



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

LAS ENTIDADES LOCALES, SUS RELACIONES Y COMPETENCIAS. REALIDAD, EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Alumno: Lorenzo Guerrero Cobo

Septiembre, 2019

INDICE

ABREVIATURAS	1
RESUMEN.....	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. JUSTIFICACIÓN.....	8
3. OBJETIVOS.....	8
4. METODOLOGÍA	9
5. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO.....	10
5.1. Marco teórico.....	10
5.1.1. Autonomía Local	11
5.1.2. Relaciones intergubernamentales	17
5.1.2.1. Cooperación-Relaciones	19
5.1.2.2. Cooperación-Competencia.....	21
5.1.2.3. Coordinación.....	23
5.1.2.4. Colaboración	24
5.1.3. La racionalización de la Administración Pública	25
5.2. Marco normativo	31
5.2.1. Constitución Española de 1978 (CE).....	32
5.2.2. Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)	34
5.2.3. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local	34
5.2.4. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)	35
5.2.5. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).....	36
5.2.6. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EEAA) y otra legislación autonómica (LAULA, LPATRICA)	36
5.2.7. 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.....	37
5.2.8. Recursos de Inconstitucionalidad interpuestos ante el TC sobre la LRSAL, especial referencia a STC 111/2016 de 9 de junio de 2016 a recurso 1959- 2014 interpuesto por la Junta de Andalucía	38

6. REALIDAD, EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	42
6.1. Las competencias propias.....	43
6.2. Las competencias delegadas.....	45
6.3. Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.....	45
6.4. El principio de sostenibilidad financiera	46
7. CONCLUSIONES	49
8. FUENTES CONSULTADAS	51

ABREVIATURAS

AALL:	Administraciones Locales.
AAPP:	Administraciones Públicas.
AGE:	Administración General del Estado.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CE:	Constitución Española de 1978.
CEAL:	Carta Europea de Autonomía Local.
CORA:	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
EAA:	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
EELL:	Entidades Locales.
FEMP:	Federación Española de Municipios y Provincias.
LAULA:	Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.
LOEPSF:	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOTIC:	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
LPATRICA:	Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LRBRL:	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJSP:	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRSAL:	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
PIB:	Producto Interior Bruto.
RSCL:	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC:	Tribunal Constitucional.

- TRRL:** 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.
- TS:** Tribunal Supremo.
- TUE:** Tratado de la Unión Europea.
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

RESUMEN

La modificación del artículo 135 CE, supuso la obligación para todas las AA.PP. de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria para reforzar el compromiso de España con la UE y, simultáneamente, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Para la aplicación a la Administración Local del nuevo contenido del artículo 135 CE y de su desarrollo a través de la LOEPSF se aprueba la LRSAL cuyos objetivos son: eliminar duplicidades entre AA.PP, conseguir una Administración Local eficiente y establecer un control financiero y presupuestario más riguroso.

La LRSAL supuso un fuerte conflicto entre Estado y CC.AA. con adopción de diversas medidas legislativas e interposición de numerosos recursos de Inconstitucionalidad.

Un amplio sector doctrinal considera que las medidas contenidas en la LRSAL constituyen un ataque al principio de autonomía local y un intento por parte del Estado de recentralización en materia de competencias.

Palabras clave: Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, racionalización, autonomía local, Competencias.

ABSTRACT

The amendment to Article 135 CE, supposed the obligation for all the AAPP's to adapt their actions to the principle of budgetary stability to reinforce Spain's commitment with the EU and, simultaneously, ensure the economic and social sustainability of our country.

For the application to the Local Administration of the new content of the Article 135 CE and its development through LOEPSF, it is approved the LRSAL whose aims are: to eliminate duplicities between the AA.PP's, to achieve an efficient Local Administration and establish a more rigorous financial and budgetary control.

The LRSAL supposed a strong conflict between the State and the autonomous communities with the adoption of diverse legislative measures and the interposition of numerous appeals of the Unconstitutionality

A broad doctrinal sector considers that the measures contained in the LRSAL constitute an attack on the principle of the local autonomy and an attempt of the State to recentralize in terms of competence.

Keywords: Budget stability, financial sustainability, rationalization, local autonomy, competences.

1. INTRODUCCIÓN

Con la aprobación de nuestra actual Constitución, “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. Nuestra actual Carta Magna, viene a poner fin al régimen dictatorial que hasta su aprobación se encontraba vigente en España. Su disposición derogatoria contiene una importante relación de leyes derogadas sustento del anterior régimen dictatorial y que vienen a reflejar claramente esa ruptura y finalización, abriéndose paso una nueva etapa. De entre las normas derogadas destacamos, la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, la de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, el fuero de los Españoles de 17 de julio de 1942, la Ley de sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 y, en definitiva, todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en nuestra CE.

Es en su artículo 137 donde nuestra CE, al referirse a la organización territorial del Estado, dispone que se organiza en “municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan”. Continúa el citado artículo atribuyendo a todas estas entidades una facultad de especial relevancia “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Sobre esta facultad, debe señalarse que nuestra CE resultó bastante generalista, limitándose a reconocer dicha autonomía pero sin especificar nada en cuanto a su alcance ni contenido.

A la Administración Local, nuestra CE hace una breve, aunque precisa referencia en sus artículos 140 a 142. Del contenido de estos destacamos que “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios” gozando éstos de “personalidad jurídica plena”. En cuanto a la provincia, destacar que se define a ésta como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”. Por último, y en cuanto resulta de interés para el presente trabajo de investigación, también dispone y en relación con las Haciendas locales que éstas deberán disponer de los medios suficientes para desempeñar las funciones atribuidas mediante ley a las Corporaciones locales, estableciendo aquellas fuentes que, con carácter fundamental pero no exclusivo, formarán parte de las mismas: “tributos propios, participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

La constitución de las CCAA contempladas en la nueva organización territorial del Estado definida en nuestra CE y la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, requería que por parte del Estado y en virtud de la competencia exclusiva atribuida en el artículo 149.1.18ª aprobase la legislación básica en materia de régimen local. El Estado, consciente de la importancia de la materia culminó el ejercicio de dicha competencia con la

aprobación de la LRBRL. Es a partir de este momento, cuando se permite a las CCAA el ejercicio de determinadas facultades en materia de régimen local.

Con independencia de la vía de acceso a la Autonomía utilizada (arts. 143 o 151 CE), las CCAA pueden asumir competencias respecto de funciones que competen a la AGE sobre Corporaciones Locales siempre que dicha transferencia se encuentre autorizada por la legislación de Régimen Local (art. 148 CE).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía en su Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (hoy derogada), ya recogía en su artículo 13 y como competencia exclusiva, la materia del Régimen Local sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE.

Los primeros Estatutos de Autonomía se limitaban a citar competencias en materia de régimen local. Sin embargo, es a partir de 2006 cuando se producen importantes reformas que dan como resultado los denominados Estatutos de “segunda generación” (Palomar, 2018: 46). Estos nuevos Estatutos recogen una novedad al contemplar al régimen local haciendo una referencia explícita a los entes locales y su autonomía. En Andalucía, este nuevo Estatuto de “segunda generación” se materializa con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El EAA viene a derogar expresamente la L.O. 6/1981, y desarrolla un detallado número de competencias exclusivas en materia de régimen local (art. 60). Por otro lado, dedica su Título III (arts. 89 a 98) al Municipio y a sus competencias propias así como a la transferencia y delegación. El desarrollo normativo en Andalucía de estas materias se instrumenta a través de la LAULA.

Nuestra CE, no sólo rompe con el régimen anterior, también supone romper con el aislamiento internacional en el que España y su régimen se encontraba. A partir de nuestra CE, España se integra en diversos Organismos internacionales, lo que supone el deber de asumir los compromisos adquiridos. El 12 de junio de 1985, firmó el Tratado de adhesión a la Unión Europea. Esta adhesión supuso la primera de las modificaciones de nuestra CE, que se llevó a cabo el 27 de agosto de 1992 y publicada en el BOE de 28 de agosto. Como miembro del Consejo de Europa, al que se adhirió el 24/11/1977, España ratificó el 20/01/1988 la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) y resultó publicada en el BOE nº 47 de 24/02/1989; donde ya se recoge el principio y alcance de Autonomía Local así como que sus recursos financieros tienen que guardar proporción con las “competencias previstas por la Constitución o la Ley”. El 2 de mayo de 1998, España pasa a formar parte de la Unión Económica y Monetaria al reunir los requisitos previstos en el Tratado de Maastricht.

Con el estallido en 2008 en Estados Unidos de la denominada “crisis de las hipotecas *subprime*” o en su correspondiente término en español “hipotecas de alto riesgo”, se produce

una crisis financiera de dimensiones antes desconocidas, de ámbito internacional y que inevitablemente alcanza a Europa y la Eurozona. Las fuertes tensiones en los mercados financieros afectan de forma especial a la deuda soberana (deuda pública) y al crecimiento de las economías desarrolladas, incidiendo también en la Eurozona y en España cuya “prima de riesgo”¹ llega a alcanzar sus niveles máximos desde la creación del euro.

Como afirman Domínguez y López (2011:4:), “el mantenimiento de unas finanzas públicas sólidas es reconocido en el TUE, como un factor crítico para el éxito de la Unión Económica y Monetaria Europea”. A este respecto, el artículo 126 del TFUE, contiene de forma sencilla y clara que “Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”. Domínguez y López (2011:5) continúan afirmando que “no es de extrañar que el TFUE (art. 126) contenga una serie de normas que, en primera instancia, pretendan evitar que surjan grandes desequilibrios (a través del control y de la supervisión regulares de las finanzas públicas de cada Estado miembro), y que, cuando sea necesario, se requiera que los países adopten acciones correctoras para reducir el déficit público y la deuda pública, a través del denominado procedimiento de déficit excesivo...”. El TFUE establece determinadas líneas rojas que ningún Estado miembro podrá sobrepasar. Por un lado, el déficit público no podrá ser superior al 3% del PIB y por otro lado, la deuda pública no podrá superar el 60% del PIB.

La economía Española llegó a presentar una situación de superávit en los ejercicios 2005 a 2007, sin embargo, el inicio de la crisis financiera supuso que ya en 2008 se obtuviera un déficit público del 3,8% del PIB, agravándose en 2009 en la que se situó por encima del 11% del PIB, arrojando los peores indicadores en los registros históricos de este indicador.

A pesar de que, la deuda pública se situaba en niveles aceptables (en torno al 60% del PIB en el ejercicio 2010), la deuda soberana no escapó a las presiones de los mercados financieros.

Puede observarse que, conforme al BCE (2011:5): “A primeros de agosto de 2011 se desencadenó una fuerte presión contra la deuda soberana de España que obligó al BCE, en reunión de 4 de agosto a tomar medidas, decidiendo llevar a cabo una operación de financiación, con vencimiento de aproximadamente 6 meses, al objeto de aliviar las fuertes tensiones del mercado financiero Español.”

¹ Diferencia entre el interés que se paga por la deuda de un país y el que se paga por la del otro. En la Eurozona se calcula obteniendo la rentabilidad del bono alemán a 10 años y del bono del país que se quiere calcular la prima de riesgo, se restan y se obtiene la prima de riesgo de dicho país. A mayor prima de riesgo, mayor será el importe a pagar por los intereses de la deuda. Fuente “infobolsa”, obtenido de <https://www.infobolsa.es/primas-riesgo>.

El reflejo de esta situación se pone de manifiesto durante la celebración de la sesión extraordinaria del Pleno nº 254 del Congreso de los Diputados celebrada el 23/08/2011, en cuyo orden del día se encontraba la convalidación o derogación del Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto. Como puede apreciarse en el diario de sesiones nº 268 de 2011 del Congreso de los Diputados, por el Sr. Presidente del Gobierno (Sr. José Luis Rodríguez Zapatero), en su intervención ante la Cámara, ante la sorpresa de ésta y sin que guardase relación con el asunto a tratar, anuncia una propuesta de modificación de nuestra CE ante la situación actual y en sintonía con lo que estaban haciendo otras grandes economías europeas “para fortalecer la confianza de la estabilidad a medio y largo plazo en la economía española” así como “establecer una regla para garantizar la estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo en relación tanto con el déficit estructural como con la deuda, que vinculara a todas las administraciones públicas”.

Por el Congreso de los Diputados en sesión plenaria nº 256 celebrada el 02/09/2011 y en lectura única, se aprueba la proposición de reforma del artículo 135 CE (2ª a lo largo de su vigencia), presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Popular por 316 votos a favor y 5 en contra; resultando publicada en el BOE nº 233 de 27/09/2011. En su exposición de motivos, se hace constar expresamente como objetivo de dicha modificación “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.”

En desarrollo de la nueva redacción del artículo 135 CE, resultó aprobada la LOEPSF, cuyo ámbito de aplicación afecta a todo el sector Administraciones Públicas en el que se encuentra incluido las Corporaciones Locales. Posteriormente, el día 9 de agosto de 2012, España aprobó y ratificó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Iniciada la senda de la estabilidad presupuestaria como “principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas”, su implementación para la Administración Local, concluye con la aprobación de la LRSAL, que no estuvo exenta de una importante dosis de conflicto en materia de competencias entre CCAA y Estado como así se puso de manifiesto en los numerosos recursos de Inconstitucionalidad interpuestos por las CCAA y en las medidas legislativas adoptadas por cada una de ellas.

