

---

# Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Francisco VELASCO CABALLERO

*Director de Investigación del Instituto de Derecho Local  
Universidad Autónoma de Madrid*

## RESUMEN

*La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido importantes reformas en el régimen local español. Pero este régimen no es de aplicación homogénea en toda España. En algunos casos, la propia ley contiene disposiciones específicas que exceptúan o modulan la aplicación en algunas Comunidades Autónomas o incluso en las ciudades de Madrid y Barcelona. De otro lado, dado que algunas Comunidades Autónomas cuentan ya con un Derecho local muy desarrollado, se pueden identificar numerosas colisiones entre la nueva ley básica estatal y las leyes autonómicas. Y en esta situación se plantea qué ley debe aplicar cada Entidad local: la autonómica y la estatal. Para esta situación no existe una solución inicial en la Constitución, dado que la jurisprudencia constitucional ha vaciado de contenido la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.*

**Palabras clave:** régimen local; gobiernos locales; competencias municipales; prevalencia; autonomía local.

## ABSTRACT

*The recent State Law 27/2013 of 27 December, on Rationalization and Sustainability of Local Governments has introduced important reforms in the Spanish local government. But this new regulatory scheme is not going to be uniformly applied throughout Spain. In some cases, the law itself contains specific provisions which exempt or modulate the application in some regions or even in the cities of Madrid and Barcelona. On the other hand, since some regions already have highly developed local law there can be many collisions between the State's new basic law and regional laws. In this situation arises the question on which law should apply each local authority: the regional or the State ones. For this situation there is no clear solution in the Constitution, since the Constitutional Court has emptied of content the preemption clause of article 149.3 EC.*

**Keywords:** local government law; municipal councils; local powers; preemption; local self-government.

**SUMARIO**<sup>1</sup>: I. LA ASIMETRÍA APLICATIVA COMO CARACTERÍSTICA PROPIA DE LA LRSAL.—II. LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN: 1. País Vasco: 1.1. Adaptación de las excepciones forales. 1.2. Nuevas excepciones aplicativas. 2. Navarra. 3. Aragón. 4. Baleares y Canarias. 5. Ceuta y Melilla. 6. Comunidades Autónomas con «sistema institucional propio».—III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN: 1. Contradicción entre la LRSAL y ley autonómica. 2. Contradicción entre la LRSAL y la regulación directa del régimen local en un estatuto de autonomía.—IV. MADRID Y BARCELONA: 1. La «legislación específica» prevalente sobre la LRSAL. 2. El límite de la prevalencia: los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LA ASIMETRÍA APLICATIVA COMO CARACTERÍSTICA PROPIA DE LA LRSAL

1. En estudios anteriores ya me he referido a los déficits técnicos y a los problemas de constitucionalidad de la LRSAL<sup>2</sup>. Distinto es el enfoque del presente estudio. La perspectiva es, ahora, la eficacia real de la LRSAL en las distintas Entidades locales de España. Desde la perspectiva de la eficacia o aplicabilidad se parte aquí de la propia esencia asimétrica de la LRSAL, lo que anuncia diversas formas de cumplimiento en España. Son varias las razones que permiten sostener que la LRSAL es irregular o asimétrica en su eficacia, en relación con las distintas Comunidades Autónomas, provincias y municipios de España. En primer lugar, la propia naturaleza *básica* de la LRSAL y su necesaria compatibilidad con la *garantía constitucional de autonomía local* (art. 137 CE). En segundo lugar, las múltiples *cláusulas de excepción* o auto-desplazamiento expresas que contiene la propia LRSAL. Y, por último, la real *conurrencia o colisión* entre algunas normas de la LRSAL y las leyes autonómicas vigentes y amparadas en competencias exclusivas de la

<sup>1</sup> Abreviaturas utilizadas: CAM: Comunidad Autónoma de Madrid; CE: Constitución española; DA: Disposición adicional; DT: Disposición transitoria; EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACan: Estatuto de Autonomía de Canarias; EAIB: Estatuto de Autonomía de Illes Balears; EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LCREM: Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; LREMB: Ley de Régimen Especial del Municipio de Barcelona; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra; LTC: Ley de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Derecho local.

<sup>2</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Títulos competenciales y garantía institucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 75 y ss.

correspondiente Comunidad Autónoma. Todos estos factores o razones determinan una muy marcada asimetría de la LRSAL en España. A continuación se van a analizar, con más o menos detalle, los distintos factores de asimetría aplicativa de la LRSAL.

2. En primer lugar, la LRSAL es, en la mayoría de sus preceptos, una *ley básica*, amparada fundamentalmente en el art. 149.1.18 CE («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»). Sólo una pequeña parte de los preceptos de la LRSAL es reconducible a la competencia estatal exclusiva sobre «hacienda general» enunciada en el art. 149.1.14 CE. Pues este título competencial tiene un campo muy limitado para amparar normas de régimen económico-financiero local<sup>3</sup>. Y bien, la catalogación de una ley como *básica* lleva implícita una especial manera de concebir su *eficacia*. Toda ley básica parte, implícitamente, de que sus mandatos serán desarrollados por normas autonómicas, tanto leyes como reglamentos. Porque la norma básica se define, precisamente, por su posición relacional con las normas de desarrollo<sup>4</sup>. De aquí resulta una cierta singularidad hermenéutica de la norma básica. Ha de interpretarse de tal modo que bajo sus mandatos sean posibles *diversas opciones políticas* para cada Comunidad Autónoma. Esto es: en una norma básica, incluso cuando tiene estructura de regla y no de principio, ha de identificarse una opción estatal necesariamente abierta y compatible con otras opciones complementarias propias de cada Comunidad. Desde esta perspectiva, la LRSAL contiene, ciertamente, algunas opciones normativas fundamentales del Estado. Pero la forma concreta en que esas decisiones normativas se proyectan sobre los distintos municipios de España necesariamente debe resultar de lo que disponga cada Comunidad Autónoma con competencia sobre régimen local. Así lo ha entendido, correctamente a mi juicio, el Gobierno de Galicia en su proyecto de ley de «medidas urgentes» para aplicar en aquella Comunidad la LRSAL. En este proyecto de ley se configura un concepto muy estrecho de competencias «distintas de las propias» (vulgo, «impropias») o de duplicidades. Esta opción de desarrollo normativo no es, sin duda, la única posible, pero sí una de las posibles en el marco de la regulación básica estatal. Por lo dicho, resulta heterodoxa la nota interpretativa emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la aplicación de la LRSAL<sup>5</sup>. En esta nota interpretativa late una comprensión de la LRSAL como un sistema normativo pleno, no necesitado de otras normas legislativas complementarias y desarrollo. Y esto es ya en sí mismo un indicio de que la ley, en su conjunto, no se ha atendido al título competencial básico que la ampara.

3. En segundo lugar, la LRSAL, para ser constitucionalmente lícita, ha de ser compatible con la garantía constitucional de *autonomía local* (art. 137 CE). En consecuencia, una lectura de la LRSAL conforme a la Constitución necesariamente ha de asumir

---

<sup>3</sup> STC 233/1999, FJ 4.º

<sup>4</sup> J. BARNES VÁZQUEZ, «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», en VV.AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004, pp. 93 y ss.

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Nota explicativa de la Reforma Local, de 5 de marzo de 2014, en <http://www.idluam.org/actualidad/6449-actualidad-nota-explicativa-del-minhap-sobre-la-lrsal>.

que las normas de la LRSAL están abiertas a la autorregulación local. La LRSAL puede, ciertamente, contener no sólo normas principales sino también reglas en sentido estricto<sup>6</sup>. Pero estas reglas han de ser entendidas como programas de conducta no cerrados sino abiertos a las opciones propias de cada provincia o municipio (en el marco de lo que establezcan, además, las leyes autonómicas de desarrollo). Esta necesaria comprensión abierta de las normas de la LRSAL, a fin de asegurar su compatibilidad con la garantía constitucional de autonomía local, hace posible, e incluso augura, un cierto nivel de asimetría aplicativa de la LRSAL en las distintas Entidades locales de España.

## II. LAS CLÁUSULAS DE EXCEPCIÓN

4. Entre los factores de asimetría aplicativa, enunciados más arriba, se hacía expresa mención a las numerosas cláusulas de excepción contenidas en la ley. En efecto, la LRSAL dispone, para sus propias normas, un régimen aplicativo singular en varias Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Aragón, Canarias, Illes Balears), en las dos ciudades autónomas y en los municipios de Madrid y Barcelona. En términos generales, estas cláusulas legales de especialidad o excepción son inherentes al principio de diversidad que, en tanto que fijado en el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, vincula a todos los poderes públicos de España (y, por tanto, al legislador básico). Por lo demás, el carácter básico de una ley no es óbice para que incluya singularidades aplicativas. Pues si bien es cierto que está comúnmente admitido que las normas básicas son el «común denominador normativo» aplicable en toda España, también son numerosos los ejemplos de normas básicas con aplicación territorial restringida o, incluso, muy acotada<sup>7</sup>.

5. Cuestión bien distinta, y que aquí sólo va a quedar apuntada, es la corrección constitucional de que los diputados y senadores de partidos políticos nacionalistas o regionalistas (que sólo comparecen electoralmente en algunas concretas Comunidades Autónomas) aprueben —para el conjunto de las Entidades locales de España— leyes cuya aplicación se excluye, precisamente, en el ámbito territorial en el que concurren electoralmente. Ésta es una cuestión abierta en buena parte de los sistemas políticos federales o descentralizados asimétricos, y se ha teorizado como la *West Lothian Question*<sup>8</sup>. Es cierto que, formalmente, los diputados o senadores elegidos en cualquier circunscripción representan y actúan para el conjunto de España. Pero es innegable que esa imagen formal

<sup>6</sup> Esta diferencia entre reglas y principios, y su significado práctico, en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, pp. 39 y ss.

<sup>7</sup> Para el Derecho local, entre otros: T. FONT I LLOVET, «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231 y ss. (p. 235). También: F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 204-205.

<sup>8</sup> Vid. J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 112. Para España: L. M. DÍEZ-PICAZO, «El Estatuto de Cataluña y la “West Lothian Question”», *El País*, 18 de noviembre de 2005.

de la representación nacional quiebra cuando una determinada formación política sólo concurre electoralmente en un concreto territorio y sólo rinde cuentas (*accountability*) a los ciudadanos de esos territorios. Dicho esto, para la cual no atisbo soluciones fáciles, en lo que sigue se van a analizar las distintas cláusulas de excepción o singularización que contiene la LRSAL.

## 1. País Vasco

6. La LRSAL contiene tres cláusulas de especialidad para el País Vasco. En primer lugar, el art. 1.34 LRSAL modifica la DA 2.<sup>a</sup> LBRL, disposición que desde su origen lleva por título «régimen foral vasco». En segundo lugar, el art. 2.4 LRSAL modifica el texto de la DA 8.<sup>a</sup> LHL, que ya originariamente contenía un régimen hacendístico singular para el País Vasco. Y por último, la nueva DA 1.<sup>a</sup> LRSAL establece un régimen especial de aplicación del conjunto de la LRSAL en el País Vasco. El contenido y sentido de estas tres cláusulas de excepción resulta de la *compleja tramitación parlamentaria* de la ley y, en especial, de los acuerdos del Partido Popular con el Partido Nacionalista Vasco tanto en el Congreso de los Diputados como, sobre todo, en el Senado. Aunque la triple cláusula de excepción pudiera parecer a primera vista errática, es posible una exposición sistemática y racional de su contenido, como sigue. Dos de las tres cláusulas conectan directamente con los «derechos históricos de los territorios forales»: las nuevas DA 2.<sup>a</sup> LBRL y DA 8.<sup>a</sup> LHL *adaptan* las preexistentes excepciones forales a la nueva regulación de la LRSAL. En cambio, la nueva DA 1.<sup>a</sup> LRSAL crea *nuevas excepciones*, al hilo de los nuevos límites y controles sobre los municipios que establece la propia LRSAL. Estas nuevas excepciones aplicativas no siempre y necesariamente concretan los regímenes forales de los territorios históricos. Según esto, la considerable deferencia de la LRSAL hacia las instituciones vascas tiene un doble fundamento: en primer lugar, los «derechos históricos de los territorios forales»; y en segundo lugar, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, difícilmente compatible con algunas opciones reguladoras de la LRSAL. Veamos, a continuación, esta explicación de forma analítica.

### 1.1. Adaptación de las excepciones forales

7. La DA 2.<sup>a</sup> LBRL, en su texto original, regula el «régimen foral vasco» mediante una regla y varias excepciones o «particularidades». La regla de principio en la Ley 7/1985 —en el párr. 1.º de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL— era la *aplicación plena* de la LBRL tanto a las Entidades locales como a los territorios históricos vascos. Las excepciones aplicativas se enunciaban expresamente en los diez párrafos de la misma disposición adicional. Después de la LRSAL, la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL mantiene la estructura normativa anterior, si bien *incrementa el listado y la intensidad de las excepciones* aplicativas de la LBRL en el País Vasco. La nueva regulación sigue siendo —como denota la rúbrica «régimen foral vasco» de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL— un catálogo tasado de excepciones aplica-

tivas directamente vinculado a la garantía constitucional de los *regímenes forales* en la DA 1.<sup>a</sup> CE. Según la STC 214/1989, «la LBRL, en la DA 2.<sup>a</sup>, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral...» (FJ 26). Las excepciones aplicativas no son, en este sentido, libres opciones legislativas del Estado. Es cierto que, conforme a los arts. 149.1.18 CE y 10 EAPV, el Estado podía y puede dictar normas básicas sobre régimen local aplicables también en el País Vasco. Pero con la peculiaridad de que, además de los límites constitucionales generales que rigen el ejercicio de aquella competencia estatal (prohibición de vaciamiento competencial autonómico; reconocibilidad de la autonomía local, etc.) el Estado debe respetar también y singularmente, en el País Vasco, un límite constitucional adicional (el respeto a los regímenes forales: DA 1.<sup>a</sup> CE), a su vez concretado en un límite estatutario: el régimen de concierto económico previsto en el art. 41 EAPV. Estos límites constitucional y estatutario específicos son los que dan sentido a las excepciones aplicativas que expresamente enuncia, desde su redacción original, la DA 2.<sup>a</sup> LBRL.

8. En la DA 2.<sup>a</sup> LBRL el legislador estatal *identifica e interpreta* en qué consisten los regímenes forales vascos —en materia local— y en tal sentido enuncia excepciones aplicativas que salvaguardan la integridad de esos regímenes forales<sup>9</sup>. En puridad, la LBRL *no actualiza los regímenes forales vascos*, pues tal función está reservada por la DA 1.<sup>a</sup> CE al estatuto de autonomía. Simplemente, el Estado interpreta de forma instrumental, y sin objetivo de consolidación o actualización, en qué consiste la garantía de foralidad —en materia local— para seguidamente excluir la aplicación de la LBRL en aquellos asuntos que —según el criterio del propio Estado— hay singularidades forales. Las excepciones aplicativas del Estado, en los 10 párrafos originales de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL, no eran las únicas posibles sino *algunas de entre las posibles* (pues la propia foralidad admite composiciones diversas con las leyes estatales). Es dudoso, incluso, que algunas de las «particularidades forales» a las que se refería originariamente la DA 2.<sup>a</sup> LBRL fueran verdaderos «derechos históricos». Tal es el caso de las singularidades funcionariales<sup>10</sup>.

9. Una vez sentado que la DA 2.<sup>a</sup> LBRL tiene como fin, desde su origen, la preservación de los regímenes forales, se puede sostener ahora que la nueva redacción de esa disposición simplemente *adapta las excepciones forales iniciales* (las que fijó la DA 2.<sup>a</sup> LBRL en 1985) a las novedades legislativas que la LRSAL introduce en la LBRL. Así, por ejemplo, el texto original de la DA 2.<sup>a</sup>6 LBRL ya preservaba, para los territorios históricos, su propio y singular régimen económico-financiero municipal. Ahora, y a la vista de que el nuevo art. 116 *bis* LBRL regula parcialmente los planes económico-financieros municipales (por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública, o de la regla de gasto) la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL

<sup>9</sup> J. M. CASTELLS ARTECHE, «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4379 y ss. (p. 4397).

<sup>10</sup> El criterio general de prudencia en la identificación de singularidades forales, en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985, pp. 47 y ss.

añade que corresponde precisamente a las diputaciones forales la aprobación de los planes económico-financieros de los municipios vascos. Se ve, entonces, que la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL pretende extender al nuevo régimen legal de los planes económico-financieros la singularidad o excepción foral que ya figuraba en el texto original de la DA 2.<sup>a</sup>6 LBRL. En tal sentido, la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL *no contiene nuevas excepciones forales* sino la adaptación de las existentes a la nueva regulación de la LRSAL. En general, la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL parte de dos premisas implícitas: que tanto la tutela financiera como la función pública local son piezas de la foralidad (de los «derechos históricos de los territorios forales»). Y que, habiéndose producido modificaciones normativas generales en relación con la tutela financiera sobre los Ayuntamientos (que se refuerza notablemente en la LRSAL) y en relación con los habilitados nacionales, era necesario actualizar las excepciones aplicativas en el País Vasco, y con ello respetar los mandatos constitucionales y estatutarios (DA 1.<sup>a</sup> CE y art. 41 EAPV).

