en la fase intermedia³⁴). En los primeros borradores³⁵ no se hacía mención expresa alguna, ni en el articulado ni en las disposiciones adicionales o finales. Sí se hacía una referencia, aunque no expresa, en la disposición derogatoria única³⁶.

En el borrador del Anteproyecto de 18 de febrero de 2013³⁷ ya aparecían algunas especificidades y se produjo la modificación de la disposición derogatoria única para entender expresamente derogado el tramo estatal del régimen especial barcelonés³⁸.

³³ Disposición adicional quinta. Regímenes especiales de Madrid y Barcelona. «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

³⁴ Esta legislativa sinuosa ha sido una constante en el conjunto del Proyecto.

³⁵ En concreto en los Borradores de 30 de julio de 2012, de 14 de noviembre de 2012 y en el de 12 de diciembre de 2012.

³⁶ Una cláusula derogatoria general al uso: «A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido».

³⁷ Aprobado tras Informe del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2013.

³⁸ «A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como todas aquellas disposiciones contrarias a lo previsto en esta Ley contenidas en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen

GALÁN ha destacado la influencia del Consejo de Estado en la Ley finalmente aprobada. En su dictamen de 26 de junio de 2013: «*La disposición adicional cuarta³⁹ en conexión con la disposición derogatoria, presenta un contenido que, a juicio del Consejo de Estado, ha de ser reformulado.*

Lo natural es que las normas jurídicas de naturaleza particular difieran de las normas generales referidas a la misma materia. Por ello, la precisión según la cual las leyes particulares de los Municipios de Madrid y de Barcelona -cuya vigencia expresamente se mantiene- deben aplicarse en cuanto no se opongan a la nueva Ley constituye una determinación poco coherente y generadora de confusión. Por tal razón, se entiende necesario que en esta disposición adicional se suprima el inciso "en lo que no se oponga a la misma". Por lo mismo, en la disposición derogatoria debería eliminarse su contenido final, referido a las Leyes 22/2006 y 1/2006. Esto es, cuanto sigue a partir de las palabras "... así como todas aquéllas..." ».

VELASCO reconoce la utilidad de la DA 5ª al dotar de seguridad jurídica al régimen especial de Barcelona y Madrid mediante una *regla de principio* (la aplicación de la LRSAL a Barcelona y Madrid), una *amplia excepción* a esta regla («sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica⁴⁰») y un *límite* a la propia excepción («con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»).

Para el profesor GALÁN la redacción de la DA 5ª es manifiestamente mejorable y el límite a la inaplicación de las bases de la LRSAL es la sumisión estricta al contenido del nuevo art. 135 CE. Además recalca la dificultad hermenéutica de perfilar el mismo concluyendo que «*solamente estaría justificado que fueran un límite a la aplicación preferente de la legislación especial aquellas afectaciones de la ley general sobre la ley especial que pudieran acreditar una suficiente conexión, directa e inmediata, por necesarias, con la efectividad de los principios de estabilidad presupuestaria y*

Especial de Madrid, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona».

³⁹ Que se convirtió, con un redactado acorde con las observaciones del Alto Órgano consultivo, en la disposición adicional quinta de la Ley 27/2013.

⁴⁰ Legislación específica que cabe interpretar en el sentido que incluye no solo la Carta Municipal de Barcelona y la LREB sino también las normas municipales que las complementen o desarrollen, criterio que compartimos con VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal* 2013, núm. 7, Madrid, Marcial Pons, pág. 63.

sostenibilidad financiera»⁴¹, una interpretación extensiva de dichos principios vaciaría de contenido a aquella.

La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, en su sesión de 11 de junio de 2014, aprobó una «Instrucción por la que se establece el marco y los criterios generales de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, al municipio de Barcelona», ex artículo 7.1⁴² de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña⁴³.