Esta nueva LRSAL, persigue determinados objetivos generales que se consideran esenciales:

- a) Conseguir el objetivo de “una Administración una competencia”, eliminando duplicidades en competencias de otras AAPP.
- b) Conseguir una estructura de la organización de la Administración Local acorde con los principios de “eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.
- c) Establecer una garantía sobre el “control financiero y presupuestario más riguroso”.

En el presente trabajo analizamos los aspectos relacionados con la implementación de la LRSAL en relación con la materia objeto de estudio, su justificación, incidencia y repercusiones actuales, para, a continuación, realizar un análisis de su impacto.

2. JUSTIFICACIÓN

Con el presente trabajo analizaremos, por un lado las causas que han justificado y motivado que se haya llevado a cabo la racionalización y sostenibilidad financiera sobre las relaciones y competencias de las Entidades Locales.

Por otro lado, estudiaremos los efectos que sobre las Entidades Locales han tenido la implementación de las medidas legislativas así como la medidas adoptadas por las CCAA en defensa de las competencias asumidas en la materia a través de sus Estatutos de Autonomía y centrándose de forma específica en Andalucía.

Por último, llevaremos a cabo una evaluación real del impacto actual respecto a las medidas adoptadas en cuanto a las competencias, racionalización y sostenibilidad financiera así como su reflejo en el marco de la economía nacional.

En definitiva, con este trabajo de investigación se pretende alcanzar un conocimiento profundo sobre esta materia, de especial relevancia, interés y actualidad, centrándonos en la Administración Local y más concretamente en los Municipios como EELL territoriales, dado que es ésta la más numerosa de nuestra geografía nacional y la que más cercana del ciudadano se encuentra.

3. OBJETIVOS

Como se ha apuntado en la justificación, con la presente investigación podemos distinguir los siguientes tipos de objetivos.

1. **General:** Llegar a conocer la situación actual de las Administraciones Locales respecto a la materia objeto de estudio.
2. **Específicos:**

- a) Relacionar las medidas de sostenibilidad financiera con las competencias locales.
- b) La justificación utilizada de la situación financiera de las entidades locales para abordar la racionalización y la sostenibilidad.

4. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo el presente trabajo de investigación y para conseguir los objetivos fijados, se ha empleado una doble metodología:

- a) **Cualitativa:** Esta ha consistido en una exhaustiva búsqueda y análisis en las siguientes fuentes, sobre cuestiones relacionadas con la materia objeto de estudio:
 - Revisión de normativa de ámbito Estatal y Autonómico, desde la aprobación de nuestra CE, obtenida de la página web del Boletín Oficial del Estado y del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
 - Diarios Oficiales, obtenida de la página web del Congreso de los Diputados en cuanto a la edición oficial del Diario de sesiones.
 - Revisión bibliográfica, de aquella que se relacionará al final del presente trabajo en las fuentes consultadas.
 - Análisis jurisprudencial, obtenida del buscador de jurisprudencia constitucional en la página web del Tribunal Constitucional y del buscador de jurisprudencia del Tribunal Supremo en la página web del Consejo General del Poder Judicial de España.
 - Estudio de artículos doctrinales, publicados en el Consultor de los Ayuntamientos de la editorial LA LEY.
 - Información publicada por distintas Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias, fundamentalmente por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) y otras como el BCE, a través de sus páginas web.
 - Información publicada por la prensa en medios digitales y a través de sus páginas web, que serán debidamente citadas.

Todas las fuentes consultadas, han sido mencionadas con carácter general al objeto de evitar redundancia en la información y serán debidamente detalladas al final del presente trabajo adaptándose así a la normativa que a tal efecto resulta de aplicación.

- b) **Cuantitativa:** Esta ha consistido en el análisis de los datos relativos al gasto público en España y su porcentaje respecto al PIB así como una comparativa respecto al resto

de los países miembros de la UE. Asimismo se ha analizado el porcentaje sobre el total de gasto público y su evolución de las distintas AAPP. Por último, se han analizado los datos relativos a la aportación al déficit público de las distintas AAPP Españolas y su evolución sobre una muestra de 2012 en las distintas Administraciones Territoriales de España. Los datos analizados se encuentran publicados en el informe CORA (2013). Con el análisis realizado se pretende obtener y conseguir el objetivo específico citado bajo la letra b) de los fijados en el apartado 3 anterior.

5. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

Debemos iniciar nuestro trabajo de investigación, mediante una inmersión en todas aquellas materias que afectan al objeto del estudio y que nos permitirá alcanzar los objetivos fijados.

Realizaremos esta tarea de forma sistemática, cronológica y desde dos marcos diferentes, de tal forma que podamos comprender cada una de las materias de forma aislada, para que, en apartados posteriores podamos profundizar en la realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera.

5.1. Marco teórico.

A continuación recogemos los elementos principales para llevar a cabo este trabajo de investigación.

Basamos nuestro estudio de este marco teórico en varias fuentes. Recogemos contenidos y planteamientos de Rivero (2014), Palomar (2018), Cebrián (2016), Villar (2014), Diego (2014), CORA (2013). Se citarán aquellos artículos de la normativa que resulta de aplicación y que revistan especial importancia para la comprensión del presente trabajo según los autores de procedencia. Por otro lado se citarán y comentarán de forma sintetizada todas aquellas Sentencias que se mencionan en el estudio en relación con la materia.

Para complementar este Marco teórico, se comentarán artículos doctrinales sobre la materia e incluso se reflejará el eco que los medios de comunicación se hayan podido hacer de las materias tratadas.

Por la especial relevancia de la materia objeto de estudio en las Entidades Locales y su repercusión en la ciudadanía, se intentará ofrecer una visión amplia y al mismo tiempo

sencilla pero con cita en referencias de autores que permitan una comprensión más amena y didáctica.

5.1.1. Autonomía Local.

Centramos nuestro estudio en el Municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado dotada de “personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (LRBRL), y también en la Provincia, ambas como entidades locales territoriales.

El principio de autonomía local, reconocido en nuestra CE y en la propia CEAL, debe ser abordado en el presente trabajo, desde una doble vertiente. Por un lado el reconocimiento a las Entidades Locales de unas competencias propias y por otro lado la autonomía financiera que supone su autosuficiencia en el ámbito económico para desempeñar las funciones que la ley les atribuye.

Nuestra CE y en cuanto a la autonomía de los municipios, resultó excesivamente parca (Cebrián, 2016). La Doctrina, coincidió intentando dar una definición de la misma, debiéndose entender como “la capacidad de los entes locales para gestionar los asuntos que a ellos les incumben”.

También la doctrina del Tribunal Constitucional contribuyó a clarificar esta materia, fijando el significado y el alcance del concepto de autonomía. Deben citarse por su especial relevancia, las Sentencias 4/1981, de 2 de febrero (ECLI:ES:TC:1981:4) y 32/1981, de 28 de julio (ECLI:ES:TC:1981:32).

Sin embargo y pese a su parquedad actual en la definición, es bastante significativa, si se tiene en cuenta la redacción contenida en el Anteproyecto de Constitución que resultó publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 05/01/1978, en el que tan sólo se dedicaba un artículo, el 105. Afirma Rivero (2014:46) que “la Administración local se ofrecía en el Anteproyecto como una isla en el seno de la Administración del Estado sin articulación con ésta y mucho menos con las comunidades Autónomas... no se concretaba la delimitación de las competencias legislativas o ejecutivas sobre la Administración local”.

La autonomía de municipios y provincias, aparece en los artículos 137, 140 y 141 CE, garantizándoles una esfera competencial propia así como capacidad para gestionar sus propios intereses. Esta autonomía y de acuerdo con la doctrina del TC se la conoce como “autonomía institucional”.

La CEAL entiende, tal y como consta en su preámbulo, que las EELL son fundamentales en un régimen democrático, pudiendo participar los ciudadanos de forma más

directa en los asuntos públicos y su gestión. Fortalecer la autonomía local y dotar de competencias a estas entidades tan próximas al ciudadano, contribuye a “la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”.

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de autonomía local se contiene en la CE, tal y como así dispone la CEAL en su artículo 2, al establecer respecto de este principio que “debe estar recogido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución”.

Por último, debemos mencionar que, la CEAL vincula la autonomía local a la efectiva asunción de competencias que han de estar fijadas por la CE o las leyes respectivas, siendo de carácter abierto y posibilitando libertad para ejercer otras facultades en aquellas materias que no estén excluidas o encomendadas a otras autoridades.

Los primeros Estatutos de Autonomía se limitaban a mencionar competencias de las CCAA en materia de régimen local, sin embargo, con la reforma de estos a partir de 2006 y la aprobación de los denominados de “segunda generación”, se menciona el principio de la autonomía local como un límite autoimpuesto por la propia Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias en esta materia.

Conforme a uno de los primeros pronunciamientos del TC sobre la materia (STC 4/1981, de 2 de febrero), “autonomía no es soberanía y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad”. Dicha autonomía, en los términos del art. 137 CE se concreta en la gestión de sus respectivos intereses, exigiéndose por tanto dotar a cada ente “de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”

Debemos resaltar en este momento que, con anterioridad a nuestra CE no existía en nuestro país la “institución de autonomía local”.

Autonomía, un concepto jurídico indeterminado. Efectivamente, la autonomía dispone de un gran margen de interpretación que, ante la ausencia de concreción en nuestra CE impide determinar el contenido específico de los poderes locales así como los concretos intereses respectivos.

Y sobre el concepto de “intereses respectivos” contenido en el art. 137 CE, el TC se pronuncia en (STC 37/198 de 16 de noviembre, Fj. 1): “cumple sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a esas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión”. Es precisamente la determinación de esos intereses particulares y de esas competencias propias en las Entidades

Locales, las que entrañan mayor problemática. El TC, viene a reconocer esta complejidad en Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, Fj 3, disponiendo que “concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.”

La autonomía garantizada a las Entidades Locales se encuentra subordinada a otros dos ordenamientos, el Estatal por un lado mediante la legislación básica del régimen jurídico de las AAPP (Art. 149.1.18ª CE) y el Autonómico por otro lado en tanto desarrolle esas bases en los términos y materias contenidas en sus Estatutos y la LRBRL. El TC, en su Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, denomina esta subordinación como “el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales”.

Es el legislador (Estatual o Autonómico en función de su ámbito competencial) a quien se le encomienda la valoración de las relaciones de intereses y, a quien corresponde asignar las competencias en el ámbito material a las Entidades Locales, si bien, deberá respetarse ese núcleo indisponible previsto en nuestra CE cuyo desconocimiento supondría un quebrantamiento de la salvaguardia constitucional de estas Entidades. Y clarificador sobre lo indicado resulta la STC 32/1981, de 28 de julio, Fj. 4 que viene a afirmar que “El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.”

La LRBRL surge y se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico como desarrollo de la salvaguardia constitucional de la autonomía local, función reservada a ésta y prohibida a otra norma diferente. La Ley establece un régimen jurídico en el que valorando las necesidades del interés común o de las Comunidades, reserva al Estado o a las CCAA el desarrollo legislativo sobre los distintos sectores de la acción local, acatando la autonomía de las Entidades Locales.

Pues bien, el TC sobre este sistema de especificación de competencias locales diseñado en el artículo 2.1 LRBRL se pronuncia en Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, Fj. 3, en los siguientes términos “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 descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de

todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma L.R.B.R.L. han establecido.”

En su artículo 7, la LRBRL y en su redacción anterior a la aprobación de la LRSAL, viene a distinguir dos tipos de competencias de las Entidades Locales, por un lado “las propias” y por otro lado “las atribuidas por delegación”. En cuanto a las propias de Municipios y Provincias, dispone que sólo podrán determinarse por Ley y su ejercicio se realizará con autonomía y con la propia responsabilidad, con atención a la coordinación con las demás Administraciones Públicas en cuanto a su programación y ejecución. Y por último, y respecto de las competencias atribuidas, que éstas se ejercerán “en los términos de la delegación... que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.”

Y la atribución de competencias, tanto al Municipio como a la Provincia, la LRBRL lo contempla en el Capítulo III del Título II y Capítulo II del Título III, respectivamente.

En estas disposiciones, la Ley reconoce y establece un mínimo competencial que la CE garantiza y pone fuera del alcance del legislador ordinario. Este mínimo y para el Municipio se sitúa en su derecho así como obligación para ejercer competencias, de participar en las materias detalladas en su artículo 25.2 conforme a lo dispuesto en las leyes Estatales y de las CCAA, así como prestar aquellos servicios contemplados en su artículo 26 que serán mínimos y por otro lado obligatorios.

También se dispone una “reserva de ley” para determinar las competencias municipales en aquellas materias enumeradas en su artículo 25, con sujeción a los principios contenidos en su artículo 2.

