Desarrollos normativos autonómicos 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 (LRSAL), pretendía una modificación estructural del régimen local. Como es propio de una ley básica, a la ley estatal han seguido normas autonómicas: leyes, decretos-ley y reglamentos. Estas normas autonómicas han buscado, en general, minimizar los efectos de la reforma estatal. Esta opción autonómica no es, en general, constitucionalmente reprochable, porque responde a una lectura correcta de las competencias autonómicas sobre régimen local y sobre las competencias sectoriales locales. En este estudio, la corrección autonómica de los excesos de la LRSAL se analiza en cuatro ámbitos: la tipología de las competencias locales (fundamentalmente, la distinción entre competencias «propias» y competencias «distintas de las propias»); el régimen de control supralocal de las competencias «distintas de las propias»; los traslados competenciales directos de competencias locales sobre salud, inspecciones sanitarias, servicios sociales y educación; y la adaptación de los convenios de colaboración con contenido financiero.

Palabras clave: Gobiernos locales, Administración local, competencias locales, convenios administrativos, autonomía local.

ABSTRACT

The State Law 27/2013, of December 27, on Rationalization and Sustainability of Local Governments (LRSAL), sought a structural modification of local governments. As is typical of a State basic law, the LRSAL has been developed by diverse regional laws and regulations: laws, executive laws and delegated regulations. These regional regulations aim to minimize the effects of State reform. This target of regional laws is in general not constitutionally objectionable, because it responds to a correct reading of the regional powers on

Anuario de Derecho Municipal 2014
Madrid, 2015. ISSN: 1888-7392. N.º 8: 21-53

local government and local jurisdiction. In this study, the regional legal attempt to correct the excesses of LRSAL is analyzed in four core areas: the typology of local powers (primarily, the distinction between «own» local powers and «other than their own» local powers); the regional control on the «not own powers» of the local governments; the direct devolution of local responsibilities on health, health inspections, social services and education to the regional governments; and the adaptation of administrative agreements with financial content.

Keywords: local government law; municipal councils; local powers; administrative agreements; local self-government.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. COMPETENCIAS PROPIAS Y «DISTINTAS DE LAS PROPIAS».—III. AUTONOMÍA EN EL EJERCICIO DE «COMPETENCIAS PROPIAS GENERALES».—IV. CONTROLES SOBRE EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS «PROPIAS GENERALES»: 1. Control sobre actividades existentes y futuras. 2. Requisitos de ejercicio: 2.1. No duplicidad. 2.2. Sostenibilidad. 2.3. Requisitos adicionales. 3. Procedimientos de control: 3.1. Autocontrol local. 3.2. Control supralocal: 3.2.1. Solicitud de autorización. 3.2.2. Iniciación e instrucción del procedimiento autorizatorio. 3.2.3. Resolución.—V. TRASLADOS COMPETENCIALES DIRECTOS SOBRE SALUD, SERVICIOS SOCIALES, INSPECCIÓN SANITARIA Y EDUCACIÓN.—VI. CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO *

1. Aprobada y publicada la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), una parte de su articulado ha sido objeto de *aplicación directa,* tanto por las Administraciones locales como por el Estado y las Comunidades Autónomas. Aquí se cuentan diversos ajustes en el número de empleados eventuales locales, la supresión de algunas (pocas) sociedades municipales o, incluso, la extravagante aprobación del presupuesto municipal de Lugo por la junta de gobierno local. Pero otra parte de la LRSAL ha sido objeto de diversos *desarrollos normativos*, tanto estatales como autonómicos e incluso locales.

2. En sentido estricto, el desarrollo normativo de la LRSAL se ha realizado por las Comunidades Autónomas y, en mucha menor medida por el Estado y por las entidades locales. Empecemos por el *Estado*. De un lado, el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, estableció el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales (en desarrollo del nuevo art. 75 *bis* LBRL). Por medio de los arts. 12 a 15 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma

* Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; DA: Disposición adicional: DT: Disposición transitoria; EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LOEPSF: Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Administrativa, el Estado ha completado el régimen jurídico general de los *consorcios*, originariamente contenido en la DA 2.ª LRSAL. También, en desarrollo del art. 116 *ter* LBRL, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha aprobado la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del *coste efectivo* de los servicios prestados por las entidades locales. Por lo demás, aunque el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha dictado —con fecha de 4 de marzo de 2013— una «nota explicativa» sobre la aplicación de la LRSAL, tal «nota» no es un verdadero desarrollo de la LRSAL. Ni siquiera se puede considerar como una «instrucción» amparada por el art. 21 LRJ-PAC. Porque entre el Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales no se dan las relaciones de jerarquía propias de esas instrucciones. Tampoco estamos ante las «instrucciones técnicas» previstas en el art. 27.4 LBRL, pues no se dictan para dirigir el ejercicio de competencias delegadas. Es dudosa, incluso, la constitucionalidad de la mencionada «nota explicativa». Pues si el fundamento competencial de la LRSAL es el art. 149.1.18 CE (como expresamente menciona la DF 5.ª LRSAL), dicha competencia no da amparo a actividades ejecutivas o aplicativas, como es la fijación de criterios generales para la aplicación de las normas. Lo propio de una norma básica es que su interpretación y aplicación corresponda, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o, en ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a las entidades locales. En consecuencia, en las «notas» del Ministerio de Hacienda no se pueden ver criterios vinculantes para los empleados o cargos locales. Contiene, solamente, criterios que pueden ser compartidos o no en cada Comunidad Autónoma o entidad local.

3. El verdadero desarrollo normativo de la LRSAL proviene de las *Comunidades Autónomas,* que a veces y con poca precisión califican su labor como de «adaptación» de la LRSAL a la correspondiente comunidad[1]. En general, el desarrollo normativo se ha producido en los aspectos más complejos y controvertidos de la LRSAL. Aquellos donde es más patente la *tensión financiera y competencial* entre los distintos niveles territoriales de gobierno: el régimen de las llamadas «competencias distintas de las propias», y los convenios con contenido financiero entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

4. Los desarrollos normativos autonómicos ofrecen muy *diversas formas*. Se han dictado *leyes* en Galicia, Madrid, Murcia, y La Rioja[2]. También se han dictado *decretos-*

---

[1] Así, art. 1 de la Ley madrileña 1/2014.

[2] Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Ley riojana 2/2013, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley madrileña 1/2004, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; Ley murciana 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (esta ley deroga el previo Decreto-Ley murciano 1/2014, de 27 de junio); Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; Ley canaria 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

ley (en Andalucía, Castilla y León, Illes Balears o Cataluña)[3], *decretos reglamentarios* (en Extremadura y Asturias)[4] e incluso simples *circulares* en el País Vasco[5], Aragón[6] y la Comunidad Valenciana[7]. Esta diversidad de formas expresa diferentes opciones políticas y de oportunidad en cada Comunidad Autónoma. Pero también es una consecuencia lógica del sistema constitucional territorial.

a) De un lado, la LRSAL, en tanto que derivada de una competencia *básica* estatal, admite *diversos desarrollos legislativos* por las distintas Comunidades Autónomas[8]. Entre las opciones políticas de cada Comunidad Autónoma —y en la medida en que la ley estatal no ha establecido reservas «básicas» de ley[9]— está la *forma* normativa de dicho desarrollo en cada Comunidad Autónoma. Una Comunidad Autónoma puede, legíti-

---

[3] Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (antecedente de este Decreto-ley es la Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local); Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Decreto-ley catalán 2/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación a Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (este Decreto-ley no fue convalidado por el Parlamento de Cataluña y en consecuencia declarado derogado por la Resolución del Parlamento Catalán 774/X, de 29 de julio, Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

[4] Decreto extremeño 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Decreto extremeño 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura.

[5] Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

[6] Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modificad la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

[7] Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

[8] A. Galán Galán, «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (nueva época), número extraordinario 2015, pp. 1 y ss. (p. 14).

[9] *Vid.* F. Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2009, p. 233.

mamente, optar por una comprensión restrictiva de su competencia sobre régimen local, y considerar que la LBRL no necesita de un desarrollo legislativo sino, a lo sumo, de la concreción procedimental de su aplicación (para lo cual puede considerar suficiente una norma reglamentaria, e incluso una mera instrucción o circular interna).

b) De otro lado, los distintos *estatutos de autonomía* también condicionan la forma jurídica del desarrollo legislativo autonómico. En primer lugar, porque algunos estatutos exigen un determinado tipo de ley para ciertas materias. Este es el caso de Cataluña, donde precisamente la invocación del art. 62.2 EAC (en relación con el art. 2.3 EAC), que exige ley de mayoría cualificada para el régimen local, ha impedido la convalidación parlamentaria (con la consiguiente derogación) del Decreto-ley 4/2014[10]. En el futuro, no hay duda de que el desarrollo de la LRSAL en Cataluña, al menos en lo que se refiere al régimen de competencias municipales, será necesariamente por ley de mayoría cualificada.

c) Por último, la diversidad de formas también se explica por la propia *asimetría aplicativa* contenida en las disposiciones 1.ª, 2.ª y 3.ª LRSAL. En especial, la limitada aplicación de la LRSAL al País Vasco (según la DA 1.ª de la propia LRSAL)[11] puede explicar que aquella Comunidad Autónoma haya optado por no «desarrollar» la ley para el País Vasco y limitarse a expresar, por medio de una circular, en qué aspectos dicha ley es aplicable o no en aquella comunidad.