**10.** Es cierto que, en ocasiones, la actualización de las excepciones forales conforme al nuevo régimen local general *incrementa los poderes de las instituciones vascas*, respecto de lo resultante de la redacción original de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL. Así, por ejemplo, la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup>8 LBRL aumenta del 10 al 30 por 100 el porcentaje del baremo (para la provisión por concurso de puestos de trabajo reservados a habilitados nacionales, conforme al art. 92 *bis* 6 LBRL) que se reserva a las instituciones vascas. Es claro que, al hilo de la nueva regulación estatal de los concursos de habilitados nacionales, se produce aquí un incremento de poder de las instituciones vascas. Más esta conclusión no permite afirmar que lo contenido en la nueva DA 2.<sup>a</sup>8 LBRL sea una nueva facultad autonómica, resultado de una libre opción legislativa estatal y al margen de las excepciones forales originariamente contempladas por la LBRL. Es, más bien, una actualización o acomodación de la excepción foral original con relación al nuevo régimen (en general, más centralizado) de los funcionarios con habilitación nacional. Esto es perfectamente explicable si se tiene en cuenta que los regímenes forales, tomados como *garantías institucionales* amparadas por la Constitución (STC 76/1988, FJ 4.º), admiten diversas configuraciones contemporáneas concretas (más o menos deferentes con los poderes normativos del País Vasco). En el caso concreto de la nueva DA 2.<sup>a</sup> LBRL se puede hablar de una *comprensión generosa o amplia de la foralidad* por parte del Estado. Así, y tomando ahora como ejemplo las potestades administrativas en relación con los habilitados nacionales, si bien se puede considerar que ya en 1985 se respetaban suficientemente los regímenes forales (cuando la DA 2.<sup>a</sup>7 reconocía a las instituciones vascas las competencias selectivas y de nombramiento de los habilitados nacionales) la nueva redacción de la DA 2.<sup>a</sup>7 LBRL, que extiende las competencias de las instituciones vascas a «todas las facultades previstas respecto de ese personal [los habilitados nacionales]», es una nueva comprensión —más extensa— del régimen foral<sup>11</sup>. Pero es, de nuevo,

---

<sup>11</sup> M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Reforma local y derechos históricos: Navarra y el País Vasco», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117 y ss. (p. 143).

una adaptación de las excepciones forales precedentes (las fijadas originariamente en la DA 2.<sup>a</sup> LBRL) al nuevo régimen jurídico de los habilitados nacionales; y su significado como norma excepcional sigue resultando del límite que, para la legislación estatal, establecen la DA 1.<sup>a</sup> CE y el art. 41 EAPV.

11. También la nueva DA 8.<sup>a</sup> LHL, con la redacción dada por el art. 2.4 LRSAL, contiene una adaptación de las *salvaguardas forales* ya inicialmente contenidas en el texto original de la misma DA 8.<sup>a</sup> LHL<sup>12</sup>. Con una redacción alambicada, el texto primigenio de la DA 8.<sup>a</sup> LHL establecía que los territorios históricos vascos conservan su régimen económico-financiero especial, en los términos de la Ley del Concierto Económico. Esta salvaguarda foral se mantiene en su mismo tenor en la nueva DA 8.<sup>a</sup>1 LHL. Pero ahora se le añaden nuevas precisiones, derivadas del nuevo régimen local introducido por la LRSAL.

a) La DA 8.<sup>a</sup>1 LHL precisa que las instituciones vascas, en sus respectivos ámbitos competenciales, podrán *atribuir competencias propias* a los municipios, con sometimiento a los criterios del nuevo art. 25.2, 3 y 5 LBRL. El sentido de esta norma no encaja en el propio significado general de la DA 8.<sup>a</sup>1 LHL. Salvo que se lea en esta DA 8.<sup>a</sup>1 LHL un intento de exceptuar (por la vía del régimen económico-financiero foral) una supuesta prohibición general —que existió en algunas versiones iniciales del anteproyecto de LRSAL— de que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias a los municipios al margen del listado de materias del art. 25.1 LBRL. Sin embargo, se puede afirmar con rotundidad que la LRSAL no distingue entre las competencias propias y las «distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL) por la fuente de su atribución sino por su carácter expreso y específico (competencias propias) o genérico («distintas de las propias») <sup>13</sup>. En este sentido, la DA 8.<sup>a</sup>1 LHL no dice, en relación con la atribución de competencias municipales, nada diferente de lo que la LRSAL establece para el conjunto de los municipios españoles.

b) La DA 8.<sup>a</sup>2 y 3 LHL concreta las salvaguardas forales, ya existentes en el texto original de la LHL, a la luz de las *nuevas técnicas de tutela financiera* que contiene la LRSAL. En esta disposición, el Estado interpreta que los informes previstos en los nuevos arts. 193 *bis* y 218 LHL (sobre los derechos de difícil o imposible recaudación y sobre los reparos formulados por el interventor, respectivamente), así como los convenios para reforzar el control económico-financiero sobre los municipios (DA 7.<sup>a</sup> LRSAL), son en principio respetuosos con la institución de la foralidad y con el estatuto vasco. Sin em-

<sup>12</sup> Sobre ellas, M. J. ALONSO MAS, «Comentario al art. 1», en M. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentario a la Ley de Haciendas Locales*, 2.<sup>a</sup> ed., Thomson-Reuters Civitas, 2013, pp. 79 a 122 (p. 109).

<sup>13</sup> En este sentido, la *Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos [del País Vasco] referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, p. 3. Se puede consultar en: [www.idluam.es](http://www.idluam.es). Vid. también: R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Competencias municipales “distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo», en el boletín electrónico del INAP *La Administración al día*, de 17 de marzo de 2014 (<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909>).

bargo, dada la singularidad institucional del País Vasco —fundamentalmente en materia financiera— la propia DA 8.<sup>a</sup>2 y 3 LHL opta por precisar que los nuevos controles y convenios son competencia de los *territorios históricos*, no de la Administración general del País Vasco. Hay que interpretar que la mención de la DA 8.<sup>a</sup>2 y 3 LHL a los territorios históricos o a las diputaciones forales es meramente *recepticia*. Esto es: la ley simplemente interpreta que, conforme al actual ordenamiento jurídico vasco, las funciones de tutela financiera corresponden a los territorios históricos (y no a la Administración general del País Vasco). En el bien entendido de que cualquier otra opción interna en el País Vasco (bien legislativa, bien resultante de una decisión de la Comisión Arbitral) podría dejar sin efecto la referencia expresa de la DA 8.<sup>a</sup>2 y 3 LHL a las instituciones forales. Éste es precisamente el sentido de que la DA 8.<sup>a</sup>2 y 3 LHL haga mención expresa al art. 48.5 de Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con el País Vasco. Este precepto deja abierto al ordenamiento interno vasco la determinación de qué órgano o institución (si foral o autonómico) desempeña la tutela financiera sobre las Entidades locales. Y esta idea es precisamente la que se intenta trasladar a las nuevas técnicas de control financiero que introduce la LRSAL: que su ejercicio en el País Vasco corresponde a quien determinen las propias leyes autonómicas.

### 1.2. *Nuevas excepciones aplicativas*

**12.** Además de la adaptación de las excepciones forales originarias (mediante las nuevas DA 2.<sup>a</sup> LBRL y DA 8.<sup>a</sup> LHL) la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL incluye *nuevas excepciones* para la aplicación del Derecho local estatal en el País Vasco. Según la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL, esta ley se aplicará en el País Vasco «sin perjuicio de las particularidades que resulten de la Ley Orgánica 3/1979 (Estatuto vasco), la DF 3.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 2/2012 (Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales». Esta cláusula general de singularización aplicativa de la LRSAL en el País Vasco incluye, en realidad, supuestos bien distintos. Uno es la prelación aplicativa general del Derecho propio vasco, a la que se va a dedicar un tratamiento distinguido a continuación; el otro supuesto es la prelación aplicativa de la Ley Orgánica 2/2012.

**13.** A diferencia de lo dispuesto en la DA 2.<sup>a</sup> LBRL —ya analizada— la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL no parte de una regla general (la aplicación de la ley estatal en el País Vasco) y un catálogo de excepciones (basado en el mandato constitucional de preservación de los regímenes forales). Ahora, la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL contiene —aunque lógicamente sólo para los nuevos preceptos de la LRSAL— una cláusula general de desplazamiento aplicativo de la LRSAL, cuando su contenido entre en concurrencia con lo dispuesto en el Estatuto vasco o con las «normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales»<sup>14</sup>. Mediante la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL, el legislador estatal reconoce explícitamente que

---

<sup>14</sup> Similar: M. RAZQUÍN LIZARRAGA, «Reforma local...», *op. cit.*, p. 141.

sus normas no son aplicables en el País Vasco cuando concurran o entren en contradicción con las «particularidades» del *ordenamiento jurídico vasco*. Esto supone la prevalencia aplicativa tanto del *estatuto* como de las *leyes* de Parlamento vasco (dictadas al amparo las correspondientes competencias estatutarias) y de las *normas de los territorios históricos* dictadas al amparo del propio estatuto vasco y de la Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos: LTH). La cuestión es ahora, entonces, identificar cuáles son aquellas «particularidades», a las que se refiere la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL, que determinan la inaplicación de la LRSAL en el País Vasco.

a) Se puede afirmar con facilidad que entre esas «particularidades» se cuenta la singularidad institucional del País Vasco, encarnada en los *territorios históricos* (arts. 3 y 38 EAPV). Como ya resultaba anteriormente del art. 39 LBRL y de la propia DA 2.<sup>a</sup>1 LBRL, los territorios históricos vascos no son propiamente provincias sino organizaciones territoriales autónomas con una posición institucional y política cualificada respecto de las Entidades locales provinciales. En otros términos: los territorios históricos *no son provincias*, aunque entre sus funciones se cuenten algunas que —en otras Comunidades Autónomas— ejercen las provincias<sup>15</sup>. Esta «particularidad» institucional vasca, directamente derivada del estatuto de autonomía, supone que no son aplicables en el País Vasco aquellas disposiciones de la LRSAL que entren en contradicción con la naturaleza política singular de los territorios históricos. Así, por de pronto, cualquier referencia de la LRSAL a las Comunidades Autónomas ha de entenderse hecha, en el País Vasco, a las instituciones centrales de la Comunidad Autónoma o a las instituciones forales, según la distribución interna del poder conforme al art. 38 EAPV y a la LTH. Pues en otro caso el Estado estaría alterando el régimen institucional definido en el estatuto y la LTH<sup>16</sup>. En este sentido, la referencia directa de la DA 1.<sup>a</sup>1 LRSAL a las diputaciones forales vascas, como instituciones competentes para decidir sobre la prestación de servicios en municipios ineficientes (nuevo art. 26.2 LRSAL) ha de considerarse meramente *recepticia*. Esto es, en puridad la DA 1.<sup>a</sup>1 LRSAL no atribuye ninguna competencia a las diputaciones forales sino que incorpora a la norma estatal la regulación que —según interpretación de la LRSAL— ya resulta del propio ordenamiento vasco: la competencia de las diputaciones forales para la coordinación y tutela municipal conforme al art. 7.a)6 LTH. Pero, en el caso de que internamente (por ejemplo, mediante una decisión de la Comisión Arbitral del País Vasco) se concluyera que esa tarea no corresponde a las diputaciones forales —sino a la Administración general del País Vasco— lógicamente habría perdido toda virtualidad la mención expresa de la DA 1.<sup>a</sup>1 LRSAL a las diputaciones forales.

<sup>15</sup> J. M. CASTELLES ARTECHE, «Los regímenes especiales...», *op. cit.*, p. 4413; M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Régimen local...», *op. cit.*, p. 136. *Vid.* también la STS de 20 de mayo de 2013 (Ar. 4685).

<sup>16</sup> Ya respecto del texto original de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL: J. M. CASTELLES ARTECHE, «Los regímenes especiales...», *op. cit.*, p. 4399.

b) En segundo lugar, hay una «particularidad» estatutaria en el propio régimen de *concierto* económico que preserva y actualiza el art. 41 EAPV y que, en tal sentido, es «materialmente Estatuto»<sup>17</sup>. La institución estatutaria del «concierto», que actualiza los regímenes forales antecedentes, supone, de entrada, la *centralidad de los territorios históricos* en materia económico-financiera. De ahí deriva que las nuevas tutelas financieras de la LRSAL correspondan naturalmente, en el País Vasco, a las diputaciones forales. Esto significa, por ejemplo, que el informe de sostenibilidad financiera a que se refiere el nuevo art. 7.4 LBRL (modificado por la LRSAL) corresponde, en el País Vasco, a las diputaciones forales y no a la Administración autonómica (como ocurre en las demás comunidades). Precisamente porque la institución foral del «concierto», preservada en el art. 41 EAPV, incluye la tutela financiera de las diputaciones forales sobre los Ayuntamientos. Claro que esta opción hermenéutica puede ser contestada, pues precisamente el alcance real de la tutela financiera es objeto de discusión en el País Vasco<sup>18</sup>. De ahí que cuando la DA 1.<sup>a</sup>2 LRSAL establece que la metodología para valorar el coste de los servicios municipales transferidos a la Comunidad Autónoma (sobre educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria) corresponde a las «instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco» se abre un problema aplicativo en el País Vasco, pues es necesario determinar si la valoración de los costes de los servicios transferidos se puede considerar, o no, como tutela económico-financiera, de lo que resultaría que dicha valoración corresponda a la Administración autonómica o a las diputaciones forales.

c) Las «particularidades» estatutarias vascas no acaban en la singularidad institucional de los territorios históricos (art. 37 EAPV); ni en el poder financiero de las diputaciones forales que dimana de la institución del «concierto» económico (art. 41 EAPV). También es particular del País Vasco su *régimen competencial*. Pues téngase en cuenta que el elenco competencial de cada Comunidad Autónoma es —por definición— singular o «particular»: establecido por cada estatuto para cada Comunidad. Con esta perspectiva, la cláusula de desplazamiento o prevalencia de la DA 1.<sup>a</sup>1 LRSAL no se refiere sólo a las *singularidades forales* del País Vasco sino, más abiertamente, a todas sus *singularidades estatutarias*. En consecuencia, a diferencia de la DA 2.<sup>a</sup> LBRL, que en puridad sólo contiene «excepciones forales» a la aplicación de la LBRL en el País Vasco, la DA 1.<sup>a</sup>1 LRSAL también impone la inaplicación de la LRSAL allí donde entre en contradicción con normas del ordenamiento jurídico vasco (y entre ellas las normas atributivas de competencias) debidamente amparadas en el estatuto de autonomía. Obviamente, esto no supone la prevalencia de cualquier ley o norma foral vasca sobre régimen local sino

---

<sup>17</sup> R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como “ordenamiento asimétrico”», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (1997), pp. 12 y ss. (p. 139).

<sup>18</sup> M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Régimen local...», *op. cit.*, p. 143. *Vid.* esta discusión en las decisiones de la Comisión Arbitral del País Vasco 2/2003, de 17 de marzo; y 3/2012, de 19 de abril. *Vid.* también la reciente *Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales [...]*, citada más arriba, que evita tomar una opción hermenéutica concreta a favor de los territorios históricos, cuando se trata de la tutela financiera sobre los municipios.

la preferencia aplicativa de aquellas normas que, dictadas al amparo de una *competencia exclusiva* del País Vasco (incluidos sus territorios históricos) entran en contradicción con una norma de la LRSAL. Pese a la importancia institucional de esta conclusión, hay que precisar que actualmente esta cláusula general de prevalencia (a favor del ordenamiento local vasco) tiene un alcance muy limitado. Pues téngase en cuenta que el art. 10.4 EAPV, si bien enuncia la competencia del País Vasco sobre régimen local como exclusiva, al mismo tiempo limita expresamente esa exclusividad mediante las bases que dicte el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. Ello ha permitido hablar de una *competencia compartida* con el Estado y, por tanto, no propiamente exclusiva. En este sentido, el propio carácter compartido de la competencia autonómica impide tomar en consideración la cláusula de prevalencia de la DA 1.ª LRSAL. Si se puede considerar esa prevalencia, en cambio, para otros títulos competenciales exclusivos del País Vasco, en materias que ahora regula la LRSAL. Piénsese, por ejemplo, en el traslado *ex lege* de las competencias de asistencia social de los municipios a las Administraciones autonómicas (DT 2.ª LRSAL). En mi opinión, el carácter exclusivo de la competencia sobre asistencia social del País Vasco (art. 10.12 EAPV), puesta en relación con la propia DA 1.ª LRSAL, significa, llanamente, que el traslado competencial imperativo de la DT 2.ª LRSAL no rige en el País Vasco (precisamente porque es una «particularidad» del País Vasco, enunciada en su estatuto, que la regulación de los servicios sociales en esa comunidad corresponden, por entero, a la propia Comunidad Autónoma).