Por último, debe destacarse que la Ley, comienza su artículo 25 en su apartado 1, haciendo una referencia genérica y extensa a la posibilidad de que por el Municipio pueda promoverse cualquier actividad y prestar cualquier servicio público. La única limitación prevista a esta posibilidad la fija en que se contribuya a cubrir las necesidades y pretensiones de sus vecinos. Y se hace mención a esta redacción porque, como veremos a lo largo de nuestro estudio, ésta no es una cuestión baladí. Efectivamente, esta cláusula competencial abierta permitió a las EELL asumir competencias sin delimitación alguna, produciendo un efecto diferencial en cada Entidad Local en cuanto al servicio prestado a sus vecinos. La asunción de este tipo de competencias, ha supuesto una ruptura del equilibrio financiero, toda

vez que se han asumido por medios propios y sin la correspondiente financiación. Este tipo de competencias se han venido denominando “impropias”.

En cuanto a las Provincias y sus competencias propias, es el artículo 36 de la LRBRL, la que dispone, que serán las leyes Estatales y de las CCAA en sus diferentes ámbitos, las que atribuirán este tipo de competencias a las Diputaciones. Dicho artículo también contiene una enumeración de competencias que, como para el caso de los Municipios no procederemos a relacionar con detalle, por no ser el objeto del presente trabajo.

Nos adentramos a continuación en la competencia legislativa de las CCAA en la materia.

Las Autonomías, mediante los ya citados “Estatutos de 2ª generación” y concretamente nos referiremos a Andalucía, vienen a incorporar importantes y numerosas novedades en materia de competencias en el ámbito local. Así, el EAA. establece que corresponderá a la Comunidad Autónoma, la competencia exclusiva en materia de régimen local con respecto al artículo 149.1.18ª CE así como de la autonomía local. Por otro lado entre dichas competencias se contemplan las relaciones entre la Junta y las Entidades locales así como determinar las competencias propias de los municipios.

En su Título III, el EAA alude al Municipio y a sus competencias propias así como a una enumeración de las mismas como también lo relativo a la transferencia y delegación de competencias a favor de los Ayuntamientos, que en todo caso deberá realizarse “con la suficiencia financiera para desarrollarla”. De otro lado, al referirse a la Provincia, también se efectúa una enumeración de sus competencias.

En desarrollo a lo dispuesto en el EAA respecto a la autonomía local y concretamente en materia de competencias propias y de financiación incondicionada, resultó aprobada la LAULA. Ya en su “exposición de motivos”, no sólo alude al EAA sino que también se refiere a la definición que del término “autonomía local” se contiene en la CEAL. Entre los objetivos de la LAULA nos encontramos con el recogido en su artículo 2.1, que es determinar “las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local y las reglas por las que hayan de regirse las eventuales transferencias y delegaciones a estos de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.”. A la autonomía local dedica su artículo 4 y el Capítulo II de su Título I a las competencias (artículos 6 a 25, ambos inclusive). El citado capítulo aborda determinadas cuestiones como la determinación por ley de las competencias de municipios y provincias, siendo las locales de carácter propias y mínimas; se contiene una relación extensa de competencias propias de los municipios y provincias de Andalucía; se desglosa ampliamente

la transferencia y delegación de competencias; y por último se regulan las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales. En cuanto a la colaboración financiera para la financiación de las competencias propias y transferidas a las EELL, la Comunidad Autónoma la realizará a través de mecanismos de participación en sus tributos. Y en cuanto a las nuevas atribuciones que puedan realizarse a las entidades locales que supongan nuevos gastos o aumento de los ya existentes, la Comunidad Autónoma de Andalucía deberá adecuar nuevos recursos económicos.

Por último y en cuanto a la autonomía local, debe citarse que, la Ley orgánica 7/1999, de 2 de abril, reforma la LOTC añadiendo un nuevo capítulo IV a su Título IV regulando los conflictos en defensa de la autonomía local, pudiendo ser éstos planteados por Municipios y Provincias frente a Estado o CCAA.

Con la aprobación de la LPATRICA, tal y como se dispone en su “exposición de motivos”, viene a concretarse el “principio de suficiencia financiera”, como consagración de los principios de “autonomía y suficiencia financiera de los entes locales” previstos en nuestra CE y EAA. Abordamos en este momento la premisa de la autonomía financiera, a la que nos referíamos al inicio de este apartado. El objetivo de la misma, tal y como se dispone en su artículo 1 es el de regular “la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales de su territorio, a través de la participación de estas en los tributos de la misma.”. Para ello, se dispone la creación de un fondo, de carácter incondicionado, siendo el primer ejercicio de aplicación el año 2011 y con una consignación inicial de 420 millones de € que se incrementará en 60 millones de € durante los años 2012, 2013 y 2014 hasta alcanzar la dotación final de 600 millones de €. Para la determinación de la participación en dicho fondo de cada uno de los municipios andaluces, se establecen una serie de variables. Sobre los efectos que ha tenido la implementación de esta Ley desde su aprobación, volveremos a referirnos a ella a lo largo de nuestro trabajo de investigación.

Concluimos el presente apartado destacando las ideas principales y haciendo un breve resumen de la materia tratada:

- 1º.- Importancia del principio de autonomía local y su parquedad en la definición por parte de nuestra CE.
- 2º.- Concepto jurídico indeterminado y delimitación por parte del TC de la autonomía local.
- 3º.- Importancia de la autonomía local recogida en la CEAL.
- 4º.- Delimitación del concepto “intereses respectivos” por parte del TC.
- 5º.- Carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales.

6º.- Asunción de la autonomía local en los Estatutos de Autonomía de “segunda generación”.

7º.- Legislación básica de régimen local (LRBRL), donde se recogen competencias “propias”, “atribuidas por delegación” y las denominadas “impropias”.

8º.- Desarrollo el EAA en materia de competencias, a través de la LAULA.

9º.- Autonomía financiera y su reflejo a través de la LPATRICA.

Se puede considerar que, con lo expuesto podemos alcanzar una visión general aunque al mismo tiempo, específica y detallada sobre la materia tratada, que nos permite situarnos antes de adentrarnos en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad financiera. Por otro lado, intuir la complejidad de la materia objeto de estudio y las distintas controversias que plantea, siendo una cuestión poco pacífica en el ámbito jurídico como más adelante mostraremos.

5.1.2. Relaciones intergubernamentales.

Como afirma Cebrián (2016:419), “Las Administraciones se han convertido hoy en organizaciones complejas, con un alto grado de descentralización..., pero a su vez profundamente necesitadas de engarce y conexión entre las mismas; más si cabe en el actual modelo de organización territorial del Estado... la descentralización produce como efecto inmediato el incremento y desarrollo de las relaciones interadministrativas, toda vez que los intereses públicos para ser correctamente salvaguardados necesitan que las Administraciones colaboren entre sí, se auxilien y se coordinen, respetando siempre la posición de cada una de ellas, y evitando, en consecuencia, controles de unas sobre otras que desnaturalicen el modelo previsto en la Carta Magna”.

La importancia de estas relaciones tienen su reflejo en nuestra CE, que sobre la materia dispone la obligación de las AAPP de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Debemos destacar en primer lugar que, las relaciones entre la AGE o la Administración de la Comunidad Autónoma con las EELL, se encuentran sometidas tal y como dispone el artículo 140.2 de la LRJSP a lo dispuesto en su Título III en cuanto a relaciones interadministrativas, resultando de aplicación en cuanto a lo no previsto en el mismo, lo dispuesto en la legislación básica en materia de régimen local. Con la aprobación de la LRJSP se produce un cambio radical sobre la regulación anterior dado que, conforme se establecía en el artículo 9 de la LRJPAC, dichas relaciones se sometían en primer lugar a la

legislación básica en materia de régimen local y con carácter supletorio resultaba de aplicación lo dispuesto en el Título I de la misma, en materia de relaciones entre las AAPP. De esta forma se invierte la aplicación de normas, con la finalidad de crear para todo el Estado un tratamiento común en la regulación de las relaciones entre dichas AAPP. En la actualidad, la norma que se aplica con carácter preferente es la LRJSP, mientras que con carácter supletorio resulta de aplicación la LRBRL y el TRRL (éste último, en cuanto su articulado tenga carácter de básico).

El propio TC, se ha pronunciado sobre esta materia y así, en STC de 8 de noviembre de 1984, Fj. 3 afirma que “...y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un 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...”. Así lo anterior, queda clarificado que, aun cuando los ámbitos competenciales sean diferentes para las distintas Administraciones Territoriales, la finalidad que todas ellas persiguen es conseguir el “interés general”, siendo éstos mecanismos de relaciones entre éstas aquellos que consiguen cumplir dicho objetivo.

Asimismo, debe mencionarse que algunas CCAA, en uso de sus competencias han legislado sobre esta materia. Este es el caso de Andalucía, que viene a recoger en el artículo 95 de su Estatuto de Autonomía la “relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos”. Dicha previsión Estatutaria se desarrolla con posterioridad en la LAULA, dedicando a esta finalidad su Título IV (artículos 54 a 59).

Las clases de relaciones interadministrativas se contienen en el artículo 140 LRJSP, siendo éstas la colaboración, cooperación y coordinación.

El TC en STC 214/1989 de 21 de diciembre de 1989 y en su Fj. 20 establece la diferencia entre dichas clases, si bien no hizo referencia alguna a la colaboración; así “La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación... no son equiparables. La voluntad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación... es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”.

La definición de estas clases de relaciones la encontramos en el artículo 140.1, c), d) y e) de la LRJSP, en los siguientes términos:

“**Colaboración:** entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

Cooperación: cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

Coordinación: en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.”

Abordaremos las relaciones de “cooperación” con un doble tratamiento, el de las “relaciones” y el de la “competencia”, por otro lado la “coordinación” y por último la “colaboración”

5.1.2.1. Cooperación-Relaciones.

En este tipo de “relaciones interadministrativas”, cada una de las AAPP interviene ejerciendo sus “competencias propias”, no alterándose su titularidad. Estas relaciones persiguen conseguir el “principio de eficacia” en el conjunto de AAPP.

Sobre esta cuestión, el TC se pronuncia al respecto en Sentencia 77/1984, de 3 de julio (ECLI:ES:TC:1984:77) en su Fj. 3. “Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.”

Este tipo de relaciones entre la AGE o de las CCAA con las AALL o entre AALL pueden tener objetivos muy variados desde una óptica de las competencias, pudiendo enumerarse los siguientes supuestos:

- Las “competencias propias” pertenecen a la AGE o de las CCAA, colaborando en su ejecución las EELL.
- Las “competencias propias” corresponden a las EELL, colaborando en su ejecución la AGE, de las CCAA o bien otra Entidad Local perteneciente a un ámbito territorial superior (normalmente las Diputaciones Provinciales).
- Las competencias se encuentran compartidas o bien son concurrentes, de tal manera que las partes intervinientes (normalmente CCAA y EELL) pueden intervenir de forma separada o al menos de forma fraccionada.

En este tipo de relaciones revisten un carácter de voluntariedad. En materia de bases de régimen local, el propio artículo 57 LRBRL dispone que este tipo de cooperación “se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes”

Es preciso realizar una matización al respecto y es que, en algunas ocasiones esta cooperación se encuentra impuesta por la Ley. El ejemplo más clarificador lo encontramos en la obligación que tienen los Municipios de cooperar con la Administración competente en materia de educación para sufragar los gastos ocasionados en la mantención y conservación de centros educativos. La jurisprudencia del TS se pronuncia sobre esta cuestión en sentencia de 20/11/1997 de la Sala de lo Contencioso en recurso nº 14123/1991 (ROJ:STS 6984/1997) interpuesto por Ayuntamiento a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma requiriendo la celebración de un convenio de cooperación “en materia de construcción y mantenimiento de centros docentes”. En su fundamento de derecho 2º, la citada STS dispone “...las obligaciones de cooperación de los entes locales, declaradas por el ordenamiento vigente, no pueden quedar sometidas a la voluntad de los órganos de gobierno municipales, pues la autonomía de los municipios ha de ejercerse conforme a la normativa de carácter general y especialmente conforme a lo dispuesto en la Ley básica de Régimen Local”. Esta vía en la que se impone una cooperación obligatoria resulta bastante controvertida. El TRRL en su artículo 71 (declarado básico en su disposición final séptima), dispone al efecto que “Sin perjuicio de los supuestos de financiación concurrentes previstos por Ley, las Corporaciones locales no costearán servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas, salvo las fórmulas de colaboración voluntaria a la prestación de los mismos.”. Para mayor abundamiento sobre esta cuestión y artículo citado, la jurisprudencia del TS en sentencia de 10/05/1999 de la Sala de lo Contencioso en recurso nº 9070/1992 (ROJ:STS 3185/1999) interpuesto por Generalitat de Catalunya contra acuerdos del Pleno de Ayuntamiento sobre cantidades “en concepto de aportación Municipal al sostenimiento del Servicio de Prevención y Extinción de incendios”; se pronuncia en la letra D) de su fundamento de derecho 3º en los siguientes términos “Los citados supuestos de 'financiación concurrente' deben entenderse referidos, como máximo, a aquellas competencias susceptibles de calificarse de 'compartidas', cosa que no ocurre con el Servicio autonómico de Prevención y Extinción de Incendios en relación al municipio de... (que, por no tener más de 20.000 habitantes, no está obligado su Ayuntamiento a prestar tal Servicio); y admitir lo contrario implicaría permitir que las Leyes sectoriales -estatales y autonómicas- privaran de contenido a la garantía constitucional de la 'autonomía local' (preservada por la Ley 7/1985), mediante el método de repercutir en los municipios el coste, total o parcial, de sus exclusivas y no concurrentes (con la

Administración Local) obligaciones competenciales, con lo cual también se difuminaría el principio constitucional de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales.”