5. También las *entidades locales*, en ejercicio de la autonomía constitucional que les corresponde, pueden desarrollar la LRSAL o las leyes autonómicas que a su vez desarrollan esta ley. En puridad, las entidades locales no han procedido a un verdadero desarrollo normativo de la LRSAL (o de las correspondientes leyes autonómicas). Se han limitado a dictar «instrucciones» organizativas sobre la aplicación de la LRSAL[12]. Estas instrucciones agotan su eficacia en el ámbito de la jerarquía administrativa, y por tanto su eficacia normativa es limitada. Tratándose de instrucciones, sin verdadero valor normativo general, no vinculan propiamente a los jueces, por lo que pueden ser no sólo anuladas, sino también inaplicadas por cualquier juez. Como alternativa, es posible un

---

[10] *Vid.* el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 16/2013, de 11 juliol, sobre el Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgentes per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització y sostenibilitat de l'Administració local (en especial, p. 18).

[11] *Vid.* M. Razquin Lizarraga, «Reforma local y derechos históricos: Navarra y el País Vasco», En M. J. Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117 y ss. (p. 141); y F. Velasco Caballero, «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2014, pp. 23-70 (p. 27).

[12] Para la provincia de Huesca, Circular de la Diputación de Huesca de 17 de enero de 2014. Para Valladolid, Decreto del Alcalde núm. 1434/2014, de 10 de febrero. Para Menorca: «Nota circular» del Consell Insular de Menorca 1/2004, de 8 de mayo. Para Barcelona: «Instrucció de la Comisió de Govern de Barcelona», de 11 de junio de 2014 (*Gaseta Municipal de Barcelona,* núm. 19, de 2014), pp. 3480 y ss. *Vid.* también el carácter directivo «*ad intra*» del «Acuerdo de 5 de mayo de 2014 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se garantiza la continuidad de la prestación de los servicios públicos del Ayuntamiento de Madrid y de sus organismos autónomos».

desarrollo normativo de la LRSAL por medio de *ordenanza o reglamento local*. Estas formas normativas vinculan con carácter general, a todos sus posibles destinatarios y tanto fuera como dentro de la Administración de la correspondiente Administración local. Y en principio no pueden ser inaplicadas directamente por un juez sin, al tiempo, plantear una cuestión de ilegalidad (arts. 27 y 123 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

6. En lo que sigue se van a estudiar de forma *analítica* las cuatro cuestiones centrales en las que inciden las normas autonómicas de desarrollo de la LRSAL: la identificación de las competencias propias frente a las «distintas de las propias»; los informes vinculantes de «no duplicidad» y sostenibilidad; los traslados competenciales sobre salud, educación y servicios sociales, y la adaptación de los convenios financieros existentes. Se van a identificar y extraer, del conjunto normativo que componen las normas autonómicas de desarrollo de la LRSAL, aquellas técnicas o desarrollos de mayor interés jurídico, aunque no sean necesariamente los adoptados por todas las Comunidades. Mediante esta exposición analítica se ofrece a las Administraciones locales un *catálogo abierto de posibles interpretaciones y aplicaciones* de la LRSAL, allí donde no haya una opción normativa imperativa adoptada por la correspondiente Comunidad Autónoma. De esta manera, y a falta de regulación expresa en una ley autonómica, un ayuntamiento, diputación o isla podrá seguir las opciones aplicativas adoptadas por las leyes de otras Comunidades Autónomas. Pues, en la medida en que las leyes autonómicas han de respetar los límites que les marca la LRSAL, tales opciones legislativas autonómicas han de tenerse por posibles y válidas. Y en la misma medida adoptables no sólo por las Comunidades Autónomas, sino también por las entidades locales en defecto de regulación autonómica de desarrollo.

II. COMPETENCIAS PROPIAS Y «DISTINTAS DE LAS PROPIAS»

7. La primera cuestión objeto de las normas autonómicas de desarrollo es la identificación de las competencias municipales propias (y por tanto, de las «competencias distintas de las propias» a que hace referencia el art. 7.4 LBRL). Ya en anteriores estudios me he referido en detalle al nuevo régimen jurídico de las «competencias distintas de las propias», reguladas en el nuevo art. 7.4 LBRL[13]. Este nuevo y heterodoxo tipo de competencias expresa un nuevo orden competencial, que trasciende del simple régimen local y proyecta efectos relevantes sobre el conjunto del Estado autonómico[14]. La LRSAL, partiendo como premisa implícita de un exceso de actividad municipal, y del solapamiento de parte de esta actividad con la del Estado o las Comunidades Autónomas, ha pretendido limitar dicha actividad mediante la identificación de un *nuevo tipo de com-*

[13] F. Velasco Caballero, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho local», en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 43-82 (p. 53).

[14] F. Caamaño, *Democracia federal*, Turpial, Madrid, 2014, p. 203.

petencias, las «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», objeto de una crítica académica generalizada[15]. Un tipo competencial cuyo ejercicio está legalmente condicionado al cumplimiento de dos requisitos: que la actividad pretendida no esté duplicada con la de otra Administración pública; y que sea sostenible económicamente.

8. Como en seguida se verá, el concepto legal de «competencias distintas de las propias», tal y como ha sido desarrollado por las normas autonómicas, ha quedado muy reducido. Y ésta es una de las causas que explican que, transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la ley, los ayuntamientos *no hayan reducido* claramente sus ámbitos de actividad. Cuestión distinta es que, dentro de sus ámbitos materiales, el gasto municipal haya sido notoriamente inferior. Los diarios oficiales informan continuamente de actividades municipales que, aunque *prima facie* pareciera que carecen de una cobertura competencial clara, siguen desarrollándose con normalidad. Los ayuntamientos siguen realizando actividades de promoción turística, de inserción laboral, de educación artística o plástica, o de atención a ancianos en centros de día[16]. Los ejemplos podrían multiplicarse. Es cierto que, en los momentos iniciales de aplicación de la LRSAL, algunos interventores municipales ensancharon el ámbito funcional que les es propio e, interpretando de forma amplia el concepto de «competencias distintas de las propias», dificultaron el gasto municipal en actividades supuestamente «impropias». Pero ni esta ha sido una tendencia uniforme, ni ha sido generalmente compartida por los secretarios municipales, ni ha durado en el tiempo.

9. Es indudable que a lo largo de 2014, y pese que aún no hay liquidación definitiva de los presupuestos anuales correspondientes, el conjunto de los ayuntamientos españoles ha reducido notablemente su *déficit*[17]. Pero no parece que el nuevo tipo de competencias «distintas de las propias» haya sido relevante en este resultado. La reducción real del déficit más parece resultar de los distintos instrumentos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al amparo de la Ley Orgánica 2/2012, de

---

[15] Por todos, F. Toscano Gil, «El nuevo sistema de competencias municipales tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, pp. 285-320 (p. 296).

[16] Por ejemplo: Orden cántabra INN/34/2014, de 27 de noviembre, de subvenciones para el fomento de actividades turísticas por ayuntamientos; programa «Empleo@30+» del Servicio Andaluz de Empleo, para el fomento por medio de los ayuntamientos de proyectos de inserción laboral de personas mayores de 30 años; Orden madrileña 27310/2014, de 23 de diciembre, de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se convocan para el año 2015 subvenciones para la colaboración con los Ayuntamientos en la realización del «Programa de Recualificación Profesional de Desempleados Participantes en Trabajos Temporales de Colaboración Social»; Orden madrileña 19442/2014, de 16 de octubre, de la Consejería de Empleo y Turismo y Cultura, por la que se convocan ayudas para el año 2015 para la realización de actividades de teatro, danza, música y cinematografía para el año 2015; Orden de la Junta de Extremadura, de 7 de noviembre de 2014, de subvenciones a entidades locales que presten servicios sociales a personas mayores para el mantenimiento de plazas de centros de atención diurna.

[17] Los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en *http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/Consultaejecprestrimestral.aspx*

27 de abril, que de la reforma competencial establecida en la LRSAL (y en especial, de las nuevas competencias «distintas de las propias»). No cabe duda de que en muchos ámbitos materiales los ayuntamientos han reducido el *volumen o el gasto* de su actividad. Pero esta reducción no se localiza necesariamente en ámbitos sectoriales que *prima facie* pudieran calificarse como «impropios» de los ayuntamientos (como servicios sociales especializados, protección de los consumidores, actividades de fomento del empleo, limpieza del litoral, actividades formativas extraescolares, etc.). Es más, en el contexto de recesión económica, muchos ayuntamientos han aumentado su actividad en ámbitos materiales supuestamente «impropios» pero sensibles para la población más necesitada (como becas de comedor escolar o de libros) y sobre los que previamente se han proyectado recortes prestacionales del Estado o de las Comunidades Autónomas. A este resultado se ha llegado por la *interpretación generalmente restrictiva de la LRSAL*, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como, con excepciones, de los ayuntamientos y diputaciones provinciales. La interpretación restrictiva desplegada por las Comunidades Autónomas responde a una doble motivación, no siempre deslindable: una primera motivación es la *tutela de la autonomía local*, en algunos casos derivada de un mandato estatutario vinculante para las propias instituciones autonómicas (así: arts. 86.3 EAC y 91.1 EAA); una segunda motivación, quizá predominante, es la *autoprotección financiera* de la Comunidad Autónoma, a fin de evitar que la reducción funcional municipal buscada por la LRSAL determinara una mayor demanda de servicios (y por tanto, de gasto) a la correspondiente comunidad.