14. Hasta aquí se ha explicado el posible alcance de la cláusula de prevalencia que, a favor del ordenamiento jurídico vasco, enuncia la DA 1.ª LRSAL. Pero, en puridad, la prevalencia descrita no deriva de la DA 1.ª LRSAL sino, más bien, del propio sistema de fuentes y, en especial, de la posición del estatuto de autonomía como «norma institucional básica» en cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE)<sup>19</sup>. En este sentido, la DA 1.ª LRSAL vendría a enunciar expresamente lo que, de todas formas, deriva del sistema jurídico constitucional. Así, de un lado, es claro que ni los «derechos históricos de los territorios forales» (DA 1.ª CE) ni el Estatuto vasco son, per se, parámetros de validez constitucional de las leyes generales del Estado. Simplemente, porque el ámbito territorial del Derecho foral y del Estatuto vasco son más limitados que el ámbito territorial propio de las leyes estatales<sup>20</sup>. Ahora bien, no siendo parámetros de validez, tanto los «derechos históricos» como el estatuto de autonomía si pueden *constreñir el ámbito territorial de aplicación* de una ley general estatal. Así, una ley estatal puede ser válida (porque se dicta al amparo de una competencia estatal) y sin embargo puede no ser aplicable por entero en el País Vasco: porque entra en contradicción con «derechos históricos» o porque esa Comunidad Autónoma es competente en exclusiva sobre la materia regulada en la ley estatal. En suma, la propia asimetría estructural del sistema autonómico (y en

<sup>19</sup> Otra opinión: M. J. ALONSO MAS, «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas básicas de desarrollo», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 83 y ss. (pp. 91 a 94).

<sup>20</sup> Por todos: J. L. REQUEJO PAGÉS, *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*, McGraw Hill, Madrid, 1995, pp. 51 y ss.

especial, de un ordenamiento, como el vasco, en parte articulado sobre la preexistencia de «régimen forales») impone la conclusión de que leyes estatales válidas (incluso básicas) pueden ser parcialmente inaplicables en una concreta Comunidad Autónoma (en función de las singularidades estatutarias y competenciales de esa comunidad). Esta situación, pese a su aparente complejidad, es conocida y está aceptada en la jurisprudencia constitucional. Y precisamente esa complejidad se allana cuando directamente la ley estatal (como hace la DA 1.ª LRSAL) enuncia su propio desplazamiento cuando contradiga lo establecido en un estatuto de autonomía (así, sus atribuciones competenciales). Ahora bien, aun reconociendo la utilidad de una cláusula de autolimitación aplicativa, incluida por la propia ley estatal (incluso básica), hay que dejar claro que las leyes del Estado, en tanto que poder constituido y no constituyente, no pueden definir la posición constitucional de las propias leyes estatales, en relación con los «régimen forales», con los estatutos de autonomía o con las leyes autonómicas<sup>21</sup>. Esas determinaciones están en la Constitución y, complementariamente, en los estatutos de autonomía. En consecuencia, la DA 1.ª LRSAL no contiene la articulación del sistema de fuentes en el País Vasco (en relación con el régimen local) sino una simple *autorrestricción aplicativa* de la ley basada en una correcta interpretación del sistema constitucional de fuentes. En consecuencia, el mismo efecto de desplazamiento aplicativo de la ley estatal se produciría incluso en ausencia de esa cláusula general de excepción. Pues la inaplicación parcial de la LRSAL está garantizada e impuesta por la propia DA 1.ª CE. Y si bien la *garantía institucional de foralidad* y la *posición reforzada del estatuto* no permiten per se enjuiciar la validez de las leyes generales estatales, sí permiten y exigen exceptuar la aplicación de una norma general estatal cuando entra en contradicción irresoluble con los «derechos históricos de los territorios forales» o con el estatuto de autonomía del País Vasco.

15. Aparte de todo lo dicho, la misma DA 1.ª LRSAL contiene una regla de preferencia aplicativa de la DF 3.ª de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Aunque, en puridad, la DF 3.ª LOEPSF no contiene ninguna singularidad normativa sino la simple y expresa determinación de que el régimen de límites y controles estatales que contiene la LOPSF no ha de afectar a la Ley del Concierto Económico con el País Vasco (Ley 12/2002, de 23 de mayo). En consecuencia, con la prevalencia de la DF 3.ª LOEPSF, según enuncia la DA 1.ª LRSAL, simplemente se está afirmando que la nueva regulación de la LRSAL (en sus normas directas, y en las modificaciones de la LBRL o de la LHL) simplemente *no puede afectar al régimen financiero foral* establecido en la Ley del Concierto. Mas este resultado no resulta, en puridad, de lo que dice la DA 1.ª LRSAL sino, de un lado, de la propia institución foral del concierto (preservada y actualizada por el art. 41 EAPV), que vincula a la ley estatal; y de otro lado, del propio carácter orgánico de la DF 3.ª LOEPSF que, en la medida en que deriva de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE, en ningún caso podría afectarse por una ley ordinaria (cual es cualquier ley básica estatal, como la LRSAL).

---

<sup>21</sup> SSTC 76/1983, FJ 3.º y 214/1989, FJ 5.º

## 2. Navarra

16. La LRSAL también se aplica de forma singular en la Comunidad Foral de Navarra. Aparte del art. 1.2 LHL, no modificado en la LRSAL y que preserva el régimen financiero local de Navarra, dos son los preceptos legales sobre los que descansa la aplicación singular de la LRSAL en aquella Comunidad Autónoma. En primer lugar, ya la DA 3.<sup>a</sup> LBRL, en su texto original de 1985, establece varias singularidades en la aplicación del conjunto de la LBRL en Navarra. Y dado que la LRSAL fundamentalmente modifica preceptos de la LBRL, hay que entender que para los preceptos de la LBRL ahora reformados también rige la *cláusula general de excepción* de la DA 3.<sup>a</sup> LBRL. De otro lado, también la propia LRSAL incorpora una DA 2.<sup>a</sup> («Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra») que disciplina el contenido propio de la LRSAL en aquella Comunidad Autónoma. Aun considerando la utilidad práctica de que la LBRL y la LRSL precisen su parcial inaplicación en Navarra, hay que recordar de nuevo, como ya se hizo en relación con el País Vasco, que la aplicabilidad o no de una norma básica en una Comunidad Autónoma resulta, en puridad, del propio sistema constitucional. En consecuencia, aún en defecto de disposiciones adicionales específicas en la LBRL o en la LRSAL, algunos de los preceptos legales básicos podrían ser inaplicables en Navarra, por exigencia del «bloque de la constitucionalidad» en aquella Comunidad Autónoma. En consecuencia, más allá del alcance preciso de las cláusulas expresas de excepción o modulación aplicativa de la LRSAL en Navarra, rigen también en esta Comunidad Autónoma los criterios de posible inaplicación parcial de la LRSAL en el conjunto de las Comunidades Autónomas (*infra* § 37). En todo caso, y hecha esta salvedad, a continuación se analiza el alcance de las cláusulas de excepción específicas para Navarra.

17. En primer lugar, la DA 3.<sup>a</sup> LBRL *ya preveía expresamente la inaplicación* de la LBRL en todo aquello que se opusiera al régimen local específico referido en el art. 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). El art. 46.1.a) LORAFNA, de claro sentido foral, se remite a otras normas: la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y otras «disposiciones complementarias». En puridad, la Ley Paccionada apenas si contiene normas singulares sobre régimen local. Más bien, los arts. 5 y 7 de la ley imponen a Navarra el régimen local municipal general y simplemente incluyen algunas excepciones sobre la «administración económica interior de los pueblos», fuertemente sometida a la Diputación foral (art. 6). En realidad, la verdadera particularidad foral del régimen local está —aparte de en la singular naturaleza de la Diputación foral, que no es una simple diputación provincial— en la *falta de autonomía de los pueblos* respecto de la Diputación foral<sup>22</sup>. El Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 es un catálogo de exclusiones o modulaciones aplicativas, en Nava-

<sup>22</sup> F. MIRANDA RUBIO, «Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924», en *Príncipe de Viana*, núm. 1995 (1992), pp. 227 y ss. (p. 234).

rra, del Estatuto Municipal de 1925 (que, pese a ser aprobado por el Directorio militar, consagraba una amplia autonomía a los municipios). Mayor extensión tiene el Reglamento de 3 de febrero de 1928, aprobado por el Consejo Administrativo de Navarra, donde prácticamente se regulan todos los aspectos del régimen local (normalmente, no en contradicción con el Estatuto Municipal de 1925)<sup>23</sup>. En mi opinión, a partir de las leyes a las que se remite el art. 46.1.a) LORAFNA no se puede afirmar en términos absolutos que el régimen local de Navarra sea una competencia exclusiva de la Comunidad Foral. Pues la foralidad, tal y como se identifica en el art. 46.1.a) LORAFNA, no ocupa todo el régimen local<sup>24</sup>. Por lo demás, el art. 46.1.a) LORAFNA hay que entenderlo no tanto como una declaración de vigencia de determinadas normas de régimen local sino como precepto *identificador de diversas materias competenciales* que, por integrar la garantía institucional de la *foralidad* navarra, corresponden a la Comunidad Foral. Esto es: el art. 46.1.a) LORAFNA no impone que el régimen local navarro sea permanentemente el que resulta de los concretos preceptos del Real Decreto-ley Paccionado de 1925 sino que corresponde al Parlamento de Navarra la regulación de todas aquellas *materias* que fueron objeto de regulación en aquel Real Decreto-ley.

**18.** A partir de aquí, hay que considerar que *una parte* del régimen local navarro, regulado exhaustivamente en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, y en otras normas complementarias (como la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, sobre el control de legalidad y de interés general por el Gobierno de Navarra), resulta del ejercicio de la competencia foral (exclusiva) identificada en el art. 46.1.a) LORAFNA. Mientras que otra parte del régimen local navarro corresponde al ejercicio de la competencia de *desarrollo legislativo* imprecisamente enunciada en el art. 46.1.b) LORAFNA. Esta distinción es relevante porque la DA 3.<sup>a</sup> LBRL directamente ordena la no aplicación de la propia LBRL (y con ello de la parte de la LBRL ahora modificada por la LRSAL) en todas aquellas materias locales que forman parte de la *foralidad* [definida, por remisión a otras normas históricas, en el art. 46.1.a) LORAFNA]. En estas materias no hay posible conflicto aplicativo entre la LRSAL y la legislación navarra de régimen local, porque la propia LBRL ordena su inaplicación en la Comunidad Foral. En cambio, en aquellas otras materias locales no integrantes de la foralidad [y donde la competencia navarra es según el art. 46.1.b) LORAFNA sólo de desarrollo de la legislación básica estatal] sí se pueden dar contradicciones entre la nueva LRSAL y la legislación navarra de régimen local. Y en esa contradicción, como luego se explicará (*infra* § 37) no hay un criterio constitucional taxativo que predetermine la aplicación de la ley estatal o de la ley autonómica.

**19.** Aparte de la DA 3.<sup>a</sup> LBRL, cuya eficacia se proyecta también sobre los preceptos de la propia LBRL ahora modificados por la LRSAL, la DA 2.<sup>a</sup> LRSAL incluye un régimen especial de aplicación *para las propias normas de la LRSAL*. Esta DA 2.<sup>a</sup> LRSAL contiene tres determinaciones.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>24</sup> Otra opinión, sin duda muy cualificada: M. RAZQUIN LIZARRAGA, «El régimen local de Navarra», en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4424 y ss. (p. 4426).

a) En primer lugar, la DA 2.<sup>a</sup>1 LRSAL enuncia una autorrestricción aplicativa de la LRSAL respecto de las «particularidades» contenidas en la LORAFNA. A diferencia de lo dispuesto en la DA 3.<sup>a</sup> LBRL, la DA 2.<sup>a</sup> LRSAL no se limita a las particularidades que resulten del régimen local foral sino, más en general, a *todas las particularidades* que resulten del estatuto navarro, con o sin origen foral. En consecuencia, y por ejemplo, aun no siendo una norma foral de régimen local, el hecho de que el art. 44.17 LORAFNA atribuya a Navarra la competencia exclusiva sobre «asistencia social» determina, directamente, que no es aplicable en aquella comunidad el traslado competencial de servicios sociales municipales a la Comunidad Autónoma, tal y como dispone la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL para toda España.

b) En segundo lugar, la DA 2.<sup>a</sup>1 LRSAL expresamente declara aplicable la DF 3.<sup>a</sup> LOEPSF. Esta disposición final, en su apartado 2, en realidad se limita a indicar que la aplicación del régimen de estabilidad presupuestaria en Navarra se hará sin perjuicio del art. 64 LORAFNA. Y este precepto simplemente reitera el *respeto a la foralidad* en la relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma. Con lo cual, tras la cláusula de excepción de la DA 2.<sup>a</sup>1 LRSAL se encuentra, una vez más, la inaplicación de la LRSAL en todo aquello que guarde relación con la foralidad navarra. Esto incluye, obviamente, el régimen de *convenio foral* (conforme a la vigente Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra) y las *tutelas económico-administrativas de la Diputación foral* sobre las Entidades locales navarras. Una vez afirmada la salvaguarda foral en la DA 2.<sup>a</sup>1 LRSAL, la mayoría de los apartados de la misma disposición son concreciones o adaptaciones del nuevo régimen de controles de la LRSAL a la garantía de foralidad. Así, la DA 2.<sup>a</sup>1 LRSAL expresamente menciona que las facultades de «coordinación y tutela» que establece el nuevo art. 26.2 LBRL se ejercen, en Navarra, por la Administración foral. Lo mismo se puede decir sobre la designación —en la DA 2.<sup>a</sup>3 LRSAL— de la Comunidad Foral como competente para aplicar el régimen de informes previos y vinculantes sobre «competencias impropias» regulados en el nuevo art. 7.4 LBRL. El mismo sentido tienen, también: la designación de la Administración foral y de la Cámara de Comptos como receptores de los nuevos informes de intervención regulados en la LBRL (DA 2.<sup>a</sup>4 LRSAL), la facultad de la Comunidad Foral de regular el cálculo del «coste efectivo» de los servicios locales (DA 2.<sup>a</sup>5 LRSAL) e, incluso, la facultad de fijar los límites retributivos de los cargos electos y de todos los empleados públicos locales (DA 2.<sup>a</sup>6 LRSAL). En todos estos casos el Estado no ha optado libremente por atribuir esas facultades normativas o de tutela o control económico-administrativo a la Administración navarra. Más bien, la LRSAL ha entendido que en este punto *había una singularidad foral* que era de obligado respeto (por imposición de la DA 1.<sup>a</sup> CE y del art. 64 LORAFNA) y que necesariamente conducía a la singularización de todos los nuevos controles económico-administrativos en Navarra. Este es el sentido de la referencia expresa, en la DA 3.<sup>a</sup>3 y 4 LRSAL, a la DA 7.<sup>a</sup> del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 25/2003, de 15 de julio.

c) Singular es la DA 2.<sup>ª</sup>2 LRSAL. Se dice ahí que la Comunidad Foral podrá «en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio, así como al resto de las Entidades locales de Navarra [...]». En puridad, la posibilidad de atribuir competencias propias a sus Entidades locales (en las materias sectoriales autonómicas) *no es una singularidad foral* sino el propio régimen jurídico general que establece, desde su origen, el art. 25.1 LBRL. Esta facultad corresponde a Navarra en todas sus competencias estatutarias, y por tanto no sólo en las materias competenciales que tradicionalmente corresponden a los municipios y concejos navarros conforme a la remisión del art. 46.1.a) LORAFNA a la Ley Paccionada de 1941 (que ya se ha dicho, apenas si se refiere a facultades económico-financieras) o al Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925. La singularidad de la DA 2.<sup>ª</sup>2 LRSAL puede estar, entonces, no tanto en la simple previsión de que la Comunidad Foral puede atribuir competencias propias a sus municipios, que es una facultad común a todas las Comunidades Autónomas, sino en la referencia expresa de la misma DA 2.<sup>ª</sup>2 LRSAL al «resto de las Entidades locales». En este sentido, la DA 2.<sup>ª</sup>2 LRSAL estaría permitiendo en Navarra, y como singularidad derivada de la tradición foral<sup>25</sup>, seguir atribuyendo competencias propias (lo que presume la personalidad jurídica) a los *concejos intramunicipales* (los existentes y los futuros), que en el nuevo régimen de la LRSAL dejan de ser Entidades locales y pasan a ser órganos desconcentrados del municipio (nuevos arts. 3.2 y 24 *bis* 1 LBRL).