En cuanto a los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo este tipo de cooperación, ésta puede tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban (art. 57 LRBRL).

En cuanto a los “**convenio de cooperación**”, se deberá de estar a lo dispuesto en el artículo 144 y ss. de la LRJSP. Por último, “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.” (art. 57 LRBRL). Respecto a la publicación, no existe pronunciamiento por parte de la LRBRL así como tampoco en Andalucía la LAULA. Y para terminar sobre estos convenios, es preciso citar que, tal y como se afirma en STS de 19/12/2008 de la Sala de lo Contencioso en recurso nº 6928/2005 (ROJ:STS 6878/2008), para que un municipio pueda celebrar convenios de colaboración con una Comunidad Autónoma distinta a la que pertenece, deberá de contar previamente con su consentimiento.

Respecto de los “**Consorcios**”, debemos referirnos al RSCL que ya preveía para las EELL la posibilidad de constituir este tipo de organizaciones. Constituyen una Administración Pública con alto grado de especialización, que dispone de personalidad jurídica y con su creación se pretende gestionar un “convenio de cooperación” entre varias AAPP. Junto con las **Mancomunidades**, constituyen los instrumentos más comunes para la cooperación entre AAPP. A través de este instrumento se ha venido materializando principalmente la cooperación entre Ayuntamientos y Administraciones Provinciales. Su regulación se contiene actualmente en la LRJSP (art. 118 y ss).

Para su creación, sólo se precisa la voluntad de las entidades y/o Administraciones interesadas expresada en la aprobación de sus Estatutos que formarán parte de su régimen jurídico.

5.1.2.2. Cooperación-Competencia.

A algunas AAPP la ley les atribuye algunas competencias concretas de cooperación con otras pertenecientes a niveles inferiores en el ámbito territorial: AGE y Autonómicas con EELL o bien, entre éstas últimas (Provincias y Municipios). Este tipo de competencias encuentran su fundamento en nuestra CE y más concretamente en su artículo 2 referido al principio de solidaridad para garantía del equilibrio entre los distintos territorios.

En esta modalidad de cooperación podemos distinguir entre dos tipos, por un lado de tipo “orgánico” y de otro lado “funcional”.

a) Cooperación orgánica.

Abordemos en primer lugar la “**cooperación orgánica**”. Ésta consiste en crear dentro de la Administración que corresponda un órgano colegiado formado por representantes de la misma así como de otras AAPP con la finalidad de servir de entorno donde se produzcan intercambios de opiniones y de debates en asuntos que resulten comunes para sus intereses.

“Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales” (art. 58.1 LRBRL). Ambas Administraciones pueden participar en los citados órganos creados por las mismas.

Algunas CCAA y entre ellas Andalucía, han creado órganos de relación. El EAA dispone la creación de un órgano mixto “con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional” (art. 95)

Los acuerdos que adopten dichos órganos de colaboración no serán vinculantes para las AAPP representadas.

La composición de estos órganos suele ser, con carácter general paritaria. En cuanto a los representantes de la AGE y de la Administración Autonómica, suelen designarse libremente por ellas, sin embargo no ocurre así en cuanto a los de las EELL. La designación en la Comisión Nacional de Administración Local de representantes de las EELL corresponde, en todo caso a la asociación con mayor implantación en el ámbito estatal (FEMP) (art. 117.2 LRBRL).

Y en cuanto a su funcionamiento, el criterio más común es que los acuerdos sean adoptados por consenso entre las representaciones.

Enumeramos a continuación, por simplificar la materia, los órganos de cooperación de ámbito estatal con las EELL:

- Comisión Nacional de Administración Local (CNAL).
- Comisiones Territoriales de Administración Local.
- Comisiones Provinciales de colaboración con las Corporaciones Locales.
- Conferencias Sectoriales.

b) Cooperación funcional

Abordemos en segundo lugar la “**cooperación funcional**”. Ésta consiste en el auxilio o cooperación de una Administración a otra, al objeto de que ésta última pueda ejercer sus competencias. Este apoyo adopta formas variadas, siendo las más importantes la ayuda económica o financiera, subvenciones, transferencias corrientes, Planes provinciales para obras y servicios municipales.

El principio de solidaridad rige en la cooperación que presta la AGE a las EELL en el ámbito económico. Se persigue conseguir un equilibrio en este sentido entre todas las partes integrantes del territorio nacional, contribuyendo mediante aportaciones para la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos.

El principal de estos instrumentos es el “Programa de Cooperación Económica Local del Estado”, mediante el cual se financian las inversiones que se contemplan en los “Planes Provinciales e Insulares de Cooperación” y que resultan indispensables para prestar de forma efectiva los servicios recogidos en el artículo 26 LRBRL de prestación obligatoria.

Por otro lado, las Autonomías también tienden a orientar este tipo de colaboración con las EELL mediante un “Plan o Fondo de Cooperación Local”, además de conceder numerosas subvenciones y otras ayudas a las EELL con muy diversas materias.

5.1.2.3. Coordinación.

De forma resumida, se entiende por “**relaciones de coordinación**”, aquella facultad para ordenar acciones públicas al objeto de conseguir la “eficacia administrativa”.

La coordinación se encuentra recogida en nuestra CE (art. 103.1) como uno de los principios por el que se regirán las actuaciones de todas las AAPP. La propia LRBRL también asigna cierta preferencia a este tipo de relaciones, conteniéndose lo esencial en sus artículos 10, 55, 59 y 62.

Como afirma Cebrián (2016:433), sobre los principios o deberes a que deben de ajustarse las relaciones recíprocas de los distintos entes, “en el artículo 10.1 LRBRL aparece dibujado a grandes trazos el sistema, que gira en torno al de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos de competencia respectivos, pero “Estos cuatro principios, que inicialmente aparecen en pie de igualdad y relativa independencia, se articulan luego, no obstante, en el artículo 55 en un orden funcional inequívocamente jerárquico. Concretamente, tres de ellos se orientan hacia la consecución del cuarto –la coordinación-, al

que se coloca, por tanto, en un nivel diferente y superior, de tal manera que los otros son meros instrumentos del mismo (“para la efectividad del principio de la coordinación...”).

Continúa Cebrián (2016:433), recogiendo “las características que atribuye la doctrina a la coordinación-competencia, y cita la posición de superioridad del ente coordinador sobre el coordinado, la limitación de las competencias de los entes coordinados y la necesaria habilitación mediante ley del ente coordinador. Estas tres características aparecen recogidas, unas de manera explícita y otras de forma implícita, en el artículo 59 de la LRBRL. Se constata, en las referencias en él contenidas, la posibilidad de atribución al Estado y Comunidades Autónomas, mediante Ley, de facultades de coordinación de la actividad de la Administración local en el ejercicio de sus competencias, y la fijación, a través de dicha coordinación, de objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”.

Pero la coordinación tiene sus límites y es que las funciones no podrán afectar a la autonomía de las EELL y en todo caso ésta se configura como último recurso (arts. 10.3 y 59.1 LRBRL)

Trataremos a continuación de los “**planes sectoriales**” y “**procedimientos coordinados de gestión**”, como principales instrumentos de coordinación.

Comenzamos con los “**planes sectoriales**”. A estos se refiere la LRBRL definiéndolos en su artículo 59.1 como “la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios”. Aquellas Administraciones que formulen y aprueben los instrumentos de planificación, deben otorgar al resto su participación para armonizar los intereses públicos.

Continuamos con los “**procedimientos coordinados de gestión**”. A estos se refiere el artículo 62 de la LRBRL en los siguientes términos “En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.”

5.1.2.4. Colaboración.

El artículo 141 de la LRJSP impone el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas. Esta asistencia y colaboración podrá negarse sólo cuando la

Entidad Local a la que solicita no tenga facultades para prestarla, no disponga de medios para ello o cuando, al hacerlo pueda causar un perjuicio grave a los intereses encomendados o cumplimiento de sus funciones.

Para materializar ese deber de colaboración, la LRJSP proporciona determinadas técnicas en su artículo 142.

Dichas técnicas pretenden facilitar a las Administraciones los instrumentos necesarios mediante los que llevar a cabo las competencias encomendadas.

Concluimos el presente apartado destacando las ideas principales, haciendo un breve resumen de la materia tratada:

1º.- Importancia de las relaciones interadministrativas en el alto grado de descentralización que ha supuesto la nuestra organización territorial definida por la CE.

2º.- Importante cambio en la regulación, ahora se rige la materia en primer plano por la LRJSP y con carácter supletorio la legislación en materia de régimen local.

3º.- Importancia de las relaciones interadministrativas para el cumplimiento del principio de eficacia por las AAPP para la consecución de sus fines.

4º.- Hemos abordado las distintas clases de relaciones interadministrativas (colaboración, cooperación y colaboración), su definición, características...

Podemos considerar que, con lo expuesto y las ideas comentadas de diversos autores podemos alcanzar una visión general sobre la materia tratada.

5.1.3. La racionalización de la Administración Pública.

En una de las múltiples reformas sufrida por la LRBRL a lo largo de sus “casi treinta años” de andadura, y nos estamos refiriendo a la operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de “medidas para la modernización del gobierno local”, ya se apuntaba en su exposición de motivos que “el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión, nuestros gobiernos locales requieren, de forma inaplazable, la adopción de una serie de reformas tendentes a su racionalización y modernización, que responde a necesidades ineludibles.”

Tal y como se ha indicado en la introducción, la crisis financiera que afecta de forma especial al mercado de la deuda soberana y en particular al espacio de la Eurozona y de forma especial a España, desemboca en la modificación del artículo 135 de nuestra CE con el

objetivo de “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución... y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.”. El desarrollo de la nueva redacción del artículo 135 CE, se produce con la aprobación de la LOEPSF, cuyo ámbito de aplicación afecta a todo el sector Administraciones Públicas en el que se encuentra incluido las Corporaciones Locales.

Las ya citadas “estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económica” se materializan en la Administración Local mediante la aprobación de la LRSAL. Con su aprobación debe incidirse que, nos encontramos de nuevo ante otra modificación más de la LRBRL y en consecuencia, lejos de dar cumplimiento a esa necesidad de “una nueva ley de Bases de la Administración local” a la que se aludía en la exposición de motivos de la ley 57/2003.

En este sentido, afirma (Villar, 2014) que, con la aprobación de la LRSAL “se pretende la reforma de la Administración Local española, para acomodarla a la nueva realidad de las cuentas públicas resultante de la crisis económico-financiera... una reordenación que afecta, sustancialmente, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local y al Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004.”.

Expuesto lo anterior y antes de adentrarnos en el estudio de la LRSAL, debemos referirnos a CORA (2013) y al informe emitido por esta Comisión. Tal y como se menciona en dicho informe, “ante la necesidad de abordar el estudio integral de la reforma administrativa”, por el Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 se crea la “Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas”. En el seno de esta Comisión, se crean varias Subcomisiones, entre la que se encuentra la de “duplicidades administrativas” y respecto de ésta, se hace constar que “Tenía por objeto identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación, de modo que se abarate el coste de la actividad administrativa. En la medida en que las competencias atribuidas a la Administración Local estaban ya siendo objeto de reforma en un proyecto de modificación de su Ley de Bases, las duplicidades a identificar en este estudio eran básicamente las que se producen entre la AGE y las CCAA.”. Puede apreciarse que, curiosamente, el informe CORA no se centra en el estudio de la reforma de la Administración Local, toda vez que, para esas fechas ya se encontraba tramitándose el Anteproyecto de la LRSAL.

A pesar de todo, sí que debemos citar determinadas cuestiones en cuanto a la reforma de la Administración en España a la que pertenece la Administración Local y que se hacen constar en dicho informe.

Como “razones de la reforma” se argumentan varias cuestiones, entre las que nos encontramos por un lado, “la necesidad de contener el crecimiento del gasto en el seno de un proceso de consolidación fiscal”, por otro lado, conseguir “una verdadera transformación de la Administración, mejorando su eficacia, su calidad y eficiencia”. En cuanto al estado en que se encontraba España en el ámbito económico, se justifica respecto de la “reforma de la Administración Pública, que se trata de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en el papel de la economía y de la sociedad en general. Una Administración sostenible... La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible... que no se producen duplicidades... Se trata, por tanto de aumentar la productividad de la Administración Pública; en definitiva, incrementar la producción de servicios públicos por empleado, a través de una racionalización del gasto, reduciendo las partidas menos eficientes y eliminando las duplicidades.”