Salvo error u omisión por nuestra parte, el municipio de Madrid no ha aprobado ninguna norma en desarrollo de la LRSAL pero el régimen municipal especial de Madrid sí ha sido incluido en la Disposición Adicional Tercera⁴⁴ de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁴⁵.

CONCLUSIONES

Aunque uno de los leitmotivos de la LRSAL es la consagración constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera por obra de la

⁴¹ Vide GALÁN GALÁN Alfredo (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extra 1, págs. 6-7.

⁴² Artículo 7. Dirección y supervisión: «1. Los órganos administrativos ejercen sus competencias bajo la dirección y la supervisión del órgano de que dependen jerárquicamente, que puede emitir instrucciones y circulares u órdenes de servicios para fijar, respectivamente, los criterios para la aplicación de las normas jurídicas en el ejercicio de sus funciones y para el funcionamiento de los servicios».

⁴³ BOE núm. 203, de 21 de agosto de 2010.

⁴⁴ Régimen especial del Municipio de Madrid: «1. Las disposiciones de esta Ley son de aplicación al Municipio de Madrid, sin perjuicio del pleno respeto a las particularidades de su legislación específica, en particular, a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y con sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. 2. El régimen de transferencia de competencias y servicios entre la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid se someterá a lo previsto en el Capítulo I del Título VI de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que regula el régimen de transferencia de competencias y servicios entre la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid, en el marco del proceso de eliminación de duplicidades desarrollado por ambas Administraciones. 3. Los traspasos de medios personales entre ambas Administraciones se regirán por lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley». En el preámbulo de esta ley se declara el respeto a las particularidades del Municipio de Madrid.

⁴⁵ BOE núm. 256, de 22 de octubre de 2014, págs. 85635 y ss.

nueva redacción del artículo 135 de la CE, y que por el funcionamiento de facto como títulos competenciales de dichos principios se podría presuponer un régimen jurídico local común en todas las Comunidades Autónomas, la LRSAL rompe de manera paradójica e incluso involuntaria la tendencia a la uniformidad del régimen local español desde la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 nacida en la Constitución de Cádiz en 1812. La diferenciación ha sido consecuencia de una procelosa tramitación parlamentaria. Existen por ello en la Ley 27/2013 numerosas cláusulas de escape o modulación en su aplicación en todo el territorio español: la diferenciación en mayor o menor media afecta a Aragón, Baleares, Canarias, Navarra y País Vasco; a Ceuta y Melilla. Y existe una disposición adicional para dos municipios: Barcelona y Madrid.

Los Estatutos de Autonomía de segunda generación contienen una mayor densidad jurídica en materia local lo que ha hecho florecer una mayor tensión entre la legislación básica y los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional elude la utilización de los estatutos reformados como canon de constitucionalidad y parece querer limitar las competencias autonómicas a las de ejecución (STC 137/2014, entre otras).

Numerosas comunidades autónomas han desarrollado normativamente la LRSAL pero de una manera no muy satisfactoria en algunos casos (el supuesto extremo es la de aquellas Comunidades que no han dictado la preceptiva normativa de desarrollo en un ámbito como el local en el que juega el binomio: bases del Estado + desarrollo autonómico o de otras que se han limitado a dictar meras Circulares o Instrucciones). La finalidad confesada de la normativa de desarrollo de la LRSAL es la preservación de la seguridad jurídica (clarificación), la defensa de la autonomía local y la defensa de las competencias autonómicas. En algunos casos existen normativas parcialmente *contra legem* (Andalucía o Galicia), pero la interpretación prospectiva que efectuaban ambas Leyes parece haber sido sanada en sendas Comisiones Bilaterales de Cooperación. Es decir, frente al inicial entendimiento de que las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (véase el art. 7.4 LRSAL) incluían sólo a las nuevas tras la entrada en vigor de la LRSAL, en sendos recientes Acuerdos previos a los recursos de inconstitucionalidad se concluye que afectan a las competencias existentes con anterioridad al 31 de diciembre de 2013.