### 3. Aragón

20. La DA 3.<sup>ª</sup>3 LRSAL también singulariza la aplicación de la LRSAL en Aragón, pues dicha aplicación habrá de hacerse «teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local...». Hay que entender que esta precisión se refiere, directamente, al nivel supramunicipal de gobierno local, que el Estatuto aragonés articula en dos Entidades: la provincia y la comarca (arts. 2 y 81 EAAr). Para estas Entidades locales supramunicipales, la DA 3.<sup>ª</sup>3 LRSAL reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de aplicar «las competencias previstas en esta ley en los distintos niveles de la administración...». Conforme a esta regulación, y en apariencia de forma distinta a lo dispuesto en la DA 3.<sup>ª</sup>2 LRSAL para las demás Comunidades Autónomas, Aragón puede *redistribuir las nuevas tareas provinciales* (como los controles de eficiencia sobre los municipios, conforme al nuevo art. 26.2 LBRL) entre provincias y comarcas. La ley aragonesa puede determinar, por ejemplo, que sean las comarcas, y no las provincias, quienes gestionen una concreta actividad municipal hasta ese momento ineficiente (conforme al nuevo art. 26.2 LBRL). O que sea la diputación provincial quien aprecie la ineficiencia municipal pero sea la *comarca* quien sustituya al municipio en la gestión del correspondiente servicio. También, la ley aragonesa puede redistribuir entre la provincia y la comarca

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 4437.

la nuevas tareas asistenciales o cooperativas que contempla el nuevo art. 36.1 LBRL. En suma, la DA 3.ª3 LRSAL prescribe la *aplicación preferente* de cualquier norma aragonesa que reasigne en su territorio las nuevas tareas establecidas en la LRSAL. Dado que la DA 3.ª3 LRSAL sólo se refiere a los preceptos de esa ley, y no al conjunto de la LBRL, hay que negar la posibilidad de que —al amparo de la DA 3.ª3 LRSAL— la ley aragonesa reordene el conjunto de funciones provinciales y comarcales. Es claro que, dado que las competencias de Aragón no derivan de la LRSAL ni de la LBRL sino de su estatuto de autonomía, el parlamento aragonés podría llevar a cabo esa reestructuración global de competencias al amparo de sus competencias estatutarias sobre régimen local (art. 71.5.ª EAAr). Pero, en tal caso, se podría dar un resultado de conflicto aplicativo entre las normas generales de la LBRL y la ley aragonesa. Conflicto aplicativo que, como luego se explicará (*infra* § 37), no tiene solución abstracta en la Constitución. Ese conflicto aplicativo no se dará, en cambio, cuando lo que se reasignen sean las competencias o funciones provinciales reguladas en la LRSAL, precisamente porque la DA 3.ª3 LRSAL ya ha predispuesto su propia inaplicación o desplazamiento, cuando sus normas entren en contradicción con las leyes aragonesas.

#### 4. Baleares y Canarias

**21.** También, la DA 16.ª LRSAL (introducida en el Senado) dispone, de forma críptica, una aplicación singular de la nueva ley en las dos comunidades insulares. Se establece que la LRSAL se aplicará a los cabildos insulares canarios y a los consejos insulares baleares «en los términos previstos en su legislación específica». En ambos casos, la DA 16.ª LRSAL tiene en cuenta la relevancia constitucional y estatutaria de la isla como Entidad local y como «institución autonómica» en los dos archipiélagos. Esta singularidad jurídica de la isla supone, en ambos casos, importantes modulaciones para el nuevo régimen de competencias municipales y controles que resulta de la LRSAL. Y aunque los dos párrafos de la DA 16.ª LRSAL tienen prácticamente el mismo tenor para los dos Comunidades Autónomas insulares, lo cierto es que su aplicación es diferenciada en cada uno de los dos archipiélagos. Por razones de sistemática expositiva conviene empezar con la Comunidad de Illes Balears, y luego pasar a las Islas Canarias.

**22.** En lo que se refiere a las *Illes Balears*, la DA 16.ª2 LRSAL conecta con el previo art. 41.3 LBRL, que ya singularizaba la aplicación de la LBRL en relación con los *consejos insulares*. En efecto, el art. 41.3 LBRL remitía al Estatuto balear el régimen competencial de los consejos insulares. Además, la STC 132/2012 ha interpretado extensivamente esta remisión, incluyendo no sólo las *competencias* insulares sino también la propia *organización* de las islas (FJ 4.º). La simple existencia del art. 41.3 LBRL ha permitido al Tribunal Constitucional considerar que la peculiar regulación organizativa de las islas, tanto en el Estatuto balear de 2007 como en la previa Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, no son contrarios a la LBRL. Precisamente porque el propio art. 41.3 LBRL auto-desplaza la aplicación del régimen organizativo de la LBRL

a favor de la regulación de los consejos insulares en el Estatuto balear<sup>26</sup>. Pues bien, esta misma función de auto-desplazamiento la cumple ahora la DA 16.<sup>a</sup>2 LRSAL. Aunque lógicamente sólo para las nuevas normas de la LRSAL. Y con la diferencia, respecto del art. 41.3 LBRL, de que ahora la preferencia aplicativa del ordenamiento autonómico es más amplia, ya que la DA 16.<sup>a</sup> LRSAL se refiere, genéricamente, a la «legislación específica», lo que incluye tanto la regulación estatutaria directa (arts. 61 a 74 EAIB) como las leyes baleares e incluso las normas insulares previstas en el propio estatuto (art. 71 EAIB). De todo ello resultan algunas consecuencias prácticas:

a) En primer lugar, las *nuevas funciones y controles* atribuidos por la LRSAL a las provincias (como la facultad de propuesta de gestión de servicios municipales ineficientes, conforme al nuevo art. 26.2 LBRL) corresponderán, en la Comunidad balear, a quien determine el propio ordenamiento balear. Esto habla, en principio, a favor de cada *consejo insular*, en tanto competente sobre «régimen local» por decisión directa del art. 70.2 EAIB. Lo mismo se podría decir para las nuevas tutelas o controles autonómicos sobre los municipios establecidos en la LRSAL, que en las Illes Balears corresponderán naturalmente a los consejos insulares.

b) En segundo lugar, las DDTT 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> LRSAL —que trasladan las competencias municipales sobre gestión de la atención primaria a la salud y sobre asistencia social a las Comunidades Autónomas— no son aplicables en las Illes Balears. En lo que hace a los servicios sociales, el art. 70.4 EAIB directamente identifica esa materia como de *competencia propia de los consejos insulares*. En consecuencia, en las Illes Balears no puede producirse el traslado competencial establecido en la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL, precisamente porque ya el Estatuto balear ha atribuido dicha competencia a los consejos insulares. Se podría interpretar, ciertamente, que el desapoderamiento municipal de la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL también es eficaz en Illes Balears, si bien en beneficio de los consejos insulares y no de la Comunidad Autónoma balear. Sin embargo, hay que recordar que el art. 75.6 EAIB expresamente contempla, además de las delegaciones, las *transferencias* de competencias de las islas a los municipios baleares. En consecuencia, es abiertamente posible que, en virtud de lo regulado en el Estatuto balear, y de la expresa preferencia aplicativa de la «legislación específica» balear a la que se refiere la DA 16.<sup>a</sup> LRSAL, los municipios baleares sigan ejerciendo, como hasta ahora o conforme al régimen de transferencia del art. 75.6 EAIB, sus competencias actuales sobre asistencia social. A una solución similar se puede llegar en relación con la gestión de la atención primaria a la salud, que en la DT 1.<sup>a</sup> LRSAL se traslada a las Comunidades Autónomas pero que el art. 71.7 EAIB permite que se atribuya a los consejos insulares e, incluso, que estos la transfieran a sus municipios (art. 75.6 EAIB).

c) La DA 16.<sup>a</sup> LRSAL se refiere únicamente a los consejos insulares. En consecuencia, y a diferencia de lo que establecen las cláusulas de excepción del País Vasco y

---

<sup>26</sup> Esta argumentación ya estaba sugerida en L. PAREJO ALFONSO, «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291 (2003), pp. 891 y ss. (p. 899).

Navarra, la LRSAL nada dice expresamente sobre la preferencia aplicativa del *conjunto* del ordenamiento local balear (el estatuto y las leyes balears) cuando entre en contradicción con el nuevo régimen de la LRSAL. Para estos posibles conflictos habrá que estar a lo que más adelante se dice para el conjunto de las Comunidades Autónomas sin cláusula propia de excepción. Para tales posibles conflictos habrá que tener en cuenta que las competencias autonómicas sobre régimen local son considerablemente limitadas. Pues, de un lado, el «régimen local» se define en el art. 31.13 EAIB como competencia de «desarrollo legislativo y ejecución» de la legislación básica estatal; y de otro lado, la «organización local» se enuncia en el art. 30.45 EAIB como competencia exclusiva balear «respetando lo previsto en los arts. 140, 141 y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución». En consecuencia, el propio Estatuto balear, más allá de la regulación directa de los consejos insulares, ha optado por definir en términos estrechos las competencias locales de la Comunidad Autónoma, lo que anticipa la aplicación plena de la LRSAL en los *municipios* balears.

**23.** Para *Canarias*, la DA 16.<sup>a</sup>1 LRSAL también dispone que la aplicación de la nueva ley a los cabildos insulares se hará «en los términos previstos en su legislación específica». Esta remisión es más amplia, al menos formalmente, que la contenida en el actual art. 41.1 LBRL, que por un lado dispone la aplicación a los cabildos del régimen organizativo y funcional de las diputaciones provinciales (en lo que no se oponga al régimen especial introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local), y por otra parte establece que tal regulación es «sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias». Ahora, la nueva DA 16.<sup>a</sup>1 LRSAL se abre más claramente al Derecho canario al enunciar la inaplicación de la LRSAL allí donde entre en conflicto con la «legislación específica» sobre los cabildos insulares. Esta referencia a la «legislación específica», interpretada conforme a los criterios de la ya mencionada STC 132/2012, sobre los consejos insulares balears, supone la aplicación preferente del Estatuto de Autonomía de Canarias y de las leyes canarias que, de acuerdo con el propio el estatuto canario, regulan los cabildos insulares: su posición competencial prácticamente sustitutiva de las provincias continentales (en perjuicio de las casi inertes mancomunidades provinciales interinsulares)<sup>27</sup> y su relación tanto con los municipios como con la Comunidad Autónoma canaria. Según esto, aunque del art. 23 y de la DT 6.<sup>a</sup> EACan no se puede concluir que las nuevas tareas que la LRSAL atribuye a las provincias correspondan automáticamente a las islas, lo cierto es que el art. 42 de la vigente Ley canaria 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, sí permite afirmar que todas las competencias que la LBRL atribuye a las provincias continentales (como la posible propuesta de sustitución funcional de los municipios ineficientes, conforme al nuevo art. 26.2 LBRL) son, en Canarias, competencias propias de las islas. Eso sí, a diferencia de lo que ocurre en Illes Balears, donde es directamente el estatuto de autonomía quien opta por la isla

<sup>27</sup> F. VILLAR ROJAS y C. DE LA CONCHA BERGILLOS, «Régimen especial canario», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4463 y ss. (pp. 4469 y 4482).

como Entidad que ejerce las competencias locales propias de la provincia continental, en Canarias este resultado resulta simplemente de una ley autonómica. De otro lado, y a diferencia de lo dicho arriba para las Illes Balears, a falta de una regulación expresa en el Estatuto canario y en la Ley canaria 14/1990, no se puede sostener que las tutelas y controles sobre los municipios, que la LRSAL atribuye con carácter general a las Comunidades Autónomas, correspondan a los cabildos insulares. Y ya por último, sí se puede afirmar la inaplicabilidad en Canarias la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL, que traslada las competencias municipales sobre servicios sociales a las correspondientes Comunidades Autónomas. Y ello porque la DA 2.<sup>a</sup>26 de la Ley canaria 14/1990, en su redacción actual, inmediatamente *ha transferido a las islas* todas las competencias administrativas sobre «asistencia social y servicios sociales». Luego en Canarias, y con independencia de la más que dudosa constitucionalidad de la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL, los servicios sociales hasta ahora municipales corresponden, en virtud de la «legislación específica» canaria de la que hace salvaguarda la DA 16.<sup>a</sup>1 LRSAL, a las islas.

## 5. Ceuta y Melilla

**24.** Para Ceuta y Melilla, la DA 4.<sup>a</sup> LRSAL contiene dos tipos de normas. Una cláusula de desplazamiento de la LRSAL aparentemente amplía (art. 4.<sup>o</sup>1 y 2 LRSAL); y diversas regulaciones cuyo objetivo poco tiene que ver con las novedades de la LRSAL y sí con la compleja singularidad de que Ceuta y Melilla, a diferencia de las Comunidades Autónomas, no gozan de potestad legislativa propia (y sí, sólo, de potestad reglamentaria). En este estudio sólo interesa la cláusula de inaplicación de la LRSAL. Como ya he anunciado, la DA 4.<sup>a</sup>1 LRSAL establece la *preferencia aplicativa de los estatutos de autonomía* de las dos ciudades, así como de los reglamentos de sus asambleas, en todo lo referente a la «organización y funcionamiento de sus instituciones de gobierno». En esos ámbitos no rige el Derecho local (y por tanto, el régimen organizativo y funcional de la LRSAL). En puridad, esta preferencia aplicativa de los estatutos (y de los reglamentos autónomos que de ellos derivan) no resulta de la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL sino de la propia singularidad constitucional de las ciudades autónomas, dotadas de sus propios estatutos de autonomía y no reconducibles a la simple condición de municipios<sup>28</sup>.

**25.** En principio, más allá de la «organización y funcionamiento de las instituciones de gobierno» habría que sostener que la LRSAL sí es aplicable en Ceuta y Melilla. De un lado, porque las ciudades de Ceuta y Melilla ejercen —entre otras— genuinas competencias municipales y provinciales (art. 25 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta; y art. 25 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla), que lógicamente han de regirse por el Derecho local. Y de otro lado, porque la falta de potestad legislativa plena impide en muchas materias (las reservadas a la ley) la existencia de un Derecho local propio de am-

---

<sup>28</sup> STC 240/2006, FJ 4.<sup>o</sup>

bas ciudades autónomas. Sin embargo, son numerosos los preceptos de la LRSAL que, por su propio contenido, son inaplicables en Ceuta y Melilla. Así, por ejemplo, no es fácil asumir que para ambas ciudades autónomas los informes de no duplicidad (preceptivos y previos al ejercicio de una competencia «impropia», conforme al art. 7.4 LBRL) ha de emitirlos la Administración General del Estado. O que las ciudades autónomas pueden quedar desposeídas de algunos servicios, cuando su gestión sea ineficiente (según el art. 26.2 LBRL). Estos y otros preceptos de la LRSAL presumen la existencia, por encima de los municipios, de diputaciones provinciales y Comunidades Autónomas. Y por lo mismo, *no son lógicamente aplicables a ciudades propiamente autónomas*: no enclavadas en provincia ni Comunidad Autónoma alguna.

## 6. Comunidades Autónomas con «sistema institucional propio»

**26.** La DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL establece que en las Comunidades con «sistema institucional propio» las menciones de la propia LRSAL a las *diputaciones provinciales* hay que entenderlas hechas a los «entes supramunicipales previstos en los correspondientes estatutos de autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales». Pese a su aparente indeterminación, esta DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL está implícitamente referida a Cataluña, y en concreto a las *veguerías* previstas en el art. 90 EAC. Pues el «sistema institucional» propio de Aragón (la coexistencia de provincias y comarcas) ya está expresamente contemplado en la DA 3.<sup>a</sup>3 LRSAL. Y las singularidades supramunicipales insulares (consejos insulares baleares y cabildos canarios) ya están contempladas directamente en la DA 16.<sup>a</sup> LRSAL. Aclarado esto, dos son las posibles interpretaciones de la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL. La primera puede afectar a la competencia exclusiva catalana sobre algunas submaterias del régimen local [art. 160.1.a) EAC]; la segunda interpretación es compatible con esa competencia de Cataluña.

a) El tenor de la DA 3.<sup>a</sup>3 LRSAL parece, en principio, *más restringido* que el de la «cláusula aragonesa» (DA 3.<sup>a</sup>3 LRSAL), explicada en el apartado anterior. A diferencia de lo dispuesto específicamente para Aragón, la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL parece referirse, únicamente, a la posibilidad de que la *provincia sea sustituida* por otra Entidad local supramunicipal: la *veguería*. Hay que tener en cuenta que el Estatuto catalán dispone la sustitución de las «diputaciones provinciales» por los consejos de *veguería* (art. 91.3 EAC); y que esta regulación estatutaria no es inconstitucional en la medida en que la *veguería catalana sea*, en realidad, la denominación de la provincia de régimen común en Cataluña<sup>29</sup>. A la vista de esta regulación estatutaria, pudiera entenderse que la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL implícitamente dispone que las nuevas competencias provinciales se ejercerán, en Cataluña, por las *veguerías* (en el caso de que esas *veguerías* efectivamente sean las provincias catalanas y no Entidades locales propias y en paralelo a las

<sup>29</sup> STC 31/2010, FFJJ 40 y 41.

provincias). Según esta interpretación, la LRSAL opta inmediatamente por la veguería (en caso de que sustituya a la provincia catalana) como Administración encargada de los nuevos controles y las nuevas tareas atribuidos con carácter general a las provincias. Formalmente, la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL, con la interpretación hasta aquí seguida, no entra en colisión con el art. 84.3 EAC (que reserva al Parlamento catalán la redistribución de las competencias locales enunciadas en el art. 84.2 EAC entre sus distintos gobiernos locales, incluidas las comarcas) simplemente porque las funciones provinciales reguladas en la LRSAL no están enunciadas entre las competencias de los «gobiernos locales» en el art. 84.2 EAC. Sin embargo, sí se puede considerar que la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL, en la medida en que opta directamente por la provincia-veguería para determinadas tareas —en perjuicio de la comarca catalana— está restringiendo la competencia exclusiva catalana para definir las atribuciones de todas las Entidades locales de Cataluña [art. 160.1. *b*) EAC].