Por último, CORA (2013:56-57) en la conclusión de su informe concluye que “En definitiva, desde principios de 2012, se han dado pasos importantes para la contención del gasto y la racionalización de las estructuras administrativas... A partir de estos avances, el proceso de reforma administrativa aborda ahora una fase cuantitativa y cualitativamente muy relevante. En primer lugar, con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el que se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de ‘competencias impropias’ a criterios de eficiencia.”. A continuación y en dicho informe, se contienen una síntesis de las medidas previstas en este sentido.

Concluimos esta breve referencia al informe CORA (2013) y volvemos a centrarnos en el estudio de la LRSAL que lo abordaremos mediante la cita y análisis de los motivos que la fundamentan y objetivos que se persiguen en las materias objeto de nuestro estudio, así como pondremos énfasis en el análisis de congruencia entre las justificaciones argumentadas y aquellas que hayan sido omitidas.

Es en el preámbulo de la LRSAL donde encontramos la mayor parte de las materias objeto de nuestro análisis.

Inicia la justificación de su necesidad como consecuencia de la nueva redacción del artículo 135 CE y su desarrollo posterior mediante la aprobación de la LOEPSF, exigiendo “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.”. Sin embargo, tal y como afirma (Villar, 2014), la aludida exigencia no existe como tal en la LOEPSF, ni tampoco se necesita porque, ya es de aplicación a las Corporaciones Locales en virtud de lo dispuesto en sus artículos 1 y 2.1. Además, volviendo al informe CORA (2013:40-57) observamos los datos que se reproducen a continuación y debemos insistir en que poca o ninguna justificación encontramos en la necesidad mencionada. Así, se hace constar que “Con datos de 2012, España se sitúa entre los países de la UE con menos gasto público en porcentaje de PIB, que ascendió al 43,4% en dicho año, a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6 %), Alemania (45 %), Reino Unido (48 %) o Italia (50,7 %). Se puede concluir entonces que el tamaño del sector público no es elevado si se compara con la media de los países de la UE.”. En cuanto al porcentaje que supone sobre el gasto total de 2011 el de todas las AAPP, nos encontramos que, la Seguridad Social alcanza el 31,9%, el Gobierno central representa el 21,6 %, el Gobierno regional un 34,3 %, mientras que el Gobierno local sólo un 12,3 %. Sobre la evolución de la estructura del gasto en España, excluida la Seguridad Social, durante el periodo 2001 a 2011, observamos que el Gobierno central desciende del 37,57 % al 31,67 %, el Gobierno local también desciende del 19,16 % al 18,00 %, mientras que el Gobierno regional asciende del 43,27 % al 50,33 %. Por último y en cuanto al déficit público referido a 2012 y entre las AAPP, encontramos que, la Administración central alcanza el 4,1% del PIB, las CCAA se sitúan en el 1,76 % del PIB y por último, las Corporaciones Locales en el 0,15 % del PIB siendo la única que cumple sobradamente con el objetivo fijado del 0,30 % del PIB. Así lo anterior, queda acreditado la poca o nula credibilidad de la justificación utilizada.

Nuevamente nos encontramos ante una justificación difícilmente “sostenible” para imponer la reforma operada a través de la LRSAL dado que, ni el volumen de gasto ni el déficit público de las Corporaciones Locales justifican la reforma emprendida.

Entre los objetivos básicos que persigue la reforma se dispone que “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia»”. En cuanto a este objetivo, viene a disponer que “...se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.

En efecto, la LRBRL diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos a situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios,

o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo.”

Respecto de los argumentos citados para la consecución de dichos objetivos, se debe precisar:

En primer lugar que, tal y como asevera (Villar, 2014) efectivamente resulta insalvable que se produzca concurrencia de competencias en determinadas materias, fruto de nuestra estructura territorial en la que se integran las Comunidades Autónomas, cosa que difícilmente ocurriría en el caso de que retornáramos al pasado, es decir a un Estado centralizado. Es lógico que sobre determinadas materias puedan existir competencias tanto por el Estado como por las CCAA, sin embargo cada una las ejercerá en su ámbito correspondiente.

En segundo lugar continúa (Villar, 2014) y en cuanto a esa “duplicidad en la prestación de servicios” que se alude, o lo que es lo mismo, que varias Administraciones presten servicios idénticos, podemos afirmar que se trata de una afirmación ficticia. Puede ocurrir que efectivamente concurren varias administraciones pero nunca prestando el mismo servicio sino cada una en su ámbitos respectivos; y como ejemplo debemos citar algunos de los casos más ilustrativos como son “el transporte urbano / interurbano” y “Las oficinas de turismo autonómicas y locales”.

En tercer lugar, a la aludida falta de “título competencial específico que les habilite”, se desconoce la utilización de dicha justificación porque, esa habilitación legal y expresa la encontramos en la norma básica del Régimen Local que es la LRBRL, concretamente en sus artículos 25, 26 y 28 en relación con la CEAL y no se entiende cómo el legislador puede llegar a desconocerlo al afirmar lo que llega a afirmar. (Villar, 2014)

En cuarto y último lugar, cuando afirma que “sin contar con los recursos adecuados para ello”, en este aspecto sí que puede llegar a ser cierto aunque debemos hacer alguna matización importante. La realidad es que, por los Ayuntamientos se viene reclamando desde antaño, una reforma importante en materia de Haciendas Locales que venga a satisfacer sus necesidades y haga efectiva su propia autonomía local y suficiencia financiera; sin embargo ésta aún no ha llegado a producirse (Villar, 2014). Y la competencia para llevar a cabo la reforma que se reclama no reside precisamente en la Administración Local, más bien es competencia del legislador Estatal. Por otro lado, se producen reiterados incumplimientos de financiación tanto por el Estado como por las CCAA en la prestación de servicios locales que

son fomentados por estas Administraciones; y pongamos como ejemplo “las escuelas infantiles municipales” (Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación – arts. 1, 8, 15 y DA 15ª). Y por último, tal y como mencionamos en el apartado relativo a la “autonomía local”, volvemos a referirnos en este punto a la LPATRICA. Porque, como se mencionó, este fondo debería de estar dotado (cantidades en millones de €) en 420 (m €) para el año 2011, 480 (m €) para el año 2012, 540 (m €) para el año 2013, 600 (m €) para el año 2014 y sucesivas anualidades, con lo que obtendríamos una cantidad total para las anualidades 2011 a 2019 (ambas inclusive) de 5.040 (m €); sin embargo, puede apreciarse como en las distintas Leyes de Presupuestos de nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía tan sólo se recogen 480 (m €) (años 2012 a 2018) que sumados a los 420 (m €) del año 2011 y los 489,6 (m €) de 2019 dotados en la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, vienen a totalizar la cantidad de 4.269,6 (m €), lo que supone un déficit de financiación para todo este periodo de -770,40 (m €). Debemos recordar, por su importancia, lo que al respecto dispone la LAULA en su artículo 24.1 en cuanto a la “colaboración financiera”, estableciendo que la Comunidad Autónoma de Andalucía financiará las competencias locales propias y transferidas a través de un mecanismo de participación en sus tributos.

El legislador, en base a los argumentos hasta ahora analizados, establece un nuevo diseño de competencias, distinguiendo entre “competencias propias”, “delegadas” y por último “distintas de las propias”. El estudio de esta nueva tipología lo reservamos para un punto posterior en el presente trabajo de investigación.

Otras iniciativas que se persiguen con la ley y aun cuando no se justifican en el preámbulo sí que se citan son: “reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes”, “se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios”, “revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local”

Concretaremos a continuación otras discrepancias encontradas en la finalidad que persigue la LRSAL:

- Puede deducirse que el principal objetivo de la misma es la de minorar el gasto público utilizando para ello, por un lado la eliminación de las competencias a los Ayuntamientos que no les corresponden “eliminar duplicidades” y por otro lado reduciendo “ineficiencias administrativas” y el gasto correspondiente.

Sin embargo, respecto de la primera cuestión no queda justificado. Por un lado, porque como se ha mencionado anteriormente, ya se deja constancia en el informe CORA (2013),

que no es causa justificable el gasto de las Corporaciones Locales según datos que se hacen constar. Por otro lado, porque ¿cómo quedaría justificado el traspaso de competencias hacia las CCAA en materia de servicios sociales, educación y asistencia sanitaria se posponga? y en el caso de servicios sociales hasta final de 2015 o la aprobación de un nuevo sistema de financiación autonómico y local. Ninguna justificación encontraríamos en la medida, y más aún, a sabiendas de que, a esta fecha aún no se ha producido. ¿Acaso el gasto correspondiente no es representativo? Tal y como afirma Cebrián (2016:310), “Nada justifica, ni siquiera tampoco la gravísima situación económica por la que atraviesan las primeras, para alargar de manera tan llamativa los plazos. Después de muchos años de espera para disponer de la tan demandada reforma del régimen local, y de conocer varios anteproyectos elaborados por los diferentes Gobiernos, nos encontramos con una amplísima demora para su total efectividad, circunstancia que impide liberar a los municipios, con la situación exige, de unas cargas que no les corresponden”. Y por último, el legislador parece haber establecido un listado “cerrado” de materias, habiendo suscitado no pocas controversias su interpretación, que en todo caso ha propiciado aplicaciones distintas a las pretendidas.

- Sobre la iniciativa de “gestión coordinada o integrada” de servicios municipales a cargo de la Diputación; esta figura surge para realizar de forma más eficiente las prestaciones al objeto de conseguir “economías de escala”. Sin embargo, debe apreciarse que, esta medida sólo se prevé para municipios con población inferior a 20.000 habitantes y sólo en el supuesto de que presten los servicios por importe superior al coste efectivo, debiendo además manifestar su conformidad. Tal y como está configurada esta “gestión coordinada” será bastante difícil que se consigan esas “economías de escala” que se citan.

Como conclusión del análisis realizado y del que, en este caso no elaboraremos resumen por haber quedado debidamente citadas y clarificadas las conclusiones a lo largo del presente apartado, podemos “afirmar” que la motivación aludida por el legislador para la aprobación de la LRSAL en las materias objeto del presente, ha sido muy diferente o poco coherente a las motivos acreditados. Pudiera entenderse que, al menos uno de los objetivos perseguidos, ha sido el de recuperación de competencias a favor del Estado en perjuicio de las CCAA, lo que supone una recentralización en esta materia.

5.2. Marco normativo.

Debemos continuar con una mención al marco normativo que afecta a la materia objeto de estudio, si bien la realizaremos con distinta intensidad, en función del tratamiento que se haya realizado hasta este momento en el presente trabajo.

Basamos nuestro estudio de este marco normativo en varias fuentes y pronunciamientos de diversos autores. Recogemos contenidos de los distintos Boletines Oficiales (BOJA y BOE), diversas noticias publicadas en medios de comunicación. Por último analizamos la STC 111/2016 y STC 41/2016, de forma sintetizada y sólo en cuanto resulta de aplicación al presente trabajo.

5.2.1. Constitución Española de 1978 (CE)

Nos referimos a nuestra actual Constitución Española, como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, que resultó ratificada en referéndum el 06/12/1978 y sancionada por el Rey Juan Carlos I el día 27/12/1978, publicándose en el Boletín Oficial del Estado el día 29/12/1978 y entrando en vigor en esa fecha.

A lo largo de su andadura, nuestra CE tan sólo ha sufrido dos modificaciones, la primera de ellas se llevó a cabo el 27 de agosto de 1992 y la segunda ha sido con motivo de la modificación de su artículo 135 como culminación de un largo proceso de crisis económica y que está siendo objeto de estudio en el presente trabajo.

La exposición de motivos de esta reforma de su artículo 135, comienza reconociendo, tal y como afirman Domínguez y López (2011:13) “la importancia de la estabilidad presupuestaria para garantizar la pervivencia del Estado Social y la prosperidad presente y futura de los ciudadanos, lo que justifica <<su consagración constitucional [del principio de estabilidad presupuestaria], con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos>>”.

Asimismo, se afirma que se pretende “fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”, sin embargo no se especifica nada respecto de ¿ante quien se pretende fortalecer dicha confianza? Y respecto a esta cuestión, Domínguez y López (2011:14) se pronuncian afirmando que “El nuevo art. 135.3, párrafo segundo, establece como innovación que el pago de la deuda pública <<gozará de prioridad absoluta>>, lo que puede servir de criterio hermenéutico para obtener la respuesta adecuada”.

Debe destacarse que, esta reforma de nuestra CE, no obedece a demandas de la sociedad así como tampoco viene a resolver problemas de amplitud, esta reforma, al priorizar a la Unión Europea ha venido a desequilibrar en cierto modo el equilibrio de nuestra Carta

Magna. Se ha gestado en algo más de un mes, y con ausencia de diálogo entre las fuerzas políticas representativas y la sociedad, aprobada por la vía del artículo 167 CE y a través de “lectura única” y sin que se haya instado por parte de, al menos la 10ª parte de Diputados o Senadores su sometimiento a referéndum para su ratificación.