10. En las redacciones iniciales del *anteproyecto de LRSAL* el concepto de competencia propia (y por tanto, el de «competencia distinta de las propias») pretendió limitarse al listado taxativo del art. 25.2 LBRL. Esta clara opción inicial fue desdibujándose en la tramitación del proyecto. Hasta que, finalmente puede decirse que aquel concepto limitado de competencias propias no está ya expresamente presente en la ley finalmente aprobada. No niego que en el texto de la LRSAL aún hay trazas del objetivo originario del Gobierno (limitar las competencias propias al listado de art. 25.2 LBRL)[18]. Pero también es sistemáticamente posible otra interpretación de la LRSAL. Y, sobre todo, la doctrina constitucional sobre la competencia básica estatal *ex* art. 149.1.18 CE impide ver en el art. 25.2 LBRL un listado excluyente de competencias municipales propias[19]. En efecto: a mi juicio, incluso sin necesidad del desarrollo legislativo autonómico hay argumentos *sistemáticos* suficientes en la LRSAL para concluir que competencias propias son todas aquellas atribuidas a los municipios expresamente *por ley* (esto es, cumpliendo la reserva legal de ley que contiene el art. 2.1 LBRL). Por ejemplo, la mención expresa de la nueva DA 8.ª LHL y la nueva DA 2.ª LBRL a que son competencias propias las atribuidas a los municipios por las leyes de las Comunidades Autónomas forales ahí consideradas. Y, en todo caso, la jurisprudencia constitucional sobre el sistema competencial

[18] M. Zafra Víctor, «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013», en *Diario de Derecho Municipal* (Iustel) de 5 de junio de 2014, p. 3.

[19] Otra opinión: M. Medina Guerrero, *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 42; y F. Toscano, «El nuevo sistema...», *op. cit.,* p. 301.

local (fundamentalmente: STC 214/1989, FJ 3.º) impide ver en el art. 25.2 LBRL un listado tasado de competencias propias. Por tanto, hay competencias propias no sólo en las materias —las del art. 25.2 LBRL— donde necesariamente la ley básica estatal impone a las Comunidades Autónomas la atribución de algún tipo de competencia local, sino también en todas aquellas materias en las que por imposición estatutaria o por opción política el legislador autonómico opta por apoderar a sus municipios. Aunque a este resultado se puede llegar directamente mediante la interpretación de la LBRL conforme con el «bloque de la constitucionalidad», en la actualidad es la *opción legislativa* seguida por varias leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL. Veamos.

11. Algunas normas autonómicas de desarrollo expresamente declaran su objetivo de «aclarar las competencias locales»[20]. Pudiera plantearse si forma parte de la potestad legislativa autonómica, cuando desarrolla una ley básica estatal, «aclarar» los conceptos normativos de la norma básica. En principio, la jurisprudencia constitucional ha sido abiertamente contraria a la posibilidad de que una norma subordinada interprete de forma imperativa el alcance de una norma superior. Así, ni una ley estatal de armonización ni una norma estatutaria pueden determinar el significado único de una norma constitucional[21]. Ahora bien, esto no impide que una norma inferior o subordinada pueda *interpretar una norma superior*; ni que, de entre los varios contenidos posibles de la norma superior, la inferior opte por uno y margine otros. Y bien, esto es precisamente lo que ocurre con el desarrollo normativo de la LRSAL. Cada Comunidad Autónoma ha interpretado el posible alcance del concepto de «competencia propia» y «competencia distinta de las propias» en la LRSAL, y a partir de ahí ha desarrollado el régimen jurídico establecido en la LBRL. Las leyes autonómicas no han fijado el sentido único de la norma básica estatal (lo cual les está vedado), sino que han interpretado cuál era el posible alcance de la norma estatal y, realizada esta primera interpretación, han optado por concretas consecuencias jurídicas no contrarias a la ley básica estatal (tal y como ha sido interpretada por cada comunidad).

12. En términos generales, las normas autonómicas han considerado que son competencias «propias» las *atribuidas por las leyes*, autonómicas o estatales[22]. Por tanto, se descarta de inicio que las competencias propias sean sólo las atribuidas por el Estado. Pero dado que todas las competencias municipales han de ser atribuidas por ley (art. 2.1 LBRL), aún sería necesario precisar cuáles de las competencias que atribuyen las leyes (estatales o autonómicas) merecen la calificación de «propias», y cuáles la de «distintas de las propias». Pues considerar a todas las competencias atribuidas por ley como «propias» dejaría vacío de sentido el art. 7.4 LBRL, y tal opción hermenéutica ha de evitarse por absurda. Veamos los criterios que resultan de las normas autonómicas.

a) Ninguno de los textos normativos autonómicos establece, ni aun sugiere, que sólo sean competencias propias las atribuidas por ley (estatal o autonómica) dentro del listado

[20] Art. 1.*a)* Decreto-ley catalán 3/2014; art. 2.1 Ley gallega 5/2014.
[21] SSTC 76/1983, FJ 4.º; STC 31/2010, FJ 3.º
[22] Art. 1.1 Decreto-ley balear 2/2014; art. 2.1 Ley murciana 6/2014; art. 10 Ley canaria 7/2015.

de *materias del art. 25.2 LBRL*[23]. Por el contrario, al menos la exposición de motivos del Decreto-ley andaluz 7/2014 y la Ley gallega 5/2014 claramente descartan toda conexión entre el listado de materias del art. 25.2 LBRL (en las que las leyes estatales o autonómicas han de atribuir competencias a los municipios) y el concepto de competencias «propias»[24].

b) Buena parte de los textos autonómicos consideran implícitamente como propias a las competencias municipales atribuidas por leyes autonómicas *anteriores* a la LRSAL. Pues para estas competencias se dice que se ejercen con autonomía y plena responsabilidad, conforme al art. 7.2 LBRL[25]. Esto es, su régimen es el propio de las competencias propias. En puridad, aquellos preceptos autonómicos no contienen ningún criterio preciso para distinguir las competencias propias de las «distintas de las propias». Pues su objetivo es mas bien precisar (para la respectiva Comunidad Autónoma) que las competencias ya atribuidas por leyes autonómicas anteriores a la LRSAL no se someten a las nuevas exigencias (contenidas en el nuevo art. 25.3 LBRL) que para el futuro han de cumplir las leyes atributivas de competencias municipales. Sólo de forma secundaria se induce de los mencionados preceptos autonómicos la distinción entre atribuciones competenciales *específicas* (que serían las propias) y la competencia complementaria *general* (la del ya derogado art. 28 LBRL), que no sería una competencia «propia».

c) Algunas normas autonómicas parecen fijar el criterio identificativo de la competencia propia en el carácter *preciso, específico o sectorial* de la atribución. Aquí se puede contar el art. 2 del (luego derogado) Decreto-ley catalán 3/2014, según el cual son competencias distintas de las propias «aquellas que no han sido expresamente atribuidas como tales por el Estatuto de autonomía de Cataluña ni por las leyes *sectoriales* estatales y catalanas». En realidad, aquí se combinan dos criterios caracterizadores de las competencias «distintas de las propias»: la *fuente* normativa (son propias todas las atribuidas por el estatuto de autonomía, aunque la atribución sea genérica o universal) y la *materia* regulada (leyes sectoriales estatales o autonómicas, frente a las leyes de *régimen local*). Con esta caracterización, ciertamente imprecisa, serían competencias propias las atribuidas directamente por el estatuto de autonomía (aunque lo hiciera en forma de cláusula universal de competencia municipal) y en cambio serían competencias «distintas de las propias» las atribuidas de forma general (no sectorial) por una ley de régimen local (como la actual competencia general «complementaria» del art. 71 del Decreto Legislativo catalán 2/2003). Sólo en parte coincidente es la exposición de motivos del Decreto-ley andaluz 7/2014, pues también aquí se entiende que son competencias propias las atribuidas por el estatuto y las leyes estatales o autonómicas, pero se incluye expresamente a la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local. Y en el art. 8 de dicha Ley anda-

---

[23] Otra opinión (que en realidad lleva a afirmar que la regulación de las competencia propias en la LRSAL es inconstitucional), en F. Toscano, «El nuevo sistema...», *op. cit.,* p. 301.

[24] En la misma línea, aunque menos contundente, es la Exposición de Motivos del Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo.