*b*) Para evitar la posible contradicción entre la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL y el art. 160.1. *b*) EAC, recién expuesta, se podría ofrecer otra posible interpretación del tenor de la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL. Se trata de interpretar dicha disposición de forma homóloga a lo que establece para Aragón la DA 3.<sup>a</sup>3 LRSAL. Esto es, la DA 3.<sup>a</sup>2 LRSAL se refiere, genéricamente, no sólo a los «entes locales supramunicipales» que ocupen la posición institucional de las provincias sino a cualesquiera Entidades locales supramunicipales que puedan llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación o de gestión de servicios públicos locales. Esta interpretación incluiría a las comarcas catalanas (art. 83.2 EAC) y, en consecuencia, permitiría que la ley catalana atribuyera las nuevas funciones de control municipal (nuevo art. 26.2 LBRL) o de asistencia provincial (nuevo art. 36.1 LBRL) bien a la provincia-veguería, bien a la comarca, bien a la veguería «pura» (en el caso de que la ley catalana optara por configurarlas como ente local distinto de la provincia).

### III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN CLÁUSULA DE EXCEPCIÓN

27. La DA 3.<sup>a</sup>1 RSAL establece, ya *para el común de las Comunidades Autónomas*, una compleja fórmula de articulación competencial. Según la DA 3.<sup>a</sup>1 LRSAL: «Las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus estatutos de autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas». A poco que se lea con atención, esta disposición es de contenido imposible. Pues, de un lado, establece la plena aplicación de la LRSAL en todas las Comunidades Autónomas; luego excepciona —mediante la cláusula «sin perjuicio»— esta aplicación plena allí donde las Comunidades Autónomas dispongan de competencia exclusiva; y finalmente enerva esta excepción proclamando que las competencias exclusivas autonómicas se ejercen en el marco de la normativa básica estatal.

Teniendo en cuenta que la LRSAL es —en la mayor parte de su contenido— una ley básica estatal, la lectura lógica de la DA 3.<sup>a</sup>1 LRSAL es que la ley *se aplica tal cual en todas las Comunidades Autónomas*. Menos en el País Vasco, Navarra, Aragón, Illes Balears y Canarias, donde distintas disposiciones específicas modalizan o singularizan la aplicación de la LRSAL.

**28.** Visto ya que la DA 3.<sup>a</sup>1 LRSAL no contiene ninguna regla general asequible sobre la aplicación de la propia LRSAL, hay que afirmar, de inicio, la aplicabilidad plena de la nueva ley. Salvo en aquellas Comunidades Autónomas y ciudades (Ceuta, Melilla, Madrid y Barcelona) donde la propia LRSAL ha establecido un régimen peculiar de aplicación. Esto significa, como mínimo, que por la superior condición jerárquica de la ley, han quedado *derogados* (no meramente desplazados) todos los reglamentos gubernativos *estatales* contrarios a lo establecido en la LRSAL. Y por la condición de ley posterior, también han quedado derogados todos los preceptos legales del Estado (básicos o «plenos») contrarios a la LRSAL. También, en aquellos ámbitos o materias previamente *carentes de regulación*, se aplica con plenitud lo establecido en la LRSAL. Y ello, incluso, aunque se considere que algunos preceptos de la LRSAL pudieran ser invasivos de una competencia autonómica o infractores de la garantía constitucional de autonomía local. Pues no habiendo una norma autonómica contraria a la LRSAL, cualquier cuestionamiento de la LRSAL por razones competenciales (o de garantía de la autonomía local) no depara por sí la inaplicación de la LRSAL. Salvo, claro es, por la posible (aunque difícil) suspensión de eficacia de la LRSAL por el Tribunal Constitucional, como consecuencia de su impugnación.

**29.** Ya he sostenido en otro lugar que algunas de las normas de la LRSAL son abiertamente inconstitucionales; y otras dudosamente constitucionales. Bien por invadir competencias autonómicas, bien por afectar ilícitamente a la garantía constitucional de autonomía local<sup>30</sup>. Así, por ejemplo, una vez reconocida la validez constitucional del art. 160.1.b) EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia legislativa exclusiva sobre las técnicas de cooperación y colaboración entre Entidades locales, si bien con el límite (STC 31/2010, FJ 100) de que corresponde a la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE* la regulación de la «naturaleza» de cada una de las formas de colaboración (asociaciones, mancomunidades, convenios, consorcios), es muy clara la inconstitucionalidad del art. 26.2 LRSAL cuando prevé que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (*sic*) pueda acordar en concretos Ayuntamientos la gestión de un concreto servicio mediante alguna forma cooperativa. Pues no parece dudoso que una cosa es regular la «naturaleza» o, si se quiere, el régimen jurídico de las formas cooperativas, que a juicio del Tribunal Constitucional entra en la competencia básica estatal *ex art. 149.1.18 CE*, y otra bien distinta atribuir a un ministerio el poder para decidir la forma de gestión de servicios públicos en concretos Ayuntamientos.

---

<sup>30</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 75 y ss.

**30.** Pero, con independencia de los posibles reproches de constitucionalidad, y a la espera de lo que pueda resolver el Tribunal Constitucional ante los recursos efectivamente interpuestos, lo cierto que la simple duda de constitucionalidad nada dice per se sobre la eficacia aplicativa de la LRSAL. Así, por ejemplo, si se interpreta que el nuevo régimen de fusiones municipales (nuevo art. 13 LBRL) es alternativo o paralelo al actual regulado en leyes autonómicas, será sin duda alguna aplicable. Y ello con independencia de que pueda cuestionarse abiertamente la competencia del Estado para regular un sistema de fusiones municipales incentivadas en pararlo a los regulados por las Comunidades Autónomas.

**31.** Más compleja es la cuestión cuando las materias objeto de la LRSAL se encuentran, en la actualidad, reguladas directamente en un estatuto de autonomía o en una ley autonómica. O incluso en una norma local (ordenanza o reglamento) dictada por una Entidad local al amparo de una ley autonómica. Este fenómeno es especialmente llamativo, y frecuente, cuando una ley autonómica de régimen local desarrolla las bases contenidas en el texto original de la Ley 7/1985, que ahora modifica la LRSAL. Veamos distinguidamente los dos supuestos enunciados: cuando la LRSAL entra en contradicción directa con una norma estatutaria; y cuando la LRSAL colide con una ley autonómica.

## 1. Contradicción entre la LRSAL y ley autonómica

**32.** Como ya se ha dicho antes, la antinomia entre una ley estatal y una ley autonómica normalmente expresa un *exceso o un defecto competencial*, bien del Estado, bien de una Comunidad Autónoma<sup>31</sup>. Incluso cuando la contradicción se da entre una norma básica estatal y una norma autonómica de desarrollo. Porque, o bien la norma estatal no es propiamente básica (y por tanto es competencialmente inválida) o bien la norma básica es conforme con la Constitución y en tal caso la norma autonómica de desarrollo —al contradecir una norma estatal verdaderamente básica— ha percutido en la competencia estatal para dictar normas básicas que determinen el sentido de las normas autonómicas de desarrollo. De ahí que, como no es infrecuente en la jurisprudencia constitucional, la infracción autonómica de una ley básica estatal se considera, en realidad, como infracción de un título competencial del Estado<sup>32</sup>. Dado que toda antinomia entre una norma estatal y una norma autonómica expresa un problema competencial, su solución permanente pasa por la interpretación vinculante del bloque de la constitucionalidad. Tarea que corresponde, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, mediante: una declaración de inconstitucionalidad (de una de las leyes en pugna); la prohibición de alguna concreta interpretación de una de las normas en conflicto; o la declaración de

---

<sup>31</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 429.

<sup>32</sup> Por ejemplo, SSTC 54/2002, FJ 3.º; y 132/2012, FJ 7.ºb).

inaplicabilidad de una ley estatal en una concreta Comunidad Autónoma<sup>33</sup>. Según se ve, la controversia constitucional-competencial no siempre se articula como un problema de validez (a veces es una cuestión de aplicabilidad territorial de una ley estatal)<sup>34</sup>. Pero, en todo caso, la resolución de la controversia competencial en relación con leyes siempre corresponde, en exclusiva, al Tribunal Constitucional. Ahora bien, decir que las antinomias entre leyes estatales y autonómicas son problemas constitucionales de competencias, y que su solución definitiva corresponde al Tribunal Constitucional, poco dice directamente sobre la *conducta debida de los aplicadores del Derecho* (de la Administración y los jueces) mientras se resuelve un hipotético proceso constitucional.

**33.** En efecto, con independencia de las dudas de constitucionalidad competencial que puedan proyectarse sobre una ley —estatal o autonómica— lo cierto es que las dos leyes en conflicto *son válidas* mientras no se declare la inconstitucionalidad de una de ellas. Y a la espera de una eventual sentencia del Tribunal Constitucional, los ciudadanos, las Administraciones públicas y los jueces han de adoptar opciones aplicativas inmediatas: han de aplicar *una de las dos leyes* en conflicto. La cuestión es, entonces, determinar cuál ha de ser esa ley aplicable. Y si la Constitución, en tanto que único texto normativo plenamente supraordenado a las leyes en conflicto, contiene algún criterio para optar por la aplicación de una u otra ley. Ya avanzo, con la argumentación que sigue, que *la Constitución no contiene un criterio formal, expreso y cierto* sobre la ley aplicable, cuando entran en conflicto una estatal y otra autonómica; ni siquiera cuando el conflicto es entre una ley básica estatal y una ley autonómica. Veamos.

a) La Constitución ha ordenado la potestad legislativa estatal y autonómica mediante *materias competenciales* que determinan la *validez o aplicabilidad territorial* de las distintas leyes, estatales o autonómicas. Y aunque es cierto que algunas normas constitucionales refuerzan la posición ordinamental de la ley estatal (como el art. 161.2 CE, sobre la suspensión automática de una ley autonómica impugnada por el Estado)<sup>35</sup>, lo cierto es que el ordenamiento jurídico se articula mediante un cuadro complejo y completo de materias competenciales entre el Estado y *cada* Comunidad Autónoma (por medio de la Constitución y cada estatuto de autonomía)<sup>36</sup> y mediante la reserva al Tribunal Constitucional de la potestad para enjuiciar cuándo una ley ha infringido ese marco competencial (ya lleve ese juicio competencial a la declaración de nulidad o de simple inaplicabilidad de una norma legal).

<sup>33</sup> Vid. los fallos de las SSTC 214/1989 y 206/2001, ambas relativas a leyes básicas.

<sup>34</sup> Otra opinión, M. J. ALONSO MAS, «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», en *Revista de Administración Pública*, núm. 161 (2003), pp. 305 y ss. También otra opinión, después de la STC 31/2010: M. ZAFRA VÍCTOR, «Doble inconstitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34 (2014), pp. 49 y ss.

<sup>35</sup> Esta tesis, en R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pp. 55 y ss.

<sup>36</sup> C. VIVER I PI SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980, pp. 91 y ss.

b) En lógica correspondencia con la ordenación del sistema normativo por medio de la distribución completa de la realidad —en forma de materias competenciales— entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución no incluye criterios nomodinámicos de eficacia o aplicabilidad alternativos a los juicios de constitucionalidad competencial atribuidos —en exclusiva— al Tribunal Constitucional. Esto es, la Constitución no contempla directamente la posibilidad de que un órgano público (Administración o jueces) opte por la aplicación preferente de una ley (estatal o autonómica) cuando entra en conflicto con la ley de otra Entidad territorial diferente (Estado o Comunidad Autónoma). En especial, *la Constitución no impone el desplazamiento de la ley autonómica* cuando entra en contradicción con la ley estatal. Es cierto que la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE podría haber amparado aquel efecto de desplazamiento aplicativo. Y, de hecho, múltiples han sido las propuestas doctrinales de identificar en el art. 149.3 CE un criterio nomodinámico de desplazamiento de la ley autonómica, a favor de la ley estatal<sup>37</sup>. También el Tribunal Supremo, sobre todo en la última década, ha propugnado sin éxito la articulación del sistema normativo territorial mediante prevalencias aplicativas<sup>38</sup>. Sin embargo, y por lógicas y bien fundadas que hayan sido estas propuestas doctrinales y judiciales, lo cierto es que la doctrina constitucional ha cegado por completo esa vía. Por ahora. Aunque el argumento aparentemente más fundado para esta doctrina constitucional pudiera estar en la protección de las competencias y las leyes autonómicas, que quedarían a la intemperie si siempre hubieran de ceder antes las leyes estatales<sup>39</sup>, en la argumentación constitucional late con fuerza la preservación del Tribunal Constitucional como intérprete no sólo último, sino también único, del sistema constitucional.

c) En efecto, la jurisprudencia constitucional ha negado que, en caso de conflicto o concurrencia aplicativa entre una ley estatal y otra autonómica, el art. 149.3 CE exija, o siquiera ampare, la aplicación de la ley estatal, desplazando la aplicación de la ley autonómica<sup>40</sup>. El Tribunal Constitucional, en una doctrina que en puridad está dirigida sólo a los jueces, ha prohibido el simple desplazamiento aplicativo de la ley autonómica, fundado en el art. 149.3 CE. Esto es, la cláusula constitucional de prevalencia ni impone ni permite la solución de la antinomia mediante la simple y directa aplicación preferente

---

<sup>37</sup> De «derogación» de la norma «regional» anterior a la norma estatal, hablaba ya originariamente L. PA-REJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 112-115. Incidentalmente: J. JIMÉNEZ CAMPO, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27 (1989), p. 62; G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en *Homenaje al profesor García de Enterría*, vol. I, pp. 562 y ss. F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2.ª ed., 1997, p. 86; J. C. TEJEDOR BIELSA, *La garantía constitucional del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 93 y 107; M. J. ALONSO MAS, «La prevalencia...», *op. cit.*, p. 312.

<sup>38</sup> Así, STS de 13 de julio de 2012, RC 207/2011.

<sup>39</sup> Excelente, en este sentido, la explicación de R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 305.

<sup>40</sup> M. J. ALONSO MAS, «La prevalencia...», *op. cit.*, p. 313.

de la ley estatal. No es sólo, a decir del Tribunal Constitucional, que el art. 149.3 CE no imponga per se, en casos de conflicto, la aplicación de la norma estatal. La doctrina es más contundente: proscribe la solución de las antinomias por la simple invocación del art. 149.3 CE. Porque el Tribunal Constitucional considera que toda antinomia entre dos leyes con distinta fuente de producción es, en realidad, un problema constitucional de competencias; y como tal, la controversia sólo puede resolverla el Tribunal Constitucional. En palabras del propio Tribunal: «La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular [...]»<sup>41</sup>. Ya he dicho que, en puridad, esta doctrina constitucional está *dirigida a los jueces* (no a la Administración). Pues lo que propiamente ordena el Tribunal Constitucional es que los jueces no resuelvan las contradicciones entre leyes mediante juicios aplicativos de prevalencia. Les obliga a abordar las antinomias como problemas competenciales de constitucionalidad de las leyes en conflicto, que han de resolverse siempre y en exclusiva por el Tribunal Constitucional (previo planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad por el juez). De esta manera, el Tribunal Constitucional se asegura la exclusividad en el enjuiciamiento de las leyes. Esta doctrina, cuyo verdadero objetivo es afirmar el *poder exclusivo del Tribunal Constitucional* para decidir la inaplicación de una norma con rango de ley (estatal o autonómica), se articula a través del mandato y derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Este anclaje argumental expresa con claridad que la doctrina constitucional se dirige primariamente al juez (pues el poder judicial es el destinatario natural del art. 24.1 CE). Lo que enuncia el Tribunal Constitucional es la articulación de los ordenamientos territoriales mediante criterios competenciales —definidos en el bloque de la constitucionalidad— y no mediante criterios de eficacia (aplicabilidad). Siendo así que el juicio de constitucionalidad competencial de las leyes está estrictamente reservado al Tribunal Constitucional, mientras que los juicios de aplicabilidad (o de identificación de la norma aplicable) corresponden a cualquier órgano judicial<sup>42</sup>, bajo el principio *non liquet*. Esta articulación, pese a las grandes dificultades prácticas que genera, es congruente con la construcción del orden territorial mediante la distribución exhaustiva de materias competenciales (entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y no mediante cláusulas competenciales abiertas o genéricas que, al generar concurrencias normativas de forma natural, se complementan con una cláusula de prevalencia aplicativa de las leyes de la Entidad política central o federal<sup>43</sup>. Tal es claramente el caso de la *preemption* norteamericana (conforme al art. VI.2 de la Constitución de los

---

<sup>41</sup> SSTC 73/2000, FJ 4.º; 104/2000, FJ 8.º; 120/2000, FJ 3.º; 173/2002, FJ 9.º; 66/2011, FJ 6.º; 187/2012, FJ 8.º, y 177/2013, FJ 3.º

<sup>42</sup> SSTC 76/1995, FJ 5.º; 173/2002, FJ 10, y 58/2004, FJ 14, entre otras.

<sup>43</sup> A. ARROYO GIL, «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20 (2009), pp. 195 y ss. (p. 214).