Sintetizando las principales novedades introducidas en el artículo 135 CE, conforme manifiestan Domínguez y López (2011:17-18) debemos destacar las siguientes:

1º.- “El art. 135.1 eleva a rango constitucional el sometimiento de todas las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria, en concordancia con lo ya establecido en la normativa comunitaria originaria y derivada, y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria...”.

2º.- “El art. 135.2, para el Estado y las Comunidades Autónomas, limita, que no prohíbe, el déficit... En cambio, las Entidades Locales sí que deberán presentar equilibrio presupuestario...”.

3º.- “El párrafo tercero del art. 135.3, repite lo ya conocido... y es que la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá ser superior a lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es decir, un 60% en relación con el producto interior bruto nacional...”.

Y para finalizar el presente apartado, señalar que la modificación del artículo 135 CE tuvo un fuerte impacto en los medios de comunicación de ámbito nacional y así, citaremos la noticia publicada en el diario El País², cuyo titular recogía la noticia “Reforma exprés y sin referéndum. PSOE y PP pactan el primer cambio de la norma fundamental en 30 años. Se hará en un mes, por vía de urgencia y sin referéndum”. Y en dicho artículo se contiene “Lo que había resultado imposible durante siete años —poner de acuerdo a PSOE y PP en una reforma constitucional— se ventiló ayer en el Congreso, por sorpresa y en diez minutos: los que tardó el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en ofrecerla y Mariano Rajoy, líder del PP, en aceptarla. Pero la modificación —el primer acuerdo de calado para tocar la Constitución desde 1978— ya no será para establecer la igualdad de hombre y mujer en el acceso a la Corona, reformar el Senado, nombrar a las comunidades autónomas y mencionar la Constitución Europea, que era la propuesta con la que Zapatero llegó al poder en 2004. Será para poner un corsé permanente al gasto público en España: la “estabilidad presupuestaria” quedará fijada por mandato constitucional...”

² Vera Gutiérrez Calvo; Ramón Muñoz, “Reforma exprés y sin referéndum”. Disponible on line: https://elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715_080054.html

5.2.2. Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)

Ratificada por España el 20/01/1988 (publicada en BOE nº 47 de 24/02/1989) como miembro del Consejo de Europa, al que se adhirió el 24/11/1977. Esta Carta será de aplicación en todo el Territorio del Estado Español, y como se hace constar en su firma “en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución”.

Para la CEAL, las Entidades Locales revisten una especial relevancia en la construcción de Europa, siendo pilares fundamentales de un régimen democrático.

Sobre lo citado en el párrafo anterior y en relación con la materia objeto del presente trabajo, debemos mencionar que su preámbulo contiene, entre otras cuestiones “Considerando que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático... Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano... Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder... Afirmando que esto supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión...”.

5.2.3. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)

El Estado, en el ejercicio de la competencia exclusiva atribuida en el artículo 149.1.18ª CE, aprueba la LRBRL, que constituye legislación básica en materia de régimen Local. Hay que tener en cuenta que, algunos preceptos del TRRL también tienen el carácter de básico.

A lo largo de su ya dilatada vigencia, la LRBRL ha sufrido numerosas modificaciones, debiéndose destacar para el presente trabajo dos de ellas:

La primera, se produjo con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En su exposición de motivos ya se hacía constar que “el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración

Local”. Por no ser reiterativo, me remito a lo indicado respecto a esta Ley en el apartado anterior relativo a “la racionalización de la Administración Pública”.

La segunda, se contiene en la LRSAL y es fruto de la modificación operada en el artículo 135 de la CE.

La LRBRL es reformada a través de la LRSAL en cuestiones como “la introducción de los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la definición misma de la autonomía local; un intento de definir las competencias municipales con la finalidad de evitar su solapamiento con las de otras Administraciones; la centralización en aras a la eficiencia de la prestación de determinados servicios prestando especial atención al papel de las diputaciones provinciales...”. Palomar (2018:57).

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

Aprobada por el Estado en desarrollo de lo dispuesto en el nuevo contenido del artículo 135 CE.

Desarrolla los principios contenidos en el citado artículo como son “estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad, lealtad institucional”, así como otras numerosas medidas.

Los principios y medidas contenidos en esta Ley han marcado nuestro devenir más reciente como país y se supone que nuestro futuro al menos, más inmediato, en materias tan importantes como la economía y todas aquellas cuestiones relacionadas con la misma en lo referente al gasto Público. Cuestiones tan importantes como, las pensiones públicas, la protección social o la misma materia que está siendo objeto de estudio resultan afectadas. Todos estos principios vinculan al legislador y a todo el Sector Público, entre el que se encuentra la Administración Local.

La aprobación de la citada Ley, tuvo un importante impacto en los medios de comunicación y así, nos referiremos a la noticia aparecida en RTVE³, cuyo titular recoge “El Congreso aprueba la ley que prohíbe el déficit público con el rechazo del PSOE. La ley de

³ “El Congreso aprueba la ley que prohíbe el déficit público con el rechazo del PSOE”. Disponible on line: <http://www.rtve.es/noticias/20120412/congreso-aprobara-esta-tarde-ley-estabilidad-fija-deficit-cero-para-2020/515424.shtml>

estabilidad desarrolla la reforma constitucional que pactaron en 2011. CiU y UPyD han apoyado el texto que da “prioridad absoluta” a pagar deuda”. Por otro lado, en el texto de dicha noticia podemos leer y como curiosidad por contradictorio que “El Congreso ha aprobado el proyecto de ley de estabilidad presupuestaria que prohíbe los déficits públicos a partir de 2020 con el voto en contra del PSOE, pese a que se trata de la norma que desarrolla la reforma constitucional que pactó el verano pasado con el PP.”

5.2.5. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

Ley aprobada por el Estado, tal y como se afirma en su preámbulo, en desarrollo de lo dispuesto en la LOEPSF.

Con esta Ley y al amparo de lo dispuesto en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 CE, se produce una modificación de importante calado sobre dos leyes que constituyen el régimen básico en dos ámbitos esenciales en el régimen local. Por un lado, la LRBRL (cuyas reformas han sido citadas anteriormente) y por otro lado, aun cuando no sea objeto de estudio, del 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 (TRLHL).

También en la aprobación de esta Ley se hizo eco la prensa nacional en distintos medios de comunicación, de entre los cuales citaremos la publicación del diario EL PAÍS⁴, en cuyo titular podemos leer “El Congreso aprueba la reforma local que el PSOE recurrirá ante el Constitucional”. Y dentro de este artículo se contiene “La ley... dentro de unas semanas será recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Grupo Socialista y 1.160 ayuntamientos. La aprobación se ha producido en medio de una bronca muy sonora, unas veces del lado popular y otras del socialista...”

5.2.6. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EEAA) y otra legislación autonómica (LAULA, LPATRICA)

⁴ Anabel Díez, “El Congreso aprueba la reforma local que el PSOE recurrirá ante el Constitucional”. Disponible on line: https://elpais.com/politica/2013/12/19/actualidad/1387475894_137481.html

Como se indicó en la introducción, con independencia de la vía de acceso a la Autonomía utilizada (arts. 143 o 151 CE), las CCAA pueden asumir competencias respecto de funciones que competen a la AGE sobre Corporaciones Locales siempre que dicha transferencia se encuentre autorizada por la legislación de Régimen Local (art. 148 CE).

Pues bien, la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de su EAA asumió dichas competencias en su artículo 60, dedicando su Título III a “Organización territorial de la comunidad Autónoma”, haciendo alusión al Municipio y a sus competencias propias así como a una enumeración de las mismas como también lo relativo a la transferencia y delegación de competencias a favor de los Ayuntamientos. También se efectúa una enumeración de competencias de la Provincia.

En desarrollo de lo citado anteriormente, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la LAULA y la LPATRICA.

No realizamos mayor descripción de la normativa citada por haberse tratado con suficiente detalle a lo largo del presente trabajo de investigación.

5.2.7. 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.

Para la aplicación en nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía de la LRSAL, se establecieron medidas urgentes mediante la aprobación del Decreto-Ley 7/2014.

Encontramos justificada esta extraordinaria y urgente necesidad en su preámbulo, y tal como afirma (Hernández, 2014), “en base a la incertidumbre jurídica que señala ha generado la Ley 27/2013 desde su entrada en vigor, por las numerosas y contradictorias interpretaciones normativas que ha provocado que, considera el gobierno autonómico, podrían conllevar una parálisis o, en su caso, cese en la prestación de servicios por parte de las entidades locales, algunos de los cuales suponen para la ciudadanía fiel reflejo de lo que se espera, en un Estado social, del ámbito de lo público. Incluso aclara la norma que la Ley 27/2013 no prohíbe a las Comunidades Autónomas otras competencias a las entidades locales distintas de las atribuidas en los arts. 25.2 y 36.1 de la Ley 7/1985... Esta norma parte del reconocimiento de las atribuciones de las entidades locales de Andalucía por las Leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, que continuarán ejerciéndose por las mismas en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, en los términos del art. 7.2 de la Ley 7/1985.”

En línea con lo expuesto en el párrafo anterior, la DA 3ª de la LRSAL y la doctrina consolidada en STC 214/1989 de 21 de diciembre dispone que la reforma local llevada a cabo no puede suponer que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales hayan perdido vigencia sino que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas conforme a las normas de atribución.

Puede concluirse que, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas contempladas en el Decreto-Ley 7/2014 son una manifestación de la defensa de sus competencias en la materia por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía ante una pretendida asunción de competencias a la inversa por parte del Estado que supondría una auténtica recentralización privando a las CCAA de las competencias atribuidas por nuestra CE.

5.2.8. Recursos de Inconstitucionalidad interpuestos ante el TC sobre la LRSAL, especial referencia a STC 111/2016 de 9 de junio de 2016 a recurso 1959-2014 interpuesto por la Junta de Andalucía.

La materia objeto de estudio ha supuesto una cuestión poco pacífica en el ámbito jurídico, habiendo supuesto la adopción de determinadas medidas legislativas por las CCAA, como la citada en el apartado anterior y la interposición de no pocos recursos ante el TC.

En total, se interpusieron un total de 11 recursos de Inconstitucionalidad (Lago, 2016): 8 de ellos por parte de los gobiernos de las CCAA de Andalucía, Cataluña, Canarias, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y los Parlamentos Autonómicos de Extremadura, Cataluña y Andalucía y por el Parlamento Foral de Navarra. Otro fue interpuesto por los grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural, UPyD y Mixto en el Congreso de los Diputados. Otro recurso se interpuso como planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local por más de 2.000 Ayuntamientos. Y por último, el Defensor del Pueblo planteó otro recurso relativo a la DA 3ª.

Pero centrémonos en el estudio y comentario de la STC 111/2016 de 9 de junio de 2016 a recurso 1959-2014 interpuesto por la Junta de Andalucía en cuanto a las materias objeto del presente trabajo, si bien nos referiremos también a la STC 41/2016 de 3 de marzo de 2016 a recurso 1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura, toda vez que en Sentencia 111/2016 se hace referencia en numerosas ocasiones a STC 41/2016 dado que en la misma ya habían sido resueltas gran mayoría de las cuestiones planteadas por la Junta de Andalucía.

Comencemos, en **primer lugar**, por la cuestión planteada en el recurso respecto a la nueva redacción dada al art. 25 LRBRL. Se estima que, esta nueva redacción vulneraría las competencias estatutarias autonómicas impidiendo que las CCAA dispongan de ellas, afirmando que el listado de materias enumerado en aquel apartado es cerrado y en consecuencia las CCAA solo podrían atribuir “competencias propias” a los municipios en el marco de ese elenco tasado de materias... De esta forma, el Estado vendría a prohibir a las CCAA el ejercicio de sus atribuciones estatutarias en el sentido de ampliar las competencias propias municipales más allá del ámbito por él definido... La LRSAL habría rebasado las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)...

El art. 25 LRBRL vulneraría asimismo la autonomía local al restringir los ámbitos materiales en que pueden atribuirse competencias propias municipales... El art. 25.4 LRBRL, en particular, vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local al establecer el elemento económico como criterio decisivo del reparto competencial entre Administraciones.

El TC, para pronunciarse sobre esta cuestión en STC 111/2016 se remite a su pronunciamiento en STC 41/2016, por ser una cuestión similar ya resuelta.

Y según Lago (2016:25), conforme a STC 41/2016 “La nueva redacción del art. 25.2 LRBRL, no sólo no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, sino que la eleva en alguna medida en línea con la redacción anterior. La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LRBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. 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 tanto, que 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’”.

El TC, desestima la impugnación del art. 25.2, declarándolo Constitucional.

En cuanto al contenido del recurso respecto del art. 25.4, vuelve a remitirse a su pronunciamiento en STC 41/2016.