[25] Art. 1 Decreto-ley andaluz 7/2014; art. 1 Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo; art. 3.2 Ley madrileña 1/2004; art. 1 y DA 1.ª Ley gallega 5/2014; art. 1.2 Ley balear 2/2014; art. 1 Ley murciana 6/2014; art. 1 Ley riojana 2/2014.

luza 5/2010 se atribuye competencia a los ayuntamientos para «ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal». En consecuencia, no se puede afirmar que el Decreto-ley andaluz 7/2014 comparta el criterio de la atribución sectorial o específica que sí está presente en el (derogado) Decreto-ley catalán 3/2014.

d) Otras normas autonómicas, en general más deferentes con la LRSAL, no aportan criterio distintivo alguno, y más bien confunden las competencias y las actividades locales. Es el caso de la Ley madrileña[26] y del reglamento asturiano[27], que mezclan y confunden las posibles *nuevas competencias* «distintas de las propias» y las *nuevas actividades* no amparadas en competencias propias. Partiendo de esta confusión de conceptos, se somete el ejercicio de «nuevas competencias distintas de las propias» al doble informe vinculante (en realidad, obstativo, porque no impone el ejercicio de una iniciativa, aunque sí puede impedirlo) de no duplicidad y sostenibilidad. En puridad, y pese a la imprecisión de los preceptos autonómicos mencionados, lo que se somete al doble informe regulado en el art. 7.4 LBRL no es el ejercicio de nuevas competencias, sino el ejercicio de nuevas *actividades* municipales. La competencia municipal, sea propia o «distinta de las propias», es en todo caso antecedente a cualquier actividad (es su fundamento jurídico) y su atribución está reservada a la ley (art. 2.1 LBRL), no a un informe o autorización supramunicipal.

13. Según lo expuesto, en el conjunto del Derecho autonómico está presente una comprensión amplia de las competencias «propias» a las que alude el art. 7.1 LBRL. Pues estas competencias municipales las pueden atribuir tanto las leyes estatales como las autonómicas (en función de la materia) y no están limitadas a las materias «mínimas» enunciadas en el art. 25.2 LBRL[28]. Sobre esta base, y aunque las leyes autonómicas ya no aportan muchas más precisiones, se puede proponer una explicación sistemática del régimen competencial municipal en España. En este sistema, la *summa divisio* es la establecida originalmente en el art. 7.1 LBRL, esto es, la distinción entre competencias propias y competencias delegadas, siendo el criterio diferenciador la titularidad de la competencia (propia o ajena). A esta distinción primaria sigue la diferenciación de dos grados de autonomía en el ejercicio de las competencias: con plena autonomía o responsabilidad para las competencias propias (art. 7.2 LBRL); y con sometimiento a la dirección de la entidad pública titular, para las competencias delegadas (art. 27.3 LBRL).

14. Y ya dentro del grupo de las competencias *propias* se puede distinguir entre las competencias propias «específicas» (aquellas competencias materiales acotadas y atribuidas por ley) y las competencias propias «generales»: las competencias no referidas a ningún ámbito material o sectorial específico, sino abiertas a las necesidades de cada comunidad local y a los intereses locales peculiares de cada entidad. Estas competencias generales son las que imprecisamente el art. 7.4 LBRL denomina «competencias distintas

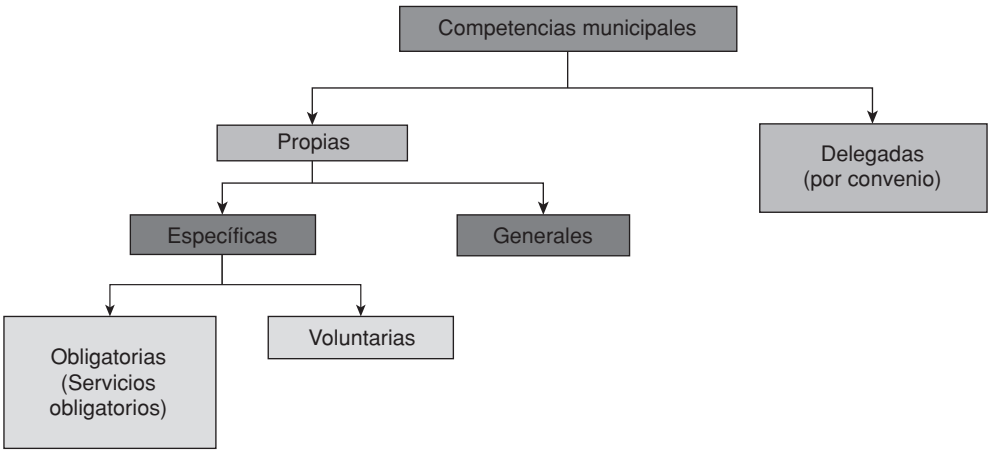
[26] Art. 6.1 Ley madrileña 1/2014; también: art. 3.1 de la Ley gallega 5/2014.

[27] Art. 4.1 Decreto asturiano 68/2014.

[28] Otra opinión (las competencias «distintas de las propias» como las atribuidas por ley en materias distintas de las del art. 25.2 LBRL), en F. Toscano, «El nuevo sistema...», *op. cit.,* p. 315.

de las propias». Para estas competencias también se ha propuesto la denominación de «disponibles»[29], aunque tal denominación pudiera dar a entender que las competencias propias específicas serían de ejercicio obligatorio, característica ésta que sólo es cierta en relación con aquellas competencias conectadas con servicios obligatorios (los del art. 26 LBRL o los que establecen las leyes autonómicas). Competencias «propias generales» serían las competencias generales o universales (como la enunciada en el art. 8 de la Ley andaluza 5/2010, de autonomía local) y las competencias «complementarias» previstas en algunas leyes autonómicas (como la del art. 71 del 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 de Cataluña). Según la caracterización expuesta, las competencias mencionadas en el art. 7.4 LBRL son, en realidad, propias, porque en todo caso están atribuidas por ley. Aunque su régimen de ejercicio es peculiar: previo al inicio de una actividad existe un control preceptivo y vinculante de legalidad por parte del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma (en función de la materia sectorial), a fin de asegurar que la nueva actividad no duplica actividades ya existentes y resulta financieramente sostenible. Superado este doble control obstativo inicial, la competencia se ejerce como cualquier otra propia: con plena autonomía y responsabilidad (art. 7.2 LBRL). Por último, y de acuerdo con una caracterización competencial conocida en Derecho comparado[30], las competencias *específicas* son o bien de ejercicio obligatorio (los «servicios obligatorios» a los que se refieren el art. 26.1 LBRL y diversas leyes autonómicas) o de ejercicio voluntario. Las competencias «propias generales» son siempre de ejercicio voluntario. Este sería el esquema:

FIGURA 1. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA LRSAL.



Fuente: elaboración propia.

[29] R. Jiménez Asensio, «Competencias municipales "disponibles": régimen jurídico y algunos problemas pendientes», en *Diario del Derecho Municipal* (IUSTEL), de 15 de diciembre de 2014, p. 1.

[30] Para Alemania, M. Burgi, *Kommunalrecht*, 3.ª ed., C. H. Beck, München, 2010, p. 78.

15. Conforme a los desarrollos legislativos autonómicos, se llega a la conclusión de que son muy pocas las «competencias distintas de las propias» a las que se refiere el art. 7.4 LBRL. Pues normalmente toda actividad local tiene algún respaldo en una ley sectorial, estatal o autonómica. Es cierto que, con frecuencia, ese respaldo legal no tiene la formalidad y claridad o precisión propia de una atribución competencial. Pero esto es fácilmente explicable en un contexto (el anterior a la LRSAL) en el que las leyes implícitamente asumían la facultad general de actuación local (sobre todo en ámbitos prestacionales y subvencionales) y concentraban su regulación en la fijación de parámetros normativos imperativos sobre esa posible actuación local. Ahora, siguiendo el nuevo criterio de la atribución legal expresa y específica, se ha impuesto una vasta labor de búsqueda, en las leyes vigentes, de normas de las que pudiera inducirse una atribución competencial. La conclusión es que hoy podemos hablar de competencias municipales propias (específicas) en materia de integración de inmigrantes, cooperación internacional al desarrollo, escuelas infantiles 0-3 años, protección de los consumidores, o control de alimentos y bebidas, entre otras muchas de las inicialmente señaladas como «impropias». A lo sumo, aún habría alguna dificultad para encontrar la atribución competencial específica en relación con las políticas municipales de empleo o las subvenciones y ayudas a empresas. La postura de algún interventor municipal, poniendo reparos a gastos para actividades no reconducibles al listado material del art. 25.2 LBRL (como la limpieza municipal de playas o las escuelas municipales de danza, música o teatro) ha de considerarse hoy claramente injustificada.