Estados Unidos de América)<sup>44</sup> o, salvando las distancias, de la prevalencia del Derecho europeo, elaborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a partir de la Sentencia *Costa c. Enel* en 1964<sup>45</sup>.

d) La prohibición de solucionar los conflictos territoriales de leyes mediante el art. 149.3 CE, si bien dirigida inicialmente a los jueces, bajo el reproche de que la simple inaplicación de una ley autonómica (por contradecir una ley estatal, incluso básica y posterior a la ley autonómica) es un grave defecto de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) hay que *extenderla también a la Administración*<sup>46</sup>. Porque, tal y como se ha explicado, aquella doctrina constitucional niega con contundencia toda virtualidad de la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) para ordenar el sistema de fuentes. Precisamente porque el orden constitucional se estructura sobre criterios constitucionales de competencia, y no sobre criterios de aplicabilidad. En consecuencia, si bien el Tribunal Constitucional sólo ha prohibido expresamente que los jueces invoquen el art. 149.3 CE para inaplicar una ley (autonómica), las razones de fondo que llevan a esta prohibición son necesariamente extendibles a la Administración. Porque si la articulación constitucional de los ordenamientos territoriales no descansa sobre criterios de eficacia (aplicables por cualquier órgano estatal) sino sobre criterios constitucionales de competencia reservados al Tribunal Constitucional, tampoco la Administración puede invocar el art. 149.3 CE para inaplicar una ley autonómica. En otros términos: la proscripción del art. 149.3 CE para justificar la inaplicación de una ley autonómica (cuando entra en conflicto con una ley estatal) es, en la jurisprudencia constitucional, una cuestión estructural del orden jurídico territorial, no un problema de articulación de poderes entre los jueces y el Tribunal Constitucional. De ahí su necesaria aplicación a la Administración pública.

**34.** Conforme a lo expuesto, cuando *la Administración* se halla ante dos leyes contradictorias, una estatal y otra autonómica, *no puede invocar el art. 149.3 CE* para inaplicar la ley autonómica. El resultado es, entonces, que la Constitución no ofrece un criterio nomodinámico único, formal y expreso, para resolver las antinomias. De esta manera, cuando la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL directamente traslada las competencias municipales sobre servicios sociales a las Comunidades Autónomas, frente al tenor literal de las leyes autonómicas de servicios sociales (que expresamente atribuyen a los municipios competencias sobre servicios sociales primarios, generales o comunitarios), estamos ante una antinomia para la que el art. 149.3 CE es absolutamente inerte. Lo mismo se puede decir, por mucho que resulte sorprendente, de la nueva previsión legal (nueva DA 16.<sup>a</sup>1

<sup>44</sup> I. BORRAJO INIESTA, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de los EE.UU.*, INAP, Madrid, 1986, en especial pp. 103-112. También S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, vol. 2, Iustel, Madrid, 2006, p. 274, §§ 885 a 887. Y por último, F. VELASCO CABALLERO, «Un ejemplo de funcionamiento de la “preemption” norteamericana: la regulación de la inmigración», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 13 (2011), pp. 11 y ss.

<sup>45</sup> T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El sistema europeo de distribución de competencias*, Thomson Civitas, 2006, p. 137.

<sup>46</sup> Otra opinión: J. TORNOS, «La cláusula de competencia y el art. 4 de la LOAPA», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 37 (1983), pp. 185 y ss. (p. 187); M. J. ALONSO MAS, «La prevalencia...», pp. 313 y 319; y también M. J. ALONSO MAS, «Normas...», *op. cit.*, p. 108.

LBRL) de que la junta de gobierno local, en determinados supuestos, llegue a aprobar el presupuesto municipal. Esta norma entra en conflicto directo con aquellas otras normas que, en desarrollo de la anterior norma básica estatal, atribuyen al pleno, sin excepción, la aprobación del presupuesto municipal. Pues bien, conforme a la doctrina constitucional, tampoco este conflicto normativo, aun oponiendo una base estatal a una norma de desarrollo autonómica, puede solucionarse con la simple invocación del art. 149.3 CE (y, por tanto, con la inaplicación de la norma autonómica). Simplemente, porque el Tribunal Constitucional, al afirmar la vertebración del ordenamiento jurídico mediante criterios constitucionales de competencia, y proclamar su poder exclusivo para enjuiciar la conformidad constitucional de las normas con rango de ley, ha cegado por completo la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE (incluso en los conflictos entre normas básicas y normas autonómicas de desarrollo, que expresamente el Tribunal Constitucional articula como un conflicto competencial).

**35.** De cuanto antecede resulta que un Ayuntamiento *no puede invocar el art. 149.3 CE para inaplicar* una ley autonómica que entra en contradicción con la nueva LRSAL. Y sin embargo, todo órgano local lógicamente tiene que tomar decisiones en supuestos de hecho regulados con soluciones legales contradictorias (una estatal y otra autonómica). Varias son las pautas de actuación en tal situación.

**36.** La primera opción, no siempre posible, consiste en la *interpretación* de las normas en conflicto de tal manera que se evite su colisión. Bien mediante una comprensión estricta del supuesto de hecho normativo; bien buscando la compatibilidad de las consecuencias jurídicas de la norma. Veamos varios ejemplos:

*a)* En primer lugar, se evita la antinomia entre el nuevo art. 13 LBRL (fusiones de municipios) y las leyes autonómicas de régimen local si se interpreta que, tras la nueva redacción del art. 13 LBRL coexisten dos *procedimientos diferenciados de fusión municipal*: el regulado en las leyes autonómicas, y el ahora regulado por el art. 13 LBRL. Ya he sostenido en otro lugar que es cuestionable la propia constitucionalidad del nuevo procedimiento estatal de fusiones<sup>47</sup>. Pero, en lo que ahora importa, ese problema constitucional de fondo no determina problemas actuales de aplicabilidad, siempre que se interpreten ambas regulaciones (la estatal y la autonómica) como paralelas y compatibles.

*b)* Lo mismo se podría decir en relación con las *oficinas municipales de consumo*. Supuestamente, la supresión de la materia «protección de los consumidores» del listado de materias de necesaria competencia local (art. 25.2 LBRL) habría supuesto la eliminación de esa competencia municipal<sup>48</sup>. Y esto entra en contradicción patente con las leyes autonómicas que expresamente atribuyen esa competencia a los municipios. Esta antinomia aparente puede ser disuelta si se interpreta que, en puridad, el nuevo art. 25.2

<sup>47</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Títulos competenciales...», *op. cit.*, p. 118.

<sup>48</sup> Tal es la interpretación que, según parece, defienden los servicios técnicos de la FEMP y de algunos Ayuntamientos (así, Informe del Ayuntamiento de Zaragoza: *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza*, febrero de 2014). El informe se puede encontrar en las bases de datos de [www.idluam.es](http://www.idluam.es).

LBRL no ha suprimido competencias municipales propias<sup>49</sup> (simplemente, porque la ley estatal carece de tal poder en materias sectoriales autonómicas) sino que simplemente ya no obliga a que todas las leyes autonómicas asignen alguna competencia a los municipios en las materias del art. 25.2 LBRL. Esta interpretación, que a mi juicio es la única posible en términos constitucionales, diluye la aparente antinomia entre el nuevo art. 25.2 LBRL y las leyes autonómicas de protección de los consumidores.

c) Por último, también se puede interpretar que el nuevo régimen de adscripción de los *consorcios* a una Administración territorial, conforme a la nueva DA 20.<sup>a</sup> LRJ-PAC (introducida por la LRSAL), en puridad sólo se refiere a los consorcios voluntarios, creados por convenio. Pues estos son los únicos consorcios contemplados en el art. 6.5 LRJ-PAC y sólo para ellos tiene pleno sentido la previsión de modificabilidad anual de los estatutos, para readscribir el consorcio a la Administración pública «dominante» en cada ejercicio presupuestario. Esta posible readscripción anual de cada consorcio, conforme a los criterios de la DA 20.<sup>a2</sup> LRJ-PAC, es una actividad ontológicamente administrativa y difícilmente extensible y exigible a los parlamentos autonómicos que por ley han creado consorcios administrativos. De esta forma, mediante una interpretación prudente de la nueva DA 20.<sup>a</sup> LRJ-PAC se puede evitar la colisión normativa con leyes autonómicas (como el art. 61 de la Ley catalana 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona) que crean directamente, sin adscripción alguna, consorcios para la prestación de servicios.

**37.** Allí donde no sea posible la reducción lógica de la antinomia, mediante la interpretación razonable de las normas en conflicto, cada Administración local tendrá que aplicar una u otra de las leyes en conflicto. Esta opción no podrá hacerse al abrigo del art. 149.3 CE, por lo ya dicho. Lo cual supone que el órgano local no puede, sin más, inaplicar la ley autonómica para aplicar la LRSAL. El resto del ordenamiento jurídico tampoco puede ofrecer un criterio formal para guiar la opción aplicativa de la Administración. Un estatuto de autonomía, en la medida en que no puede definir el poder del Estado, sino sólo el poder de cada Comunidad Autónoma, no puede tener criterios de preferencia aplicativa de las leyes estatales o autonómicas. Tampoco una ley estatal puede contener esos criterios formales, pues en tal caso estaría definiendo el poder autonómico y con ello ocupando una posición propia del poder constituyente, lo que claramente le está vedado a la ley estatal<sup>50</sup>. Tenemos, entonces, que la opción aplicativa de cada órgano administrativo local carece de criterios formales. En consecuencia, cada órgano administrativo deberá, en cada caso concreto, adoptar una decisión aplicativa jurídicamente sostenible. Y bien, para esta «sostenibilidad» jurídica hay que atender a los *criterios materiales de la Constitución*. Esto es, así como la Constitución no contiene una preferencia aplicativa de las leyes estatales o autonómicas (según la doctrina constitucional ya co-

---

<sup>49</sup> M. J. ALONSO MAS, «Normas...», *op. cit.*, p. 108. *Vid.* en contra, sin argumentación, el informe de la FEMP, *Competencias municipales en relación con las oficinas municipales de información al consumidor tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (febrero de 2013), consultable en [www.femp.es](http://www.femp.es).

<sup>50</sup> SSTC 76/1983, FJ 4.º; y 214/1989, FJ 5.º

mentada) sí contiene criterios materiales que dotan de razonabilidad o sostenibilidad a las opciones aplicativas que, en cada caso, adopte el órgano administrativo. Así:

a) El art. 137 CE enuncia, como verdadero principio jurídico, la autonomía local. Es obvio que tal principio no contiene per se un criterio nomodinámico, que determine inmediatamente la aplicabilidad en cada caso de una ley estatal o autonómica. Pero tal principio de autonomía local, como mandato ponderativo, si es un argumento constitucional racional para que la Administración local opte, en caso de contradicción, bien por la ley estatal, bien por la ley autonómica. Ya defendí en otro lugar que el sistema normativo no se ordena sólo —aunque sí preferentemente— por criterios nomodinámicos formales<sup>51</sup>. Y que precisamente un principio constitucional material, como el de autonomía local, también contribuye a articular el ordenamiento jurídico. Pues bien, precisamente en situaciones como las ahora consideradas, donde la Constitución carece de todo criterio aplicativo formal, el art. 137 CE ofrece un criterio material sobre el que apoyar la opción aplicativa de cada Administración local. Así, por ejemplo, en la medida en que las leyes autonómicas de servicios sociales atribuyen expresamente ciertas competencias a los municipios (sobre atención social primaria), y esta atribución entra en conflicto con la supresión de esas competencias por mor de la DT 2.<sup>a</sup> LRSAL, el Ayuntamiento puede extraer del art. 137 CE un criterio aplicativo sostenible: la aplicación de aquella norma más acorde con la garantía constitucional de autonomía local, directamente garantizada por el art. 137 CE. Obviamente, esta opción no contiene juicio alguno de validez constitucional sobre la ley estatal que suprime la competencia municipal sobre servicios sociales. Es, más sencillamente, una opción aplicativa transitoria, a la espera de un posible juicio de validez competencial que corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional.

b) La Constitución, además del principio territorial de autonomía local, también contiene otros principios o *bienes materiales*, como la protección de los consumidores (art. 51 CE), o la protección de la salud (art. 43 CE). En caso de contradicción entre leyes estatales y autonómicas, aquellos principios constitucionales pueden guiar la opción aplicativa de cada Administración local. Así, por ejemplo, ante la supuesta supresión de la competencia municipal sobre protección de los consumidores, que contradice la atribución expresa de tal competencia en las leyes autonómicas, y en la medida en que tal antinomia no pueda ser eludida mediante la interpretación [como ya se ha sugerido *supra* § 36.b)], un Ayuntamiento puede optar razonablemente por mantener, transitoriamente, sus oficinas de información a los consumidores.

**38.** La propuesta enunciada presenta, sin duda, dificultades en términos de *seguridad jurídica*. Pues hace recaer en cada Administración local la decisión sobre la norma aplicable en cada caso. Sin embargo, esta evidente dificultad es intrínseca a un sistema de distribución territorial del poder construido sobre criterios constitucionales de competencia y sobre la exclusividad del Tribunal Constitucional para valorar la adecuación de

---

<sup>51</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, p. 33.

las leyes a esos criterios constitucionales. En todo caso, no conviene exagerar el verdadero alcance de la inseguridad jurídica a la que se ha hecho referencia. Para el caso de que una Administración local opte por la inaplicación provisional de un precepto de la LRSAL, la Administración del Estado dispone de las *facultades impugnatorias* enunciadas en los arts. 65 y 66 LBRL. A partir de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa la antinomia ha de canalizarse hacia una resolución definitiva, por medio de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Además, si el delegado del gobierno en la Comunidad Autónoma considera que el desplazamiento aplicativo de un precepto de la LRSAL «atenta gravemente al interés general de España» puede —conforme al art. 67 LBRL— suspenderlo directamente y luego impugnarlo ante la jurisdicción contenciosa (donde se adoptará la decisión de mantenimiento o no de la suspensión gubernativa). En suma, el Estado dispone de instrumentos suficientes para evitar la consolidación de opciones locales de inaplicación provisional de preceptos de la LRSAL.

## 2. Contradicción entre la LRSAL y la regulación directa del régimen local en un Estatuto de Autonomía

39. Algunos estatutos de autonomía, ya en su origen, contenían algunas pocas determinaciones directas sobre la organización territorial o local de la correspondiente Comunidad Autónoma. Esta opción estatutaria original se extendió considerablemente en los estatutos de autonomía renovados a partir de 2006<sup>52</sup>. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la regulación organizativa de cada Comunidad Autónoma, de forma directa, en su correspondiente estatuto de autonomía. Ha dicho el Tribunal Constitucional que en el plano «institucional» (no así en el de los derechos constitucionales) el contenido estatutario al que se refiere el art. 147.2 CE no es rígido, sino flexible<sup>53</sup>. Conforme a este criterio general, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la extensa regulación de la organización territorial y del régimen local que contiene el vigente Estatuto de Cataluña. No cabe duda alguna, conforme a la jurisprudencia constitucional, que la regulación local en un estatuto de autonomía está vinculada a la Constitución y, por tanto, a sus garantías de autonomía local, tanto municipal como provincial (STC 31/2010, FJ 100) o insular (STC 132/2012, FJ 3.º). También está claro que la regulación directa del régimen local en un estatuto de autonomía no puede impedir el pleno «despliegue» de las competencias estatales enunciadas en el art. 149.1 CE<sup>54</sup>. Y entre ellas, por ejemplo, de la competencia estatal para dictar las

---

<sup>52</sup> J. TUDELA ARANDA, «La organización territorial en las reformas estatutarias», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29 (2006), pp. 121 y ss.; T. FONT I LLOVET, «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005, pp. 13 y ss.

<sup>53</sup> SSTC 247/2007, FJ 12; 31/2010, FJ 4.º

<sup>54</sup> STC 247/2007, FJ 10.

«bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» conforme al art. 149.1.18 CE (STC 31/2010, FJ 6.º). En consecuencia, si un estatuto de autonomía contiene una regulación que, por su extensión o intensidad, impide al Estado el pleno despliegue, en una concreta Comunidad Autónoma, de su competencia sobre las «bases del régimen local» (ex art. 149.1.18 CE), tendremos que concluir que aquella regulación estatutaria es inconstitucional. Ahora bien, este planteamiento también ha de hacerse en sentido inverso. Esto es, una eventual regulación «básica» estatal que, por su extensión o intensidad, contradiga la regulación estatutaria del régimen local, habrá de ser tachada de inconstitucional e inaplicable en esa concreta Comunidad Autónoma<sup>55</sup>. Pues, como es sabido, el estatuto de autonomía, en tanto que integrante del «bloque de la constitucionalidad», es parámetro de constitucionalidad de todas las leyes, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC)<sup>56</sup>. En consecuencia, la regulación estatutaria del régimen local, siempre que no haga «irreconocible» la competencia básica estatal sobre «régimen jurídico de las Administraciones públicas», es canon de enjuiciamiento y eficacia territorial de cualquier ley estatal sobre bases del régimen local. Piénsese, por ejemplo, en la regulación directa de las competencias propias municipales en el art. 92.2 del Estatuto andaluz (EAA), que expresamente incluye la «gestión de los servicios sociales comunitarios» [letra c)]. Esta norma entra en contradicción directa con la DT 2.ª LRSAL, cuando dispone directamente el traslado a las Comunidades Autónomas de todas las competencias municipales sobre servicios sociales (con excepción de las competencias de evaluación de las situaciones de necesidad y de actuación urgente). Es claro que esta norma de la LRSAL entra en contradicción con el art. 92.2.c) EAA. En consecuencia, si llegamos a la conclusión de que el art. 92.2.c) EAA es constitucionalmente válido (porque su listado de competencias propias locales respeta la competencia estatal sobre bases del régimen local y sobre las distintas materias sectoriales de titularidad estatal) tendremos que concluir que la DT 2.ª LRSAL es inconstitucional en relación con el Estatuto andaluz, y por tanto no aplicable en Andalucía.