Según Lago (2016:28), conforme a STC 41/2016 “En realidad, la previsión controvertida no establece una simple prohibición de que las CCAA descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto... Para las CCAA, la previsión supone que, al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria”.

El TC, desestima la impugnación del art. 25.4, declarándolo Constitucional.

En **segundo lugar**, nos referimos a la cuestión planteada en el recurso respecto al artículo 7, que al referirse a otros dos tipos de competencias (las “delegadas”, por un lado, y las “distintas de las propias y de las delegadas”, por otro), permitiría ampliar el ámbito funcional municipal así circunscrito, pero de modo claramente insuficiente...

Esta nueva redacción del art. 7 LRBRL vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local porque los... informes sobre duplicidad competencial y sostenibilidad financiera encerrarían “controles de oportunidad” sobre el desarrollo de las tareas municipales.

La STC 41/2016, Lago (2016:21), establece que “El art. 7.4 LRBRL 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... Habría vulneración de la autonomía local solo si a través de aquellos informes y exigencias materiales, el art. 7.4 LRBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses... Por otra parte, las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local. Son ellas –no el art. 7.4 LRBRL- las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante...”

El TC concluye que “la impugnación del art. 7.4 LRBRL, en cuanto a los controles previstos vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local, debe reputarse “preventiva” y, por ello, desestimable.

En **tercer lugar**, nos referimos a la cuestión planteada en el recurso respecto al artículo 26.2 LRBRL que se apoyaría en el “coste efectivo” para desapoderar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de determinados servicios. También la nueva redacción del artículo 36, que iría más lejos al establecer consecuencias semejantes para todos los ayuntamientos y sin hacer referencia ya a la necesaria “conformidad del municipio”.

El nuevo artículo 26.2 LRBRL sería incongruente e impreciso: a la vista de la STC 214/1989, habría que entender que denomina “coordinación” a fórmulas que, en principio, son de “cooperación”, en la medida en que se exige la conformidad del municipio.

El precepto de la LRBRL sería contrario a la autonomía local. Atribuye a la diputación provincial la elaboración de una propuesta que puede implicar la sustitución del municipio en

la prestación del servicio. Realmente no existe la obligación de contar con la voluntariedad de los municipios afectados, salvo que acrediten ante la propia diputación que pueden prestar los servicios a un menor coste, en cuyo caso podrán retenerlos.

El TC se pronuncia en STC 111/2016 declarando Inconstitucional y nulo sólo el inciso del artículo 26.2 LRBRL relativo a la Competencia atribuida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para decidir sobre la propuesta formulada por la diputación para coordinar la prestación de servicios, bien por ella misma o a través de fórmulas de gestión compartida. El resto del artículo es Constitucional.

En cuanto al artículo 36, lo declara como no Inconstitucionales siempre que se interpreten conforme a dicha STC 111/2016.

En **cuarto y último lugar**, nos referimos a la cuestión planteada en el recurso respecto a determinadas disposiciones adicionales y transitorias relativas a servicios que vienen prestando los entes locales en materia de educación, salud, servicios sociales y servicios de inspección sanitaria. La LRSAL atribuye ahora estas competencias y su ejercicio a las Comunidades Autónomas, bajo determinadas condiciones (educación) o con sujeción a plazos de implantación (salud y servicios sociales). El Estado estaría utilizando una simple ley básica (ordinaria) para atribuir competencias a las CCAA. La LRSAL habría desconocido que las competencias autonómicas son las previstas en los Estatutos, aprobados mediante ley orgánica.

Respecto a los servicios de salud y servicios sociales, la STC 41/2016, Lago (2016:36-37) dispone que “Ninguna de las partes discute que los servicios mencionados se refieran a competencias efectivamente atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía... se está ante servicios de competencia autonómica que el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos... La innovación normativa... consiste... en la aprobación de que los entes locales puedan prestarlos como competencias propias o como competencias ex art. 7.4 LRBRL... En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución, las bases del régimen local y, en su caso, los Estatutos de Autonomía... Las disposiciones transitorias... han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias... Al contrario, impiden que las

Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones... Al prohibir la descentralización de aquellos servicios, por un lado, y fijar una serie de plazos y condiciones al traspaso, por otro, las disposiciones transitorias... han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales y, con ello, han invadido las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad.”

El TC declara la Inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones Transitorias de la LRSAL 1ª (salud) y 2ª (servicios sociales).

En cuanto a los servicios de inspección y control sanitario, también la STC 41/2016 , Lago (2016:40) concluye que “También en este caso la disposición controvertida ha desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales, invadiendo con ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas al prohibir la descentralización de aquellos servicios...”

El TC ha declarado la Inconstitucionalidad y nulidad de la disposición Transitoria 3ª (inspección y control sanitario).

Y por último, en cuanto a la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL (educación), la STC 41/2016 la declara como no Inconstitucional siempre que ésta sea interpretada en los términos de dicha Sentencia.

Podemos concluir el presente apartado con la idea general plasmada por Monteserin (2017:11), “...el Alto Tribunal ha persistido en la tesis que el Legislador estatal básico 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, recordemos, bajo el pretexto de garantizar el cumplimiento del principio constitucional de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por igual y en toda España.”

6. REALIDAD, EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Abordaremos este apartado, citando las nuevas modificaciones introducidas en la LRBRL en la modificación operada a través de la LRSL en las materias objeto de estudio, con mención de los aspectos más significativos. Para ello, utilizaremos como fuentes la

legislación que resulta de aplicación y opiniones de distintos autores como Villar (2014), Diego (2014), Calvo (2014) y por último Farfán y Velasco (2018).

Comencemos con la nueva clasificación de competencias que se realiza en la redacción actual del artículo 7 LRBRL. Ahora se definen en los siguientes términos “las competencias de las Entidades Locales son propias, atribuidas por delegación y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.”. Las denominadas “competencias complementarias o impropias” desaparecen, al haber sido derogado el artículo 28 LRBRL por el artículo 1.11 de la LRSAL y son sustituidas por las ya citadas “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” del artículo 7.4.

6.1. Las competencias propias

A las “competencias propias” se refieren los artículos 7.2, 25.2 y 26 de la LRBRL, produciéndose una nueva ordenación de materias sobre las que podrán ejercerse competencias, citándose a continuación las modificaciones más significativas en la nueva redacción del artículo 25:

- Desaparecen las materias relativas a “seguridad en lugares públicos, mataderos, defensa de usuarios y consumidores así como la gestión de la atención primaria de la salud”.

- En materia de servicios sociales, la anterior redacción se contenía en la letra k) siendo “Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.”, ahora esta materia se incluye en la letra e) con un contenido mucho más restrictivo y preciso “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

- Se restringe la competencia en educación, así ahora “la construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos” pasa a ser la cooperación “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”.

- Se establece un listado con el carácter de mínimo en el artículo 25.2 conforme a su inciso “en todo caso”, que permite que las CCAA puedan atribuir competencias propias en relación con sus competencias exclusivas asumidas.

- Se establece la obligatoriedad de que, las competencias correspondientes a las materias enumeradas en dicho artículo, deberán serlo mediante Ley y con evaluación de “conveniencia

de la implantación de servicios, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”, debiendo acompañarse de “una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las AAPP afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad”.

En cuanto a la transitoriedad de determinadas competencias, se establece en la DA 15ª, la asunción por parte de las CCAA de “la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, relativas a la educación”.

En cuanto a los servicios de carácter obligatorio previstos en el artículo 26, cabe citar que, desaparece “el control de alimentos y bebidas” que lo era para todos los Municipios y la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social” será de aplicación a municipios con población superior a 20.000 habitantes. Asimismo, se produce una importante modificación en la redacción del artículo 26.2 al establecer la coordinación por parte de la Diputación Provincial o entidad equivalente de determinados servicios para municipios con población inferior a 20.000 habitantes, debiéndose cumplir los requisitos fijados en el mismo. Sobre esta cuestión habría que buscar la justificación utilizada para determinar que será de aplicación a los municipios de menos de 20.000 habitantes ¿y por qué no solo a los de población inferior a 5.000 habitantes?; realmente el legislador no ha justificado en modo alguno su elección. Cuestión poco acertada parece el término utilizado de “coordinar” la prestación de servicios según el contenido de dicho artículo.

Concluimos sobre el contenido de este artículo 25 LRBRL, examinando el contenido anterior y actual de su apartado 1, así en la redacción previa a la reforma se hace constar que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.” Y una vez reformado, su contenido es “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 pequeña variación en los términos de su redacción denota la supresión de esa autorización general para prestar cuantas actividades y servicios estimase el Municipio para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su vecino, suponiendo una importante limitación competencial y de la autonomía municipal.

6.2. Las competencias delegadas

A las “competencias delegadas” se refieren los artículos 7.3, y 27 de la LRBRL, citándose a continuación las modificaciones más significativas respecto de la anterior redacción:

- Tanto el Estado como las CCAA, “en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias” debiendo ser aceptadas por éste último y por un período mínimo de 5 años, debiendo contar siempre con la financiación correspondiente.

- Se establecen como competencias delegables, aquellas para las que la propia LRSAL dispone su traspaso a las CCAA. Nos estamos refiriendo a la sanidad, servicios sociales y educación.

Concluiremos sobre “las competencias delegadas” haciendo unos breves comentarios. Debe apreciarse en cuanto a la garantía de financiación a que se refiere el artículo 27.6 que el legislador entiende que la correspondiente financiación, se cumple con “la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente”, y nada se dice de que con esa dotación deba cubrirse la totalidad de la financiación, entonces ¿qué debe entenderse por adecuada y suficiente, donde se encuentra el límite y quién lo determina? Por otro lado, el legislador al no incluir la figura del “pago anticipado” por parte de las Administraciones delegantes a favor de los Municipios está haciendo recaer en estos la responsabilidad de soportar los gastos a su costa para posteriormente poderse realizar el cobro, lo que viene a hacer recaer dicha carga en las ya maltrechas haciendas locales pudiendo llegar a producir situaciones de déficit de tesorería u otro tipo de dificultades e incumplimientos.

6.3. Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

A las conocidas y mal llamadas “competencias impropias” se refiere el artículo 7.4 LRBRL, viniendo a reemplazar las que se contenían en el artículo 28 ya derogado y el anterior artículo 25.1.

Esta es una de las novedades de la LRSAL. Para el ejercicio de estas competencias deberán cumplirse las siguientes condiciones:

1. Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal.

2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

Asimismo, se establece un control externo por parte de las Administraciones competentes en la materia que ejerzan la tutela financiera, al objeto de informar sobre las condiciones citadas. Estos informes sobre inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera resultan necesarios y son vinculantes.

No nos extenderemos más sobre este tipo de competencias, ya que han sido tratadas abundantemente a lo largo del presente trabajo.

6.4. El principio de sostenibilidad financiera.

Mucho se ha tratado en el presente trabajo respecto a las competencias de la Administración Local, también de las relaciones, la racionalización pero, aún no hemos tratado de forma aislada el principio de sostenibilidad financiera.

Toca abordar este principio recogido en el artículo 4 de la LOEPSF, al que se encuentran sometidas las actuaciones de todas las AAPP. Así, debe entenderse por sostenibilidad financiera “la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial”, todo ello conforme se establece en la citada Ley y en cuanto se disponga en la normativa sobre morosidad y por supuesto de la UE.

Apreciamos los elementos esenciales de este principio, que en definitiva vienen a “encorsetar” aún más la capacidad de disposición del gasto por las AAPP y en la materia objeto del presente estudio, y por supuesto, de alguna forma afectan de manera singular a la autonomía de las EELL.

La instrumentalización de este principio se lleva a cabo en su artículo 13, de donde se extraen diversas conclusiones:

- Por un lado y referido al volumen de la deuda pública, se establece un porcentaje máximo del 60% del PIB nacional, distribuyéndose en un 44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de las CCAA y por último un 3% para el conjunto de las Corporaciones Locales.
- La autorización que el Estado o las CCAA deban conceder a las EELL para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, deberán tener en cuenta, entre otros extremos, al cumplimiento de los principios recogidos en dicha Ley, entre los que se encuentra el de sostenibilidad financiera.

- La obligación de publicar el periodo medio de pago a proveedores, que en el supuesto de superar el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, exigirá la adopción inmediata de medidas que tendrán reflejo en su plan de tesorería.

Como afirman Farfán y Velasco (2018:177), “La sostenibilidad financiera... encuentra su enemigo en el descontrol de la deuda”.

En su artículo 7.3 y referido al “Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”, somete cualquier tipo de actuación por parte de las AAPP que incida en los gastos o ingresos públicos actuales o en el futuro al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Pero incluso antes de la entrada en vigor de la LOEPSF ya se conocían las dificultades por las que atravesaban las EELL para atender el pago de obligaciones contraídas con sus proveedores y se podía intuir la imposibilidad de cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera respecto de la normativa sobre morosidad.

Estas dificultades y su incidencia no sólo en la situación financiera de las mismas, sino también en el resto de la actividad economía nacional supuso que por parte del Estado se establecieran hasta tres mecanismos extraordinarios de financiación dirigidos a las Entidades locales para dotarlas de liquidez con la que poder hacer frente a los pagos ya citados

Estos mecanismos de financiación se instrumentaron en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; y por último en 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.