III. AUTONOMÍA EN EL EJERCICIO DE «COMPETENCIAS PROPIAS GENERALES»

16. Ya más arriba se ha visto que las competencias «distintas de las propias» (y que en este estudio se califican como «propias generales») son una excepción en la LBRL y en las leyes autonómicas de desarrollo. La distinción de régimen jurídico está en las condiciones que el art. 7.4 LBRL exige para el ejercicio de las competencias «distintas de las propias» (o «propias generales»): el doble informe previo y obstativo de no duplicidad y sostenibilidad financiera. A partir del art. 7.4 LBRL y de las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL se observa cómo los requisitos de ejercicio de las competencias generales o universales guardan simetría con los requisitos establecidos por la LBRL (y las leyes autonómicas) a la hora de atribuir competencias propias «específicas». Así, si la LBRL condiciona la atribución legal de competencias municipales «específicas» a que no exista duplicidad y a que la nueva competencia sea financieramente sostenible (art. 25.3, 4 y 5 LBRL), cuando estamos ante una cláusula competencial general no hay propiamente límites en la atribución o definición de la competencia, pero esos límites *reaparecen como condiciones de ejercicio* (art. 7.4 LBRL). En este sentido, si para la atribución de una competencia propia «específica» rige el mandato de no duplicidad en la atribución, en el *ejercicio* de la competencia general rige el control previo mediante el informe obstativo de no duplicidad. Y si la atribución

de toda competencia «específica» ha de ser sostenible, el *ejercicio* de una competencia municipal general ha de ejercerse previo informe obstativo de sostenibilidad financiera. Luego, allí donde no es posible precisar *ex ante* el alcance de una competencia propia, en el momento de la atribución, las reglas básicas que rigen la atribución se trasladan, de forma agravada, al ejercicio.

17. Pese al impreciso tenor literal de algunas normas autonómicas, toda competencia «propia general» la atribuye la ley, conforme al art. 2.1 LBRL. Es cierto que el actual art. 25.3 LBRL (y a diferencia de lo establecido originalmente en la LBRL) sólo impone la forma de ley (autonómica o estatal) para la atribución de competencias en las materias que enuncia el apartado 2 del propio art. 25 LBRL. Pero esto no impide que fuera del listado de materias del art. 25.2 LBRL rija la reserva de ley competencial más amplia del art. 2.1 LBRL. Esta atribución *por ley* de competencias propias «generales» se encuentra, en primer lugar, en el propio art. 7.4 LBRL, que con carácter general autoriza a los municipios a desarrollar todo tipo de actividades de interés local, si bien con los límites y condiciones de no duplicidad y sostenibilidad. Competencias propias «generales» también se atribuyen en leyes autonómicas de régimen local, como en el art. 8 de la Ley andaluza 5/2010, o en el art. 10.2 de la Ley canaria 7/2015, de municipios de Canarias. Dado que las competencias propias generales las atribuye la ley, no resulta correcta la alusión, en varios textos autonómicos de desarrollo de la LRSAL, a que las competencias «distintas de las propias» (esto es, «propias generales»), se «solicitan» o se «asumen» a través del doble control supramunicipal de no duplicidad y sostenibilidad[31]. La redacción es incorrecta porque la competencia, aunque general, es previa a su ejercicio. No se «solicita» de la Administración supramunicipal, sino que se ejerce condicionadamente (sometida a los previos informes obstativos de no duplicidad y sostenibilidad).

18. Todas las competencias propias, también las «generales», se ejercen en régimen de *autonomía y responsabilidad*, conforme al art. 7.2 LBRL. Precisamente porque son competencias propias (de cada entidad local) y no delegadas (de otra entidad pública). Siendo competencias propias, y por tanto ejercidas en régimen de autonomía, los límites o condiciones de ejercicio del art. 7.4 LBRL han de considerarse tasados y de interpretación estricta, precisamente por ser excepcionales respecto de la regla general de autonomía (art. 7.2 LBRL). Además, dado que a través de los arts. 7.2 y 4 LBRL se define la autonomía funcional de las entidades locales, ese *estándar básico* de autonomía local vincula inmediatamente en toda España[32]. Esto significa que las leyes autonómicas no pueden configurar un régimen agravado de controles para las competencias propias «generales». Pueden las leyes autonómicas, sin duda, regular el ejercicio de los controles autonómicos de no duplicidad y sostenibilidad. Pero no pueden agregar nuevas condiciones de ejercicio o incluso agravar las derivadas del art. 7.4 LBRL.

---

[31] Así, aunque no sólo, los arts. 4.2 y 7.2.*a)* del hoy derogado Decreto-ley catalán 3/2014.

[32] F. Velasco, *Derecho local...*, *op. cit.,* p. 45.

IV. CONTROLES SOBRE EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS «PROPIAS GENERALES»

19. Ya se ha visto que lo característico de las competencias «propias generales» es que su ejercicio no es libre, sino condicionado a un previo control supralocal de no duplicidad y sostenibilidad. Varias son problemas jurídicos referentes a estos controles, de los cuales se han ocupado profusamente los textos autonómicos de desarrollo de la LRSAL. El primero de ellos se refiere a la identificación de las actividades locales sometidas a control. Los demás se refieren a los requisitos y al procedimiento de control.

1. Control sobre actividades existentes y futuras

20. Era una cuestión abierta, a la entrada en vigor de la LRSAL, si las actividades o servicios municipales *existentes* y no apoyados en una competencia «específica» (aunque sí en la competencia complementaria del art. 28 LBRL o en una cláusula general autonómica) debían someterse, para seguir siendo lícitas, al doble informe obstativo de no duplicidad y sostenibilidad. Inicialmente, las Comunidades Autónomas siguieron dos vías: una, la *exclusión* de todo control a las actividades existentes; y otra, la *aplicación* a esas actividades de los controles del art. 7.4 LBRL (en su caso, de forma modulada). En la actualidad, esta doble vía ha sido reducida a la unidad: todas las actividades «distintas de las propias» se someten a control. Aunque en seguida se verá que ese control frecuentemente se simplifica cuando se trata de actividades existentes.

21. En efecto, el art. 3 de la Ley gallega 5/2014 expresamente limita a las «nuevas» actividades el doble control supralocal de duplicidad y sostenibilidad[33]. Además, el art. 3.3 de la Ley gallega 5/2014 contiene un amplio catálogo de supuestos en los que *futuras* actuaciones municipales no se consideran como verdaderamente «nuevas», sino simple continuación en el tiempo de actividades y servicios preexistentes, por lo que quedan exentas del doble informe de no duplicidad y sostenibilidad. El amplio catálogo de actividades futuras (aunque supuestamente no «nuevas») incluye sucesivas subvenciones al amparo de proyectos anteriores o modificaciones «no sustanciales» de prestaciones municipales preexistentes. También considera «no nuevas» (y por tanto no condicionadas a los informes de duplicidad y sostenibilidad) las actividades «de carácter coyuntural» subvencionadas (por otras Administraciones públicas), las actividades «de emergencia», las actividades «en común» con otras Administraciones públicas, o el «auxilio administrativo» a otras Administraciones. Pocas duda cabe de que algunas de estas actividades, formalmente consideradas como «no nuevas» por la ley gallega, tienen más que ver con el futuro que con el pasado o el presente, y por lo mismo no son simple desarrollo sino limitación aplicativa del art. 7.4 LBRL. Lo cierto es que por medio de

[33] También: R. B. Bahíllo Varela, «La Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 47 (2014), pp. 347-368 (pp. 349 y 359).

acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia[34], la Xunta de Galicia ha asumido (y así ha de plasmarlo en una próxima modificación legislativa) que los controles del art. 7.4 LBRL se aplican tanto a las actividades futuras como a las *presentes*. Lo que no impide este acuerdo es que, al igual que han hecho otras Comunidades Autónomas (*infra* § 15), se establezca un procedimiento simplificado o atenuado para el control de las actividades existentes.

2. Requisitos de ejercicio

22. En lo que hace a los parámetros de control para el doble informe obstativo, hay que distinguir de inicio entre tres tipos de requisitos: el de no duplicidad, el de no sostenibilidad y otros requisitos adicionales, añadidos por las leyes autonómicas sin justificación directa en el art. 7.4 LBRL. Veamos.

2.1. No duplicidad

23. El requisito de «no ejecución simultánea» de un mismo servicio o actividad se regula sobre la premisa implícita de que la hipotética duplicidad se da entre un municipio y la Administración autonómica. Esto no excluye que, en determinadas materias (como políticas de empleo) pueda existir duplicidad con la Administración General del Estado. Simplemente, este supuesto queda al margen de la regulación autonómica. Tampoco se puede excluir de antemano que la hipotética «ejecución simultánea» se dé entre el municipio y otra Administración local (supramunicipal), como sería el caso de la provincia, una entidad metropolitana, una veguería, una isla o una comarca. Ahora bien, para estos casos no rige el procedimiento de autorización del art. 7.4 LBRL sino, más bien, la facultad autonómica de *coordinación* de sus Administraciones locales (conforme a los correspondientes estatutos de autonomía y leyes autonómicas de régimen local).

24. El concepto normativo de «ejecución simultánea» o duplicidad, en el ejercicio de competencias propias generales, ha sido objeto de desarrollo normativo detallado en algunas leyes autonómicas. Estos desarrollos normativos configuran un concepto *real, material y actual* de la duplicidad. Siendo así, en la práctica serán excepción los casos de verdadera duplicidad[35]. El concepto de duplicidad real se delimita en las leyes autonómicas a través de tres parámetros: tipo de actividad, territorio y destinatarios de la actividad.