**40.** Todo lo dicho hasta aquí se refiere a la constitucionalidad del régimen local estatutario, de un lado, y de la legislación básica de régimen local, de otro lado. Esos criterios de conformidad constitucional corresponde aplicarlos, en exclusiva, al Tribunal Constitucional. Pero en ausencia de ese juicio de constitucionalidad, bien puede ocurrir que un Ayuntamiento o diputación provincial se encuentre frente a dos normas válidas (una estatutaria y otra de la LRSAL) contradictorias. Para tal situación, los criterios de constitucionalidad recién expuestos no aportan ningún criterio aplicativo asequible. En la situación descrita, la Constitución no contiene un criterio formal, expreso y prede-

<sup>55</sup> Esta doctrina ya estaba en las SSTC 214/1989, FJ 15. Y, con notables dificultades argumentales, aparentemente para evitar la ratificación expresa de aquella doctrina después de la STC 31/2010, se vuelve a la *inaplicabilidad de una norma básica estatal*, por contradictoria con la regulación directa de un estatuto de autonomía, precisamente, en materia local, en la STC 132/2012, FJ 3.º *Vid.*, no obstante, M. J. ALONSO MAS, «Normas...», *op. cit.*, p. 93.

<sup>56</sup> F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder, op. cit.*, pp. 79-80. En la jurisprudencia: SSTC 66/1985, FJ 1.º; 11/1986, FJ 5.º; 214/1989, FJ 4.º, y 247/2007, FJ 5.º, entre otras muchas.

terminado sobre cuál debe ser la norma —de las dos en conflicto— que debe aplicar un Ayuntamiento. Ya se ha dicho antes que la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) no contiene, conforme a la actual jurisprudencia constitucional, ningún criterio de preferencia aplicativa de la norma estatal (*supra* § 37). Nada en la Constitución dice que, en defecto de excepción expresa en la propia ley básica estatal, haya de aplicarse por entero el régimen básico estatal, aun en contradicción con la regulación estatutaria directa<sup>57</sup>. Pero tampoco la Constitución establece lo contrario, esto es, que en caso de antinomia el aplicador del Derecho (juez o Administración) haya de aplicar *preferentemente y en todo caso* la norma estatutaria. Desde luego, el art. 147.1 CE, cuando dice que el estatuto será la norma «institucional básica» de cada Comunidad Autónoma, está definiendo al estatuto como «norma de cabecera»<sup>58</sup> del correspondiente ordenamiento autonómico, pero nada más. No está estableciendo ningún criterio de preferencia aplicativa del estatuto de autonomía, respecto de las leyes estatales. Y lógicamente, ni el propio estatuto de autonomía ni la ley básica estatal pueden fijar ese criterio nomodinámico o aplicativo, pues en tal caso estarían definiendo el propio sistema de fuentes, y con ello ocupando la posición propia del poder constituyente<sup>59</sup>. Entiéndase bien. Es correcto afirmar que el estatuto de autonomía, por su especial posición y función constitucional en el seno del «bloque de la constitucionalidad», es parámetro de validez de la ley básica estatal. Pero esa condición de canon de validez sólo se podrá dar en la medida en que el propio estatuto haya respetado el pleno «despliegue» de las competencias estatales *ex art.* 149.1 CE. Y a esa conclusión, que es de estricta constitucionalidad —y reservada por completo al Tribunal Constitucional— no puede llegar por sí sola ninguna Administración local. Y es que, a la postre, detrás de un aparente conflicto aplicativo se encuentra una cuestión de constitucionalidad: de si el estatuto o la ley básica estatal se han atenido a los ámbitos materiales que le son propios<sup>60</sup>. Esta conclusión se intensifica, incluso, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha admitido la regulación estatutaria directa del régimen local como forma anticipada de ejercicio de una competencia que, en el propio listado estatutario de competencias autonómicas, se atribuye a la correspondiente comunidad (STC 31/2010, FFJJ 36 y 100). Esto es: el estatuto de autonomía no puede regular el régimen local más allá de lo que podría hacer el correspondiente parlamento autonómico por ley. Tenemos, en suma, que la contradicción entre una norma estatutaria sobre régimen local y una norma de la LRSAL está articulada en un nuestro sistema jurídico como un problema constitucional de competencia. Y no como una situación constitucionalmente lícita y articulada mediante un criterio de preferencia aplicativa.

**41.** Tenemos, entonces, que un Ayuntamiento, diputación, cabildo o consejo insular, se encuentra obligado a una tarea *prima facie* imposible: a cumplir simultáneamente dos normas (una estatutaria y otra de la LRSAL) válidas. Por supuesto que el

<sup>57</sup> Otra opinión, aparentemente, en M. J. ALONSO MAS, «Normas...», *op. cit.*, p. 91.

<sup>58</sup> STC 247/2007, FJ 6.º

<sup>59</sup> STC 76/1983, FJ; 247/2007, FJ 7.º

<sup>60</sup> SSTC 247/2006, FJ 6.º; 31/2010, FJ 3.º

conflicto aplicativo se elude cuando —como ya se vio antes con las cláusulas expresas de excepción— la propia LRSAL dispone su inaplicación parcial en una o varias Comunidades Autónomas. Pero fuera de estos casos, aún se pueden dar conflictos aplicativos necesitados de solución. En tal situación la Administración local ha de esforzarse, en primer lugar, por encontrar una interpretación de los preceptos en tensión que permita su vigencia simultánea (*supra* § 36). Mas cuando esto no sea posible, lógicamente habrá de optar por aplicar una norma, y desatender otra. En esa labor de opción, a falta de un criterio constitucional abstracto de preferencia aplicativo, la Administración local puede apoyarse en principios constitucionales que, si bien no imponen por sí la aplicación o inaplicación de norma alguna, si permiten calificar como *no irrazonable* (y por tanto, no arbitraria) la opción aplicativo de cada Administración local. Aquí se pueden traer a colación el principio de autonomía local (que aconseja la aplicación de aquella norma, de las dos en conflicto, más favorable a la autonomía local) o los principios rectores de la política social y económica, que aconsejan la inaplicación de aquellas normas —de las que están provisionalmente en conflicto— que contradigan los mandatos de protección de los consumidores, la promoción de la salud, el medio ambiente o la cultura.

42. Especial consideración merece el caso en el que el Tribunal Constitucional ya ha enjuiciado y confirmado la no inconstitucionalidad de una norma estatutaria sobre régimen local. En tal caso, ya no hay duda sobre la validez de la norma estatutaria, y sobre su respeto al ámbito material de competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE. Sabemos ya, en este sentido, que un estatuto de autonomía puede fijar un listado mínimo de materias de necesaria competencia local, como hace en la actualidad el art. 84.2 EAC, siempre que ese listado se corresponda con sectores competenciales de la propia Comunidad Autónoma. Tal listado no es contrario per se a la competencia básica estatal *ex art.* 149.1.18 CE. Más bien, dice el Tribunal Constitucional, «el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a las Entidades locales [...] en su caso se superpone a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en ejercicio de la competencia reservada por el art. 149.1.18 CE» (STC 31/2010, FJ 3.º). También sabemos que la distribución autonómica de atribuciones entre los distintos gobiernos locales (provincial, comarcal, municipal) no es libre, pues forma parte de la competencia básica estatal la fijación de criterios o principios sobre esa distribución (STC 31/2010, FJ 37). También, el estatuto de autonomía puede regular con amplitud las relaciones —y por tanto, los controles— entre la Administración autonómica y las Entidades locales, siendo así que el objeto de la competencia básica estatal en este punto parece centrada en la posibilidad de que el Estado pueda establecer controles de la propia Administración estatal sobre cualesquiera Entidades locales de España (STC 31/2010, FJ 38). Así mismo, el estatuto de autonomía puede singularizar directamente el régimen de las provincias en la correspondiente Comunidad Autónoma, siempre que esa singularización permita al Estado (*ex art.* 149.1.18 CE) establecer «la composición y el modo de elección de sus miembros», así como las «competencias en el orden local» (STC 31/2010, FJ 41). Y ya por último, un estatuto de autonomía puede regular directamente, y con amplitud, la organización de las islas; por ejemplo, estableciendo que las

funciones de gobierno y administración corresponden a un «consejo ejecutivo» de cada isla no necesariamente integrado por cargos electos del pleno del consejo insular (STC 132/2012, FJ 8.º).

**43.** Ahora bien, incluso en el caso de normas estatutarias ya declaradas conformes con la Constitución, la contradicción entre una norma estatutaria de régimen local y una norma contradictoria de la LRSAL es un conflicto de validez constitucional, reservado al Tribunal Constitucional. Pues sólo el Tribunal Constitucional podrá declarar que, en la situación de contradicción, la norma de la LRSAL efectivamente es contraria al estatuto de autonomía, y por tanto infractora del bloque de la constitucionalidad (con la consecuencia de que en ese punto la LRSAL no será aplicable en la concreta Comunidad Autónoma de que se trate). En consecuencia, incluso cuando, por un enjuiciamiento anterior, ya no esté en duda la constitucionalidad de una norma estatutaria de régimen local (como el régimen especial del «consejo ejecutivo» de cada consejo insular, en Illes Balears) el órgano administrativo local *no está obligado o autorizado genéricamente* a inaplicar la norma de la LRSAL que contradiga la norma estatutaria. Pues la LRSAL, en tanto ley, sigue siendo válida, y por tanto por principio eficaz y aplicable, mientras no sea considerada contraria al «bloque de la constitucionalidad» en una concreta Comunidad Autónoma.

#### IV. MADRID Y BARCELONA

**44.** La LRSAL es de aplicación asimétrica, según ya se ha visto, en las distintas Comunidades Autónomas. También va a ser singular y restringida su aplicación en las ciudades de Madrid y Barcelona, por mandato expreso de la DA 5.ª LRSAL, que precisamente lleva por título «régimenes especiales de Madrid y Barcelona». De manera que, sin perjuicio de las precisiones que siguen más adelante, en Madrid rige, frente a la LRSAL, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM). Y en Barcelona se aplica, antes de la LRSAL, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona (LREMB) y la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. A esta conclusión se podría haber llegado directamente, sin necesidad de una disposición adicional específica en la LRSAL, de dos formas. Primero, mediante, la aplicación de los criterios nomodinámicos tradicionales. Y segundo, induciendo criterios de preferencia aplicativa de la Constitución y los estatutos de autonomía de Madrid y Cataluña. Ahora bien, estas vías hermenéuticas, aunque posibles, son inciertas e incompletas: no aseguran la aplicación preferente de todas las normas especiales de Madrid y Barcelona. Estas insuficiencias, a las que ahora me referiré con más detalle, han sido superadas mediante la DA 5.ª LRSAL.

**45.** Como ya se ha dicho, la aplicación restringida de la LRSAL a Madrid y Barcelona, con la consiguiente aplicación preferente de sus leyes especiales, podría haber resultado, en gran medida, de *criterios nomodinámicos generales*, los que comúnmente

se siguen en los casos de antinomias. Sin embargo, esta conclusión presenta más problemas de lo que a primera vista podría parecer. Hay que recordar, en primer lugar, que nuestro sistema normativo no contiene criterios positivos, expresos y formales, para los conflictos normativos (antinomias). Tradicionalmente se invocan, como tales criterios, el cronológico (*lex posterior*), el de jerarquía (*lex superior*) y el de especialidad (*lex specialis*). Pero estos criterios no son más que propuestas tradicionales de la teoría jurídica<sup>61</sup>, formadas al margen de los sistemas constitucionales contemporáneos y, en esa medida, de limitada utilidad para nuestros días<sup>62</sup>.

a) Por de pronto, el posible conflicto entre la Ley catalana 22/1998 y la LRSAL no encuentra solución en esos criterios. Pues aunque es cierto que estamos aquí ante una antinomia parcial (porque las dos leyes son aplicables en un mismo territorio), es el principio de *competencia* (y no los criterios cronológico, jerárquico o de especialidad) lo que finalmente determina la aplicación de una norma autonómica o de la ley estatal.

b) De otro lado, la articulación de la LCREM y LREMB con la LRSAL se resuelve de forma dispar si se atiende al criterio cronológico o al de la especialidad. Según el criterio *cronológico*, la LRSAL es posterior en el tiempo a las dos leyes especiales de 2006, lo que habría desencadenado el efecto derogatorio sobre las Leyes especiales 22/2006 y 1/2006. Sin embargo, conforme al criterio *nomodinámico* de la *especialidad*, las leyes de Madrid y Barcelona serían de aplicación preferente, en ambas ciudades, respecto del nuevo régimen local establecido en la LRSAL. A la vista de los resultados contradictorios que resultan de la aplicación del criterio cronológico y del criterio de la especialidad, se podría hablar de una antinomia de segundo grado, y de que la solución tradicional para este conflicto es la aplicación preferente de la ley especial, frente a la posterior general (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*). Pero este criterio, aunque puede ser lógico, desde luego no es una exigencia de nuestro sistema jurídico. Es, simplemente, un criterio razonable, pero que admite su sustitución por cualquier otro criterio también razonable<sup>63</sup>. De hecho recientemente, y sin apenas motivación, el Tribunal Supremo ha eludido su aplicación (a favor de la Ley especial de Madrid y frente a la posterior Ley «general» 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público)<sup>64</sup>.

**46.** Una segunda vía hermenéutica, para afirmar la aplicación restringida de la LRSAL a las ciudades de Madrid y Barcelona, consiste en *inducir* criterios *nomodinámicos* a partir de la Constitución y los estatutos de autonomía, todos ellos integrantes del «bloque de la constitucionalidad».

<sup>61</sup> L. M. DÍEZ PICAZO, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, p. 68.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 349.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 361.

<sup>64</sup> STS de 27 de diciembre de 2013, RC 3147/2012. De forma parca afirma esta sentencia que «desde el prisma de la especialidad, ésta (la Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid) no puede prevalecer frente al designio ordenador de una ley básica posterior (la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público), que, sin excepciones, pretende establecer una ordenación unitaria respecto a unas determinadas funciones».

a) A mi juicio, las posibles antinomias entre las leyes especiales de Madrid y Barcelona y la LRSAL se pueden resolver atendiendo a principios constitucionales. Entre ellos se cuenta, de forma distinguida, el *principio constitucional de autonomía local* (art. 137 CE)<sup>65</sup>, que aboga por la aplicación preferente de las normas más favorables a la autonomía local. Este criterio conduce normalmente, aunque no necesariamente, a la aplicación preferente de la LCREM y la LREMB, en tanto que reconocen más amplitud competencial y organizativa a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona.

b) En segundo lugar, el criterio lógico de la *lex specialis* encuentra un refuerzo positivo notable, aunque sólo para Madrid, en que el art. 5 EAM de Madrid expresamente prevé un régimen estatal especial para la ciudad de Madrid. Para Barcelona, el art. 89 EAC sólo prevé una ley especial del Parlamento de Cataluña, por lo que no hay ninguna previsión estatutaria expresa de singularidad de Barcelona respecto de las leyes estatales. Según lo dicho, el régimen especial de Madrid es una exigencia directa del estatuto de autonomía y, en tanto que compatible con el pleno ejercicio de la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE (pues nada se ha cuestionado en contrario ante el Tribunal Constitucional), plenamente vigente y vinculante para el conjunto de los poderes públicos (incluidos los estatales). A partir de ahí se podría afirmar que cualquier Administración pública y cualquier órgano judicial deben, en caso de antinomia, aplicar aquella norma más coherente con el «bloque de la constitucionalidad» y, en concreto, con el mandato y garantía estatutaria de especialidad del art. 5 EAM. Este criterio, inducido del «bloque de la constitucionalidad», habla a favor de la aplicación preferente de la LCREM, frente a la LRSAL.

47. Como se ha visto, bien con enunciados lógico-jurídicos (los criterios tradicionales de solución de antinomias), bien mediante la hermenéutica constitucional se puede afirmar la aplicación preferente de las leyes especiales de Madrid y Barcelona (frente a la LRSAL). Pero, como también se ha dicho, ambas vías hermenéuticas son relativamente inciertas en sus resultados, pues dependen de su *capacidad persuasiva* respecto de cada aplicador del Derecho. De ahí la utilidad, para bien de la seguridad jurídica, de la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL. Esta disposición adicional establece una *regla de principio* (la aplicación de la LRSAL a Madrid y Barcelona), una *amplia excepción* a esta regla («sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica») y un *límite* a la propia excepción («con estricta sujeción a los principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»). En seguida analizamos en detalle estas reglas.

## 1. La «legislación específica» prevalente sobre la LRSAL

48. La DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, después de afirmar la aplicabilidad de la propia ley a Madrid y Barcelona, precisa que esto es «sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica». El término «particularidades», que es el mismo que utilizan las DDAA 1.<sup>a</sup> y

---

<sup>65</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local*, *op. cit.*, p. 59.