Ya en el preámbulo del RDL 4/2012, se deja constancia de la necesidad del establecimiento de tales medidas, debido a diversas circunstancias. Por un lado, la importante incidencia negativa que está teniendo en la actividad económica la situación de grave crisis económica y que se está traduciendo en una fuerte disminución de recaudación de recursos por parte de las EELL y una preocupante falta de liquidez. Por otro lado, la existencia de fuertes restricciones de acceso al crédito. Por último, la ineficacia de las medidas adoptadas con anterioridad que se instrumentaron a través del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos; y Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y

cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Y en este momento, deben hacerse las siguientes reflexiones:

- Si el legislador Estatal era conocedor de la dificultad de las Corporaciones Locales para hacer frente al pago de sus deudas y además era consciente de los datos plasmados en el informe CORA (2013) y que se han hecho constar anteriormente en el presente trabajo, relativos al porcentaje sobre el gasto público de 2011, la evolución del gasto en el periodo 2001 a 2011 y la situación del déficit ¿por qué entonces estableció esos límites de volumen de deuda al que sólo atribuyó el ínfimo porcentaje del 3% al Conjunto de las Corporaciones Locales?

- Entre las condiciones establecidas para aquellas EELL que se acogieran a las medidas extraordinarias previstas se encontraban la obligación de suministrar información periódica al entonces, Ministerio de Hacienda y AAPP así como la aprobación de Planes de ajuste con un determinado contenido que debía ser enviado y valorado favorablemente por el citado Ministerio. Y ante esta situación ¿no cabría preguntarse si acaso no se trata de una forma singular de intervencionismo o recentralización por parte del Estado en detrimento de la maltrecha autonomía local?

- Por último, ante esta falta de liquidez y centrándonos en nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía ¿cómo es que se ha permitido y permite el déficit de financiación (constatado) a favor de las EELL de Andalucía por importe acumulado a esta fecha de 770,40 millones de € en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y en la LPATRICA que ya hemos mencionado?

La respuesta a las reflexiones cuestionadas no puede ser otra que, al igual que en materia de competencias y relaciones, en cuanto al principio de sostenibilidad financiera nos encontramos ante otro intento más de recentralización por parte del Estado y un ataque más o desprecio hacia la autonomía local así como una dejadez por parte de la Comunidad Autónoma hacia la autonomía financiera de las EELL y su autosuficiencia en el ámbito económico.

Pero no sólo es el principio de sostenibilidad financiera el que de forma muy restrictiva afecta a las EELL, éste coexiste con otros principios como el de Estabilidad Presupuestaria y la denominada Regla de gasto que limitan la capacidad presupuestaria de las Corporaciones Locales, resultando competente el Estado, mediante acuerdo del Consejo de Ministros la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria así como el objetivo de

deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes tanto para el conjunto de AAPP como para cada uno de sus subsectores.

Ante todos estos principios y reglas así como las dificultades financieras y presupuestarias creadas a las EELL, éstas se ven necesariamente obligadas a reestructurar los servicios prestados en virtud de las competencias asumidas. Esta reestructuración por sí misma supuso una limitación en el ejercicio de competencias que posteriormente la LRSAL vino a materializar de forma concreta.

Y para concluir sobre el principio de sostenibilidad financiera, debe mencionarse que, la LOEPSF en su versión inicial no preveía un destino diferente a las Corporaciones Locales para el superávit presupuestario que no fuese el de reducir el nivel de endeudamiento. Sin embargo, ante la realidad de que cada vez eran y son un mayor número de EELL las que cumplen con los principios y reglas establecidos en la LOEPSF y ante la imposibilidad de destinar a gastos sus ahorros generados que se materializan en el Remanente de Tesorería y en el superávit presupuestario, se producen fuertes presiones por parte de las organizaciones más representativas en el ámbito local, como es la FEMP, reivindicando la singularidad de las Entidades Locales en esta materia y sus necesidades. Dichas presiones concluyen con la flexibilización del uso de estos recursos por parte de las EELL que cumplan determinados requisitos adicionales pero con una finalidad tasada y como último recurso, para destino a inversiones financieramente sostenibles de entre las que expresamente se relacionan.

La materialización legislativa de esta flexibilización se llevó a cabo mediante:

- La introducción de la disposición adicional sexta “Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario” en la LOEPSF a través del artículo 1.15 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.
- La introducción de la disposición adicional decimosexta “Inversión financieramente sostenible” en el TRLHL, a través de la Disposición final primera del Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

Puede apreciarse, una vez más que, con esta flexibilización viene a vulnerarse de nuevo el principio de autonomía local, pues tan sólo puede destinarse a aquellas que se encuentren comprendidas en la relación cerrada elaborada por el Estado y consideradas por éste como inversiones financieramente sostenibles.

7. CONCLUSIONES.

Ha quedado acreditado que, con motivo de la crisis financiera a nivel internacional y de efectos antes desconocidos supuso la modificación del artículo 135 de nuestra CE, introduciendo importantes principios como son “estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos...” que han marcado nuestro presente y se espera que también nuestro futuro en el ámbito económico, presupuestario y con especial incidencia en el gasto Público.

La posterior aprobación de la LOEPSF supuso el desarrollo legislativo de ese nuevo artículo 135 CE y es en base a ésta en la que el Estado fundamenta principalmente la modificación operada con la LRSAL al objeto de su adecuación de la legislación básica de régimen local. Pero, tal y como ha quedado acreditado, nada más lejos de la realidad, porque de los argumentos utilizados todos ellos han quedado debidamente desvirtuados en el presente trabajo. Asimismo, también han quedado sin fundamento la justificación de la modificación operada en base a los datos económicos relativos al gasto público y déficit de las EELL en el conjunto del déficit público.

Ha quedado también, suficientemente acreditado que no era necesaria esta reforma de la LRBRL para adecuarla al principio de sostenibilidad financiera previsto en la LOEPSF dado que ésta ya resulta de aplicación por sí misma. Esta modificación tan trascendental obedece al interés del Estado en limitar las competencias de las EELL ejerciendo un control directo sobre éstas y de paso impedir la capacidad de las CCAA para ejercer la potestad sobre las competencias en el ámbito local. Realmente hemos asistido a un auténtico proceso de recentralización.

Y en apoyo a esta idea de esta nueva recentralización, como botón de muestra se cita la noticia en prensa por parte del diario EL PAÍS⁵ cuyo titular recoge “Crisis y centralización del Estado. Para reducir el déficit se están limitando las competencias autonómicas”. En dicho artículo podemos leer “La legislación con la que se pretende hacer frente a la pavorosa crisis que afecta a la mayoría de la ciudadanía no solo está sirviendo para reducir a la mínima expresión sus derechos laborales, sino también para poner en solfa la autonomía política de las comunidades autónomas.”

Y respecto al principio Constitucional de Autonomía Local y de Suficiencia Financiera, podemos afirmar que, a pesar de que el TC en diversas Sentencias se ha pronunciado en que no se produce vulneración de estos principios, realmente quedan en peor

⁵ Marc Carrillo, “Crisis y centralización del Estado”. Disponible on line: https://elpais.com/elpais/2014/03/02/opinion/1393794863_650352.html

posición que anteriormente a la reforma, situándose más bien en una simple “declaración dogmática”.

El propio Estado, deja fuera del estudio en el informe CORA (2013) de la modificación del Régimen Local y emprende una reforma “expres” en esta materia sin esperar a disponer de la información necesaria para el conjunto de las AAPP, porque parece que su objetivo realmente no depende de la información obtenida, “ya lo tenía claro”. Por otro lado, nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía, se apresura y esfuerza en defender sus competencias en materia de régimen local mediante adopción de medidas legislativas y la interposición de recurso de Inconstitucionalidad; sin embargo nada ha hecho a favor del principio de sostenibilidad financiera y viene incumpliendo sistemáticamente su propia LPATRICA en detrimento de la financiación de las EELL, manteniendo a esta fecha un déficit de financiación de 770,40 (m €).

Y en esta lucha de poderes entre Estado y CCAA, las EELL asisten como simples espectadores, eso sí, con sus tradicionales reivindicaciones de la necesaria reforma local y sistema de financiación que, de momento ni está ni se la espera.

De esta lucha Estado vs Comunidades Autónomas, quien realmente pierde es el “ciudadano”, porque no debemos olvidar que éste sujeto es el principal receptor de los distintos servicios prestados por las AAPP y en este caso, la Administración más cercana, sin lugar a dudas es la Administración Local.

Con el contenido del presente estudio, se pretende haber alcanzado los objetivos propuestos.

8. FUENTES CONSULTADAS.

8.1. BIBLIOGRAFÍA

BCE (2011). *Boletín mensual, agosto*, Banco Central Europeo, Eurosistema. Disponible on line:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1108.pdf>

BOE (2018). *Código de Régimen Local*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponible on line:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=019_Codigo_de_Regimen_Local&tipo=C&modo=2

Calvo del Castillo, V (2014). *Efectos financieros derivados de la Ley de racionalización en los servicios sociales por las entidades locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 21, Sección Colaboraciones, la Ley.

Cebrián Abellán, M. (2016). *El nuevo régimen local tras la reforma del Sector Público*, Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Wolters Kluwer, S.A.

CORA (2013). *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Disponible on line:
<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>

Diego (2014), *Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias*, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible on line:
<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>

Domínguez Martínez, J.M. y López Jiménez José M^a (2011). *Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España*, Diario la Ley nº 7760, sección doctrina, La Ley.

Farfán Pérez, J.M. y Velasco Zapata, A. (2018). *Estabilidad presupuestaria, regla de gasto y sostenibilidad financiera de las entidades locales*”, Las rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

Hernández Jiménez, H.M. V (2014). *Comentario de urgencia sobre Decreto-ley andaluz por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley de reforma local*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 12, Sección Actualidad, La Ley.

Lago Núñez, G (2016). *La Sentencia (primera de once) del Tribunal Constitucional, de 3 de marzo de 2016, sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 7, Sección Opinión / Comentarios de Jurisprudencia, Wolters Kluwer.

Monteserin Heredia, S. (2017). *Fin al juicio de constitucionalidad sobre LRSAL. Estudio de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año 2017 sobre LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 24, Sección Opinión / Comentarios de Jurisprudencia, Wolters Kluwer.

Montilla Martos, J.A. (2015). *Reforma federal y estatutos de segunda generación: los estatutos de autonomía de segunda generación como modelo para la reforma federal de la Constitución*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Palomar Olmeda A. (2018). *Practicum local 2018*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Rivero Ysern, J.L. (2014). *Manual de Derecho Local*, Madrid: Civitas.

Villar (2014), *Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible on line: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>

8.2. JURISPRUDENCIA

Toda la jurisprudencia del TC y del TS citada y analizada en el presente trabajo, ha sido obtenida del buscador de jurisprudencia constitucional y del Tribunal supremo en la página web del Tribunal Constitucional, disponible on line: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es> y en la página web del Consejo General del Poder Judicial de España, disponible on line: <http://www.poderjudicial.es/search/index.jsp>

8.3. OTROS DIARIOS OFICIALES

Congreso de los Diputados: Diario de sesiones nº 268 del año 2011, correspondiente a la sesión extraordinaria del Pleno nº 254 celebrada el 23/08/2011. Disponible on line: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_268.PDF

Congreso de los Diputados: Diario de sesiones nº 270 del año 2011, correspondiente a la sesión del Pleno nº 256 celebrada el 02/09/2011. Disponible on line: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_270.PDF

8.4. LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978, BOE nº 311 de 29/12/1978. Disponible on line: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, BOE nº 47 de 24/02/1989. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-4370>

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE nº 9 de 11/01/1982. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-633>

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE nº 68 de 20/03/2007. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-5825>

Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, BOJA nº 122 de 23/06/2010, BOE nº 174 de 19/07/2010. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-11491>

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, BOE nº 103 de 30/04/2012. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730>

Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA nº 123 de 24/06/2010 y BOE nº 174 de 19/07/2010. Disponible on line: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/123/1> y <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-11492>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE nº 80 de 03/04/1985. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, BOE nº 285 de 27/11/1992. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE nº 236 de 02/10/2015. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, BOE nº 312 de 30/12/2013. Disponible on line: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, BOE nº 196 de 15/07/1955. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1955-10057>

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 nº 96 de 22/04/1986. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865>

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, BOE nº 301 de 17/12/2003. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>

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 nº 59 de 09/03/2004. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>

Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, BOE nº 48 de 25/02/2012. Disponible on line: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2722

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, BOE nº 47 de 23/02/2013. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-2030>

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, BOE nº 155 de 29/06/2013. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-7063>

Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, BOE nº 101 de 25/04/2009. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-6856>

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, BOE nº 161 de 07/07/2011. Disponible on line: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-11641

Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, BOE nº 305 de 21/12/2013. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13425>

Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica, BOE nº 46, de 22/02/2014. Disponible on line: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-1916>