---

[34] Resolución de 24 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (*BOE* núm. 84, de 8 de abril de 2015).

[35] R. Bahíllo, «La Ley 5/2014...», *op. cit.,* p. 361; R. Jiménez Asensio, «Competencias...», *op. cit.,* p. 8.

a) En primer lugar, las leyes autonómicas refieren el supuesto de hipotética «ejecución simultánea» a cada *concreta acción, actividad o servicio*[36]. No hay duplicidad o «ejecución simultánea» entre dos actividades diferentes aunque tengan un mismo fin (por ejemplo, entre subvenciones, beneficios fiscales y actividades formativas para mejora de la empleabilidad). En ocasiones, la legislación autonómica también añade que la actividad supuestamente simultánea (a la municipal) ha de ser «efectiva»[37]. Como indicadores de la duplicidad efectiva se toman la *proximidad* de los servicios (autonómicos) existentes, respecto de los vecinos; o la existencia de una *demanda vecinal no cubierta*[38] (piénsese en el frecuente supuesto de escuelas infantiles municipales con fuerte demanda por insuficiencia de plazas en las escuelas de titularidad autonómica); o la coincidencia *temporal* entre las diversas actividades comparadas[39] (de manera que un mismo tipo de actividad no está duplicada si, por diferencias horarias en su prestación, satisface demandas o vecinales potencialmente distintas). Esto implica que no basta con la simple existencia, incluso con programa presupuestario propio, de un servicio o actividad autonómica. Es necesaria una *evaluación de la eficacia real* de tal actividad autonómica. En esta medida, el control inicialmente diseñado en el art. 7.4 LBRL es, también, un autocontrol de la actividad autonómica.

b) También, la «ejecución simultánea» se mide con *parámetros territoriales*. Además de la referencia a la proximidad de los servicios o actividades autonómicas existentes (respecto de los vecinos de un concreto municipio), algunas leyes autonómicas mencionan expresamente el factor territorial como indicador de duplicidad. Incluso, en el caso de Madrid, expresamente se alude a que ciertos «condicionantes geográficos» excluyen la idea de la «ejecución simultánea». Si bien la expresión «condicionantes geográficos» no es clara, se puede convenir en que con ella se da entrada, en el informe obstativo de no duplicidad, a la política territorial de la Comunidad Autónoma. Esto es, incluso cuando pueda considerarse que una nueva actividad municipal coincide con una autonómica, no habrá propiamente duplicidad prohibida cuando tal simultaneidad sea reflejo de la política territorial de la comunidad de Madrid (por ejemplo, para favorecer los asentamientos humanos en zonas despobladas de la comunidad).

c) Por último, la duplicidad también se determina en función de las *personas* que, en última instancia, son destinatarias de la actividad local proyectada. En hipótesis, puede haber coincidencia prohibida en relación con actividades públicas de las que simultáneamente se pueda beneficiar una misma persona. Por ejemplo, dos servicios públicos de mediación de alquiler de vivienda, uno autonómico y otro municipal. Salvo, claro es, que por razones de localización territorial el servicio autonómico no responda de forma efectiva a la demanda vecinal. Pero no hay posible duplicidad subjetiva en aquellas acti-

---

[36] Art. 4 Ley gallega 5/2014; art. 6.4.*b)* Ley madrileña 1/2014; Decreto extremeño 265/2014; art. 5.2 Decreto asturiano 68/2014; art. 5.3 Decreto-ley andaluz 7/2014.

[37] Art. 4 Ley gallega 5/2014; art. 6.4 Ley madrileña 1/2014.

[38] Art. 6.4.*c)* Ley madrileña 1/2014; art. 4 Ley gallega 5/2014.

[39] Art. 6.4.*e)* Ley madrileña 1/2014.

vidades o servicios que no pueden ser disfrutados de forma simultánea por un mismo sujeto. Pongamos por caso las escuelas infantiles 0-3 años (en la hipótesis, contestable, de que esta actividad sea verdaderamente «propia general»). En el actual estado de la técnica y el conocimiento, ningún niño puede asistir simultáneamente a dos escuelas infantiles. Entonces, no estaremos aquí ante actividades duplicadas, sino complementarias. Y para ellas, por tanto, el informe autonómico será necesariamente favorable. Cuestión distinta es la de si, en función de la demanda real, la nueva actividad no duplicada (como la nueva escuela infantil 0-3 años) es financieramente sostenible. Pero esa ya es otra cuestión.

2.2. Sostenibilidad

25. A diferencia del requisito de no duplicidad, que ha sido perfilado con detalle por las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL, el requisito material de sostenibilidad ha sido objeto de regulación autonómica muy parca. Por un lado, allí donde la Comunidad Autónoma no dispone de competencia de tutela financiera, la correspondiente ley autonómica ha prescindido de toda regulación sobre la sostenibilidad. En los demás casos, las leyes autonómicas se han *remitido* con carácter general a lo establecido en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[40]. Entre las escasas precisiones autonómicas, en Asturias se establece que una actividad local financiada al 100 por 100 por el Principado no es en ningún caso insostenible[41]. Cuestión distinta, a la que luego se aludirá, es la regulación de la información y documentación que los municipios han de presentar para el examen autonómico de sostenibilidad. En este punto la regulación autonómica sí ha sido algo más detallada.

2.3. Requisitos adicionales

26. Con frecuencia, las leyes de desarrollo de la LRSAL no se han limitado a perfilar los requisitos básicos de no duplicidad y sostenibilidad, establecidos en el art. 7.4 LBRL. También han añadido nuevos requisitos materiales en el procedimiento de control supramunicipal. Así, la exigencia de que la nueva actividad local proyectada (y no amparada en una atribución legal específica) satisfaga «las necesidades de los vecinos»[42], no esté atribuida por ley expresamente a otra Administración pública[43], estén previamente garantizados los servicios municipales mínimos y obligatorios[44], y no comprometa el ejercicio de las competencias «propias» municipales (o lo que en este estudio se ha denominado competencias «propias específicas»). Es cierto que parte de estos requisitos adicionales, para al ejercicio de una nueva actividad local apoyada en una competencia

---

[40] Por ejemplo: art. 5.2 Ley gallega 5/2014; art. 5.4 Decreto-ley andaluz 7/2014.
[41] Art. 8 Decreto asturiano 68/2014.
[42] Art. 4.2.*a)* Decreto-ley catalán 3/2014 (hoy derogado).
[43] Art. 4.2.*b)* Decreto-ley catalán 3/2014.
[44] Art. 4.2.*e)* Decreto-ley catalán 3/2014.

«propia general», en parte *reproducen* exigencias de la LBRL (por ejemplo, el art. 2.1 LBRL obliga a que la actividad local satisfaga las necesidades de los vecinos). Pero por mucho que ya las leyes estatales tengan exigencias similares, su sentido en las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL es muy singular. En primer lugar, porque algunas exigencias actuales de la LBRL se dirigen al legislador autonómico, en el momento de atribuir *competencias* sectoriales a los municipios (es el caso de la exigencia de que toda nueva competencia municipal específica no esté ya atribuida previamente a otra Administración pública: art. 25.5 LBRL), mientras que en el desarrollo autonómico de la LRSAL se convierten en un límite y objeto de control sobre toda nueva *actividad* municipal. En segundo lugar, y esto es aún más determinante, lo que en la LBRL (o incluso en leyes autonómicas de régimen local) pueden ser criterios o principios generales sobre el ejercicio de las competencias municipales, en las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL se trata como *objeto del informe obstativo* supramunicipal. Esto es, sin previa exigencia del art. 7.4 LBRL las leyes autonómicas expanden el control previo y obstativo autonómico a otras cuestiones distintas de la no duplicidad y la sostenibilidad[45]. Se trata, por tanto, de controles autonómicos adicionales que, en la medida en que no están directamente contemplados en el art. 7.4 LBRL, quiebran el estándar de autonomía local definido por la LBRL para todos los municipios de España. Y, como ha tenido ya ocasión de reiterar la jurisprudencia constitucional, los controles adicionales respecto de los establecidos en la LBRL son inconstitucionales[46].

3. Procedimientos de control

27. Como se dijo ya más arriba (*supra* § 21), algunas Comunidades Autónomas, aun aceptando la aplicación del art. 7.4 LBRL a las actividades y servicios locales existentes en el momento de entrada en vigor de la ley, simultáneamente han regulado un procedimiento específico para el control de esas actividades (*existentes*), parcialmente diferenciado del establecido para el control supralocal de actividades *futuras*. Como en seguida se verá, el procedimiento simplificado no siempre es acorde con las exigencias mínimas establecidas por el art. 7.4 LBRL. El resultado es que, en la actualidad, existen al menos dos procedimientos para el control de no duplicidad y sostenibilidad: un procedimiento de autocontrol y un procedimiento de heterocontrol.

3.1. Autocontrol local

28. Como se ha dicho, algunas Comunidades Autónomas han establecido un procedimiento de *autocontrol local* de no duplicidad y sostenibilidad, para las actividades o servicios «impropios» *existentes*. Varias son las modalidades de este procedimiento.