2.<sup>a</sup> LRSAL para el País Vasco y Navarra, ha de entenderse aquí como sinónimo de «singularidad» o «especialidad»; y por tanto no ofrece mayores dificultades hermenéuticas. Más precisiones requiere la referencia a que dichas particularidades se encuentren en «su legislación específica». Se puede afirmar, de inicio, que la referencia a la «legislación específica» define la inaplicabilidad de la LRSAL respecto de cualesquiera normas cuyo ámbito espacial característico sean las ciudades de Madrid y Barcelona. Aquí se incluyen no sólo las propias Leyes estatales 22/2006 (Madrid) y 1/2006 (Barcelona) sino también las leyes autonómicas «específicas» o especiales para ambas ciudades. No se incluyen las leyes autonómicas *generales* de régimen local (como el Real Decreto Legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local, y las Leyes madrileñas 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local, y 3/2003, de 11 de marzo, del Pacto Local) salvo en las referencias «específicas» de esas leyes a las ciudades de Madrid y Barcelona.

**49.** La opción normativa de la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, favorable a la aplicación de las leyes autonómicas especiales para Madrid y Barcelona, no supone alteración alguna de la distribución competencial, en materia de régimen local, entre el Estado y las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña. Ambas Comunidades Autónomas disponen de competencia legislativa suficiente para regular el régimen local (arts. 271 EAM y 160.1 y 2 EAC), incluso de forma especial para las ciudades de Madrid y Barcelona. Aunque su ejercicio efectivo queda condicionado por las normas básicas estatales sobre el régimen jurídico de la Administración local (*ex art.* 149.1.18 CE). Y bien, el Estado tanto puede optar por bases extensas e intensas como por bases reducidas o selectivas. Para todos o sólo para algunos municipios concretos, pues nuestro sistema constitucional *no impide las bases singulares* o de caso único<sup>66</sup>. De hecho, ya la DA 6.<sup>a</sup>3 LBRL incluía (desde su modificación por la Ley 11/1999, de 21 de abril), un adelgazamiento específico de las normas básicas estatales para las ciudades de Madrid y Barcelona. Y esto es precisamente lo que contiene hoy la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL: una regulación básica de racionalización y sostenibilidad muy selectiva para las ciudades de Madrid y Barcelona. Esta regulación básica tan contenida permite un amplio margen de acción para las leyes autonómicas de desarrollo, tanto presentes como futuras, si bien sólo en las materias propias de la LRSAL (y, como más adelante se explicará, excepto en lo que directamente esté conectado con los «principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»)

**50.** Conforme a lo expuesto, se puede sostener hoy que en Barcelona rige plenamente la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Y que en la Comunidad de Madrid rigen algunas pocas normas legales autonómicas específicamente dirigidas a la ciudad de Madrid, como el art. 19 de la Ley madrileña 3/2003, del

<sup>66</sup> Así: SSTC 214/1989, FJ 26; 147/1991, FFJJ 4.<sup>o</sup>d) y 5.<sup>o</sup>; 109/1998, FJ 3.<sup>o</sup>, y 50/1999, FJ 6.<sup>o</sup> Más recientemente, STC 132/2012, FJ 3.<sup>o</sup> En relación con la LCREM: F. VELASCO CABALLERO, «La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del Derecho local», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 311 y ss. (p. 329).

Pacto Local, o como los arts. 54 a 59 de la Ley madrileña 8/2012, de 28 de diciembre, sobre Medidas Fiscales y Administrativas. De estas leyes madrileñas resulta, por ejemplo, que las competencias municipales sobre salud y servicios sociales, que las DDTT 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> LRSAL han trasladado *ex lege* a la Comunidad de Madrid, pueden ser objeto de transferencia por ley al Ayuntamiento de Madrid, previo acuerdo en la comisión bilateral entre el Ayuntamiento y la Comunidad expresamente prevista en dichas leyes. En cambio, no se puede considerar como «legislación específica» para Madrid la Ley madrileña 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, pues por mucho que esta ley afecte muy directamente al transporte urbano de Madrid, no es una regulación «específica» para Madrid sino para el transporte urbano e interurbano en la Comunidad de Madrid.

**51.** Además de las leyes autonómicas, la referencia a la «legislación específica» en la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL puede incluir no sólo a las leyes especiales de Madrid y Barcelona sino también, incluso, a las normas municipales de ambos Ayuntamientos que complementan o desarrollan las previsiones de esas leyes especiales. La comprensión amplia de la expresión «legislación específica» a la que se refiere la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, resulta, en primer lugar, de la interpretación sistemática de esa disposición. Pues la propia LRSAL, en otras de sus disposiciones adicionales, contempla directamente la aplicación preferente, frente a la propia LRSAL, de *normas infralegales* dictadas por otras Entidades territoriales o locales. Es el caso de los territorios históricos vascos y de los consejos insulares baleares. En efecto, la DA 1.<sup>a</sup> LRSAL expresamente contempla la inaplicabilidad de la ley estatal frente a normas que no necesariamente han de tener rango de ley: las «normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales». Así, mediante esa DA 1.<sup>a</sup> LRSAL se opta por la inaplicación parcial de la LRSAL en el País Vasco. No en atención al *rango* de la norma con la que entre en conflicto sino porque el propio Estatuto vasco prevé un subordenamiento propio en el que se integran, entre otras, las normas dictadas por los territorios históricos. También se puede mencionar aquí la DA 16.<sup>a</sup>2 LRSAL, que determina la aplicación de la ley estatal a los consejos insulares «en los términos de su legislación específica». A la vista de que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contempla expresa y directamente el poder «reglamentario» de cada isla (art. 72 EAIB), es claro que la referencia de la DA 16.<sup>a</sup>2 LRSAL a la «legislación específica» no solo incluye la regulación estatutaria directa de los consejos insulares (arts. 61 a 74 EAIB) y la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, sino también las normas «reglamentarias» que, conformes con el estatuto y las leyes baleares, apruebe cada isla en sus materias «propias» (las enunciadas en el art. 71 EAIB). De los dos ejemplos expuestos, el vasco y el balear, resulta, entonces, que en las otras dos ocasiones en que la LRSAL se refiere a la «legislación específica» (frente a la que se auto-desplaza la LRSAL) la ley estatal incluye implícitamente a normas locales o de Entidades territoriales infra-autonómicas.

**52.** Ahora bien, aun aceptando que la expresión «legislación específica» puede incluir normas municipales, enseguida hay que precisar que la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL no dota de fuerza pasiva a *cualesquiera* normas municipales de Madrid y Barcelona, frente a las nor-

mas de la LRSAL. No parece razonable sostener que cualquier norma municipal, presente o futura, desplace en su eficacia a la LRSAL. Esta suerte de deslegalización global sería contraria a la forma de gobierno parlamentaria (art. 1.3 CE) y privaría de sentido a las propias previsiones estatutarias de que es la «ley» quien especializa el régimen jurídico de Madrid y Barcelona (arts. 5 EAM y 89 EAC). Más bien, sólo se pueden incluir en el concepto de «legislación específica» de la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL aquellas normas municipales que complementan o desarrollan las leyes especiales de Madrid y Barcelona. Pues esas normas municipales, en la medida en que complementan o desarrollan la regulación legal especial, integran el *mismo bloque normativo* de las leyes especiales. Hay que tener en cuenta que, por exigencia de la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE), las leyes especiales no pueden regular por completo el régimen jurídico de cada municipio. Ha de existir, necesariamente, un espacio normativo propio para cada municipio<sup>67</sup>. En consecuencia, es la propia Constitución quien exige que el posible régimen especial de un municipio se articule a través de leyes y normas propias de cada municipio. Y a partir de ahí tiene sentido afirmar que es la suma de esas dos piezas normativas lo que da pleno sentido a la expresión «legislación específica» en la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL.

## 2. El límite de la prevalencia: los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

**53.** La DA 5.<sup>a</sup> LRSAL marca como límite a la aplicación de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona el «estricto respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». El alcance de esta referencia normativa ofrece dudas. Es llamativo, en primer lugar, que a diferencia de las DDAA 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> LRSAL, donde se hace referencia expresa a la Ley Orgánica 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL se hable simplemente de una estricta sujeción a los «principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Podría pensarse, en principio, que las ciudades de Madrid y Barcelona no se someten al conjunto de la Ley Orgánica 2/2012 sino sólo a los «principios» enunciados en el art. 135 CE y en los arts. 3 y 4 de dicha ley orgánica. Sin embargo, esta hipotética interpretación hay que rechazarla por irrazonable: carecería de toda justificación aprehensible que todas las Comunidades Autónomas, municipios, territorios históricos, islas y provincias de España se sometieran íntegramente a la Ley Orgánica 2/2012; y no, en cambio, las ciudades de Madrid y Barcelona. Más bien, la referencia de la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL a los «principios» de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera tiene como objetivo someter a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, además de a la Ley

---

<sup>67</sup> STC 214/1989, FJ 6.º En la doctrina: L. PAREJO, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 41; E. SÁNCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español*, Abella-I Consultor, Madrid, 2000, pp. 74 y 82; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General*, vol. 2, Iustel, Madrid, 2006, p. 1022; A. GALÁN GALÁN, *El Reglamento orgánico local*, INAP, Madrid, 2004, p. 40; J. L. BLASCO, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pp. 85 y 104.

Orgánica 2/2012, también a otras normas complementarias de sostenibilidad financiera contenidas en la nueva LRSAL. Así, por ejemplo, al contenido específico que para los planes económico-financieros locales establece el nuevo art. 116 *bis* LBRL. O, también, al mandato de informe vinculante de sostenibilidad financiera y no duplicidad, previo al ejercicio de una competencia impropia (nuevo art. 7.4 LBRL), que es un control *preventivo* distinto del control de *resultados* (de déficit, deuda y gasto) regulado en la Ley Orgánica 2/2012. Sentada esta premisa, la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, con su referencia abierta a los «principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», ha buscado, aun con técnica normativa imprecisa, que los municipios de Madrid y Barcelona se sometan no sólo a los controles financieros de resultado («equilibrio financiero») que contiene la Ley Orgánica 2/2012, sino también a otros *límites y controles preventivos* que para el conjunto de las Entidades locales establece ahora la LRSAL. Dicho esto, en seguida hay que precisar que la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL no impone la aplicación, a Madrid y Barcelona, de cualquier norma que guarde una relación remota o indirecta con la estabilidad presupuestaria o la sostenibilidad financiera. Pues es evidente que toda la LRSAL, desde su mismo título y desde el párrafo primero de su exposición de motivos, guarda una relación más o menos estrecha con la sostenibilidad financiera. Y en tal caso, la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL quedaría privada de todo sentido. En consecuencia, es necesario acotar la llamada de la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL al «estricto respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» a, únicamente, aquellas normas de la LRSAL con efectos inmediatos y directos sobre el «equilibrio financiero» (art. 3.2 de la Ley Orgánica 2/2012) o sobre la «capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública» (art. 4.2 de la Ley Orgánica 2/2012).

**54.** Como ejemplo de lo hasta ahora expuesto se puede afirmar la inaplicación, en la ciudad de Madrid, de la nueva DA 16.<sup>a</sup>1.*a*) LBRL, que prevé la posibilidad excepcional de que la junta de gobierno apruebe el presupuesto municipal, cuando no se alcanzara mayoría en el pleno y ya hubiera previamente un presupuesto prorrogado. Resulta, en primer lugar, que según el art. 49 LCREM el presupuesto municipal se aprueba en todo caso por el pleno, a propuesta de la junta de gobierno local. Y resulta, también, que la aprobación misma del presupuesto no guarda relación directa con los principios (ni con las reglas) de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pues es el contenido del presupuesto, y no la titularidad de la competencia interna para su aprobación, lo que puede tener consecuencias inmediatas sobre la estabilidad y sostenibilidad financiera municipal. En hipótesis es posible pensar que la no aprobación del proyecto de presupuesto por el pleno municipal se deba, precisamente, a que el proyecto se considera «desequilibrado» (es perfectamente posible imaginar una oposición más ahorradora que la junta de gobierno); en tal caso, la aprobación del mismo presupuesto por la junta de gobierno [conforme a la nueva DA 16.<sup>a</sup>1.*a*) LBRL] no sólo no serviría a la estabilidad presupuestaria sino que iría directamente en contra. Se ve entonces que la competencia sobre aprobación del presupuesto no guarda por sí relación directa con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En consecuencia, habiendo una norma «específica» sobre aplicación del presupuesto en la ciudad de Madrid (art. 49

LECREM), y no habiendo una conexión directa entre quién apruebe el presupuesto municipal y los «principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», se puede concluir que la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL ha desplazado la aplicación de la nueva DA 16.<sup>a</sup> LBRL en la ciudad de Madrid.

55. Un segundo ejemplo de inaplicación de la LRSAL, por efecto de la propia DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, se da en relación con los «consorcios legales» en la ciudad de Barcelona. El art. 61.1 de la Ley catalana 22/1998 crea los consorcios legales como «entes asociativos, creados por ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios». Con independencia de que ya es dudoso que a estos consorcios les sea aplicable la nueva DA 20.<sup>a</sup> LRJ-PAC, precisamente porque no se crean por convenio sino por ley (*supra* § 36), aquí en todo caso entraría en juego la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL, y por tanto no sería aplicable a los consorcios barceloneses el régimen de adscripción regulado en la nueva DA 20.<sup>a</sup> LRJ-PAC. En primer lugar, porque, el art. 61 de la Ley 22/1998 es claramente «legislación específica» para Barcelona. Y en segundo lugar, porque del régimen de adscripción de todo consorcio a una concreta Administración pública territorial no deriva, directa e inmediatamente, ninguna consecuencia financiera. Esto es: un consorcio deficitario, en su caso, no cambia su situación financiera por su simple adscripción a una u otra Administración territorial. En consecuencia, dado que la técnica de la adscripción no guarda ninguna relación directa e inmediata con los «principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», hay que concluir que la DA 5.<sup>a</sup> LRSAL ha impuesto la preferencia aplicativa del art. 61 de la Ley catalana 22/1998 respecto de la DA 20.<sup>a</sup> LRJ-PAC.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALDER, A.: *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 2009.
- ALONSO MAS, M. J.: «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», *Revista de Administración Pública*, núm. 161 (2003), pp. 305 y ss.
- «Comentario al art. 1», en M. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentario a la Ley de Haciendas Locales*, 2.<sup>a</sup> ed., Thomson-Reuters Civitas, 2013, pp. 79-122.
- «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas básicas de desarrollo», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 83 y ss.
- ARROYO GIL, A.: «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, 2009, pp. 195 y ss.
- BARNES VÁZQUEZ, J.: «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», en VV.AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pp. 93 y ss.
- BLASCO, J. L.: *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.
- BORRAJO INIESTA, I.: *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de los EE.UU.*, INAP, Madrid, 1986.

- CASTELLS ARTECHE, J. M.: «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4379 y ss.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: *El sistema europeo de distribución de competencias*, Thomson Civitas, 2006
- DÍEZ PICAZO, L. M.: *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», *Homenaje al profesor García de Enterría*, vol. 1, pp. 562 y ss.
- *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985.
- FONT I LLOVET, T.: «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231 y ss.
- «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005, pp. 13 y ss.
- GALÁN GALÁN, A.: *El Reglamento orgánico local*, INAP, Madrid, 2004.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como “ordenamiento asimétrico”», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II, 1997, pp. 12 y ss.
- *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.
- «Competencias municipales “distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo», en el boletín electrónico del INAP *La Administración al día*, de 17 de marzo de 2014.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.: «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 62 y ss.
- MIRANDA RUBIO, F.: «Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924», *Príncipe de Viana*, núm. 1995, 1992, pp. 227 y ss.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. 2, Iustel, Madrid, 2006.
- PAREJO ALFONSO, L.: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 891 y ss.
- PAREJO ALFONSO, L.; BRAVO RIVERA, J., y PRIETO ROMERO, C. (coords.): *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 311 y ss.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.: «El régimen local de Navarra», en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4424 y ss.
- «Reforma local y derechos históricos: Navarra y el País Vasco», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117 y ss.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*, McGraw Hill, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, pp. 39 y ss.

- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed., 1997.
- SÁNCHEZ GOYANES, E.: *La potestad normativa del municipio español*, Abella-I Consultor, Madrid, 2000.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.: *La garantía constitucional del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000.
- TORNOS, J.: «La cláusula de competencia y el art. 4 de la LOAPA», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 37, 1983, pp. 185 y ss.
- TUDELA ARANDA, J.: «La organización territorial en las reformas estatutarias», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, pp. 121 y ss.
- VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009.
- «Un ejemplo de funcionamiento de la “preemption” norteamericana: la regulación de la inmigración», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 13, 2011, pp. 11 y ss.
  - «Títulos competenciales y garantía institucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 75 y ss.
- VILLAR ROJAS, F., y DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: «Régimen especial canario», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. IV, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 4463 y ss.
- VIVER I PI SUNYER, C.: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980.
- ZAFRA VÍCTOR, M.: «Doble inconstitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 49 y ss.