---

[45] M. Zafra Víctor, «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013. Segunda parte», en *Diario de Derecho Municipal* (Iustel) de 10 de junio de 2014, p. 3.

[46] Entre otras: SSTC 27/1987, FJ 4.º; 11/1992, FJ 2.º

a) En Andalucía se exige, para las actividades «impropias» existentes, una inicial «valoración de la propia entidad local» de que dichas actividades cuentan con cobertura presupuestaria suficiente y no incurren en duplicidad[47]. También el reglamento asturiano exige una simple «valoración del propio concejo»[48].

b) Más complejo es Decreto-ley catalán 3/2014 (hoy derogado), que distingue entre un *procedimiento general* de autocontrol y un procedimiento *especial,* para actividades existentes y financiadas por medio de un convenio con otra Administración pública. Según la DA 3.ª del Decreto-ley catalán 2/2014, en el procedimiento general los parámetros materiales para el autocontrol son los generales (los mismos que para el informe previo de nuevas actividades o servicios)[49]. En cambio, en el procedimiento de autocontrol para actividades amparadas en convenio se simplifican los parámetros de valoración, porque el ayuntamiento no ha de llevar a cabo un control pleno de sostenibilidad sino sólo de «riesgos» (art. 4 del Decreto-ley catalán 4/2013).

29. No cabe duda de que, en cualquiera de sus modalidades, el procedimiento de autocontrol municipal es más *deferente con la autonomía municipal* que el sistema de autocontrol regulado en el art. 7.4 LBRL. Pero reconocido esto, es cuestionable la licitud del procedimiento de autocontrol. Porque, si se entiende por el legislador autonómico que las actividades existentes están sometidas al doble informe obstativo del art. 7.4 LBRL, entonces el desarrollo normativo autonómico ha infringido la regulación básica estatal (por de pronto, por sustituir un control indubitadamente supramunicipal por un autocontrol municipal)[50]. Y si se entiende que el doble informe obstativo del art. 7.4 LBRL sólo es aplicable a futuro, y por tanto a las actividades municipales que actualmente no tienen fundamento en una atribución competencial específica y expresa, entonces el procedimiento de autocontrol municipal es una nueva restricción de la autonomía municipal que, al no ser exigida por la legislación básica estatal, quiebra el estándar uniforme de autonomía local que la LBRL establece para toda España. En esa medida, esta forma adicional de control municipal sería inconstitucional.

3.2. Control supralocal

30. Las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL han regulado extensamente el procedimiento de obtención de los informes «necesarios y vinculantes» impuestos por

---

[47] Art. 2.3 Decreto-ley andaluz 7/2014.

[48] Art. 4.1.2 Decreto asturiano 68/2014.

[49] En el mismo sentido, art. 3.4 Ley balear 2/2014.

[50] En relación con el art. 2 Decreto-ley andaluz 7/2014, este posible reproche de inconstitucionalidad ha sido eludido mediante acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, de 18 de febrero de 2015 (*BOE* núm. 70, de 23 de marzo de 2015). Según el acuerdo, el Estado y Andalucía convienen que el autocontrol local de no duplicidad, sobre las actividades «impropias» existentes, no es alternativo al heterocontrol supralocal establecido en el art. 7.4 LBRL. Cuestión distinta, a la que ya no se refiere el acuerdo, es que ese procedimiento de supracontrol puede ser especial y muy simplificado, por ejemplo concediendo eficacia determinante al previo auto-informe municipal.

el art. 7.4 LBRL. Esta regulación procedimental extensa está apoyada en la *amplia competencia autonómica* sobre procedimiento administrativo, cuando no se refiere a las relaciones con los ciudadanos sino a la organización administrativa (STC 50/1999, FJ 3.º). En realidad, aunque el art. 7.4 LBRL se refería simplemente a un *trámite procedimental* (el doble informe de inexistencia de duplicidad y de sostenibilidad financiera), a partir de los desarrollos normativos autonómicos se puede hablar de un verdadero *procedimiento administrativo de autorización previa* de la actividad local (cuando se fundamenta en competencias «propias generales»). Esto es, no estamos ante dos informes supramunicipales en un procedimiento local, sino ante un *procedimiento autonómico* para la autorización de un proyecto local (y en cuyo seno se emiten dos informes preceptivos y vinculantes). Tratándose de un procedimiento de tutela interadministrativa, la posible aplicación de las reglas del procedimiento administrativo común (las de los arts. 68 a 92 LRJ-PAC) ha de ser prudente. Precisamente porque las pautas del procedimiento administrativo común están orientadas a las relaciones entre ciudadanos y Administraciones públicas, no a las relaciones interadministrativas.

31. En líneas generales, y aunque las asimetrías normativas en este punto son notables, el *esquema procedimental* inducible de las normas autonómicas de desarrollo es el siguiente: *solicitud* de autorización autonómica (informe favorable) de la entidad local que pretende iniciar la nueva actividad ante el órgano autonómico con competencia general sobre régimen local; a su vez, solicitud, por el órgano autonómico de régimen local, de *informe de no duplicidad* al órgano autonómico sectorialmente competente; una vez emitido este informe, y si este es favorable, sigue la solicitud de *informe de sostenibilidad* al órgano autonómico competente en materia de tutela financiera; y finalmente, *resolución favorable* o desfavorable por el órgano autonómico de régimen local en función del carácter positivo o negativo del informe de sostenibilidad. De este esquema se separan parcialmente las Comunidades Autónomas *sin competencias sobre tutela financiera* local. En este caso, las correspondientes leyes autonómicas no regulan el informe de sostenibilidad (precisamente porque consideran que el procedimiento de solicitud y obtención le corresponde al Estado), lo que deja al criterio de cada entidad local en qué momento puede o debe solicitar el informe de sostenibilidad, y su relación con el informe de duplicidad. Para tal caso, es un criterio razonable, inducido de las leyes autonómicas, que el informe de sostenibilidad sólo se solicite al Estado cuando existe previo informe favorable autonómico de no duplicidad. Vemos a continuación más detalladamente los trámites procedimentales apuntados.

3.2.1. Solicitud de autorización

32. La *solicitud de autorización* se presenta normalmente ante el órgano autonómico (consejería) competente en materia de Administración local[51]. Y aunque esto no

[51] Art. 2 Decreto-ley castellano-leonés 1/2014; art. 6.2 Ley madrileña 1/2014; art. 6 Ley gallega 5/2014; art. 3.1 Ley murciana 6/2014. Una excepción es Extremadura, donde la solicitud se presenta directamente ante

está expresamente regulado en las normas autonómicas, a ese mismo órgano autonómico corresponde ordenar la *iniciación* del procedimiento autorizatorio, e impulsarlo en todos sus trámites (conforme al art. 74 LRJ-PAC). No habrá acuerdo de iniciación en aquellos casos, a los que luego se aludirá (*infra* § 34), en que la ley autonómica establece un previo trámite de *inadmisión*.

33. La solicitud debe ir acompañada, en todos los casos, de una abundante *documentación*: tanto de una memoria sobre no duplicidad, como de una memoria de sostenibilidad.

a) La *memoria de no duplicidad* ha de incluir información sobre cuestiones no directamente conectadas con la ejecución simultánea (y por tanto con el objeto de control configurado por el art. 7.4 LBRL). Esta información complementaria a veces guarda relación directa con la ampliación del objeto de control en las leyes autonómicas (a la que se ha hecho ya referencia más arriba: *supra* § 26), tal sería el caso de la exigencia de información sobre la prestación efectiva de los servicios municipales obligatorios[52]. Pero otras veces, la exigencia de información complementaria ni siquiera guarda esa relación directa con el objeto del control autonómico, como cuando la información se refiere a la incidencia de la nueva actividad sobre la descentralización o proximidad[53].

b) En lo que hace a la *memoria de sostenibilidad*, la información y documentación que debe aportar la entidad local se centra en informes de la *intervención* local[54]. Esto implica que el órgano autonómico de tutela financiera no lleva a cabo una valoración plena y directa de la sostenibilidad financiera de la nueva actividad proyectada, sino una valoración de los informes de intervención (y sólo mediatamente del proyecto municipal)[55]. Esto trasforma sutilmente la autorización establecida por el art. 7.4 LBRL, que es una tutela supramunicipal de legalidad, en un instrumento de *control obstativo interno* (por la intervención). No hay duda de que esta regulación entronca con el criterio general de la LRSAL de reforzar funcionalmente a la intervención municipal y conectarla directamente con las Administraciones supralocales. Ahora bien, incluso partiendo de este criterio normativo, la LRSAL ha buscado un cierto equilibrio funcional entre el gobierno y la administración municipal por cargos electos (afirmado con alto rigor en la STC 125/2013) y el control independiente interno (en especial, por medio de la

---

el órgano sectorial autonómico o, incluso, ante el posible organismo autónomo competente (art. 3.2 Decreto extremeño 265/2014). Otra excepción es Andalucía, donde la solicitud municipal se presenta ante el órgano sectorialmente competente en la materia sobre la que versa la nueva actividad. Esto se puede explicar, quizá, por la existencia de un gobierno de coalición en la Junta de Andalucía en el momento de aprobación del Decreto-ley 7/2014, y que precisamente la Dirección General de Administración Local fuera regida por el partido minoritario en la coalición de gobierno (Izquierda Unida).

[52] Así, Decreto-ley catalán 3/2014.

[53] Decreto-ley catalán 7.2.*b)*; art. 3.5 Ley gallega 5/2014; art. 4.4.*d)* Ley balear 2/2014.

[54] Art. 7.2 Ley gallega 5/2014; art. 3.2.*b) c)* y *d)* Decreto-ley andaluz 7/2014.

[55] Una objeción próxima, en relación con los informes de sostenibilidad de la intervención local, ya se contenía en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio, sobre el anteproyecto de la LRSAL. Sobre este punto: R. Bahíllo, «La Ley 5/2014...», *op. cit.,* p. 363.

intervención). Este equilibrio funcional de la LRSAL, siempre complejo, puede haber quedado afectado cuando, sin previsión expresa en la LRSAL, el control supramunicipal regulado en el art. 7.4 LBRL *de facto* pasa a ser un control interno de la intervención municipal. Este resultado, no amparable en el art. 7.4 LBRL y por sí limitativo de los principios de autonomía y de democracia (lo cual no es necesariamente justificativo de un reproche de inconstitucionalidad), se evita por dos vías, con apoyo en la legislación procedimental general: la posibilidad de que los órganos de gobierno del ayuntamiento puedan hacer llegar al órgano autonómico de tutela información complementaria o alternativa (respecto de los informes de intervención); y la posibilidad de que también los órganos de gobierno puedan hacer alegaciones a los informes de la intervención.

34. En algún caso, la legislación autonómica ha establecido un *trámite de admisión* de la solicitud de autorización[56]. Tras este trámite puede encontrarse el temor inicial, que luego ha resultado infundado, a que los ayuntamientos en situación financiera crítica buscaran la declaración de parte de sus servicios como duplicados, legitimando con ello su supresión. Siendo ese el sentido original de la regulación, lo cierto es que hoy puede tener una utilidad distinta, y apreciable en el sistema constitucional de autonomía local: la conveniencia de no dilatar la respuesta autorizatoria a una iniciativa local cuando, de la documentación presentada por el ayuntamiento, resultara ya con cierta claridad que la actividad proyectada no incurre en duplicidad ni en insostenibilidad financiera.

3.2.2. Iniciación e instrucción del procedimiento autorizatorio

35. Recibida la solicitud municipal de autorización, con la documentación debida, se *acuerda la iniciación* del procedimiento autorizatorio. Seguidamente, el órgano que lo instruye (el competente sobre régimen local) solicita o bien simultáneamente el informe de no duplicidad y de sostenibilidad financiera[57], o bien primero el de duplicidad y, emitido éste, luego el de sostenibilidad financiera (cuando el de duplicidad fuera favorable al municipio)[58].

36. El informe de *no duplicidad* se solicita del órgano autónomo competente en la materia sobre la que versa la iniciativa municipal. Dado que estamos ante un verdadero procedimiento autorizatorio *autonómico*, y no ante un informe preceptivo autonómico en un procedimiento local, el informe de no duplicidad no es una «consulta» para que el órgano autonómico sectorial pueda emitir su «informe» de no duplicidad directamente a la entidad local[59]. Lo que emite el órgano autonómico sectorial es un informe (en el sentido del art. 82 LRJ-PAC) a partir del cual otro órgano autonómico (el competente

---

[56] Art. 6.3 Ley gallega 5/2014; DT única Decreto-ley andaluz 7/2014.

[57] Art. 8.3 Ley gallega 5/2014.

[58] Art. 2.1 Decreto-ley andaluz 7/2014; art. 5.3 Decreto extremeño 68/2014.

[59] Esta apariencia de que el órgano sectorial autonómico es directamente responsable de emitir su informe de «no duplicidad» a la entidad local solicitante aparece en: art. 2 Decreto-ley castellano-leonés 1/2014; art. 3.4 Ley gallega 5/2014; art. 2 Decreto-ley andaluz 7/2014, y art. 2 Ley riojana 2/2012.

sobre régimen local) adoptará su resolución de autorizar o no la iniciativa municipal. Para la emisión del informe de no duplicidad, por el órgano sectorial competente, algunas leyes autonómicas establecen un *plazo específico*[60], que es distinto del plazo final para la resolución del procedimiento autorizatorio. Mas no están claras las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento del plazo para la emisión del informe de no duplicidad. Siguiendo el criterio general del art. 83.3 LRJ-PAC la no emisión del informe en plazo no impide la continuación del procedimiento autorizatorio. En consecuencia, procede la ordenación del siguiente trámite previsto, la emisión del informe de sostenibilidad (por el órgano de tutela financiera), trámite que de nuevo está sometido a plazo. Si, durante la elaboración de sostenibilidad se recibe el de duplicidad, y éste es negativo, procede que el órgano autonómico de régimen local retire su solicitud de informe de sostenibilidad, pues ya necesariamente la decisión final del procedimiento autorizatorio será negativa. En cambio, si el informe de duplicidad es favorable, sin mas se incorporará al expediente. Aunque no lo establezcan directamente las leyes autonómicas, el ayuntamiento solicitante lógicamente tiene la facultad de hacer *alegaciones* en el procedimiento. Se puede considerar que, tratándose de una garantía procedimental elemental (directamente contemplada en el art. 84 LRJ-PAC y no limitable a los procedimientos con los particulares), y dado que por medio del procedimiento autorizatorio hay una afección evidente a la autonomía local, no es posible dictar resolución expresa en el procedimiento sin previa *audiencia* a la entidad local solicitante. Esa audiencia preceptiva ha de hacerse, además, en el plazo general que para la resolución definitiva establecen las leyes autonómicas.

37. Como ya se ha apuntado, en los textos normativos autonómicos el *informe de sostenibilidad* sigue y está condicionado por el informe de no duplicidad. Las dudas se abren en aquellas Comunidades Autónomas en las que el Estado mantiene la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales. Las leyes de esas Comunidades Autónomas han optado, en general, por evitar toda pauta procedimental dirigida al Estado[61]. En tal sentido, la legislación autonómica parece aceptar que (si así lo establece la reglamentación estatal) el informe de sostenibilidad anteceda al de no duplicidad[62]. En todo caso, a falta de una regulación estatal específica sobre el informe de sostenibilidad, hay que considerar que se ha de emitir en el plazo general de 10 días (art. 83 LRJ-PAC), desde su solicitud por el órgano autonómico competente sobre régimen local. Transcurrido el plazo, podrá continuar el procedimiento, en el que en su caso podría incorporarse posteriormente el informe de sostenibilidad extemporáneo. Pero, en todo caso, sin previo informe favorable de sostenibilidad el órgano autonómico, aún disponiendo de informe sectorial favorable (de no duplicidad), no podrá autorizar la iniciativa local. Podrá denegar la autorización (por falta de informe favorable de sostenibilidad financiera) o podrá dejar transcurrir el plazo máximo para resolver (y provocar el efecto presunto negativo del silencio). Pero en ningún caso podrá autorizar la nueva actividad municipal.

---

[60] 15 días en Cataluña (Decreto-ley catalán 3/2014) y Asturias (art. 5.1 Decreto 68/2014). Dos meses en Andalucía (art. 4.2 Decreto-ley 7/2014).

[61] Por ejemplo: art. 2.2 Ley murciana 6/2014.

[62] Art. 6.3.*b)* Ley madrileña 1/2014.

3.2.3. Resolución

38. Finalmente, el procedimiento ha de ser resuelto por el órgano *competente sobre régimen local*[63]. Esta resolución recibe denominaciones diversas, como la de «conformidad» con el informe sectorial[64], pero en todo caso es la decisión que pone fin al procedimiento autorizatorio. La resolución ha de ser, en principio, expresa, conforme establece el art. 42 LRJ-PAC. Ha de ser motivada[65] y, dado que se trata de un control de legalidad (pues otro sería inconstitucional), ha de «fundarse en apreciaciones objetivas»[66].

39. Algunas normas autonómicas contemplan la posibilidad de que la autorización *sea condicionada*[67]. Es cierto que, en relación con los actos autorizatorios, el principio de proporcionalidad, también aplicable en las relaciones organizativas, habla en favor del condicionamiento, cuando de esa forma se pueda evitar la simple denegación. Sin embargo, tal condicionamiento sólo es aceptable cuando tales condiciones simplemente sirven para asegurar el cumplimiento de los parámetros normativos de no duplicidad y sostenibilidad, siempre que dichas condiciones no determinen un proyecto materialmente distinto al propuesto por el ayuntamiento. Pues en tal caso el condicionamiento no sólo sería una restricción de la autonomía local sin amparo en el art. 7.4 LBRL (y por tanto inconstitucional), sino también una suerte de traslado competencial sin amparo legal, y por tanto contrario al art. 12 LRJ-PAC.

40. Para el caso de que el órgano autonómico de régimen local no resuelva en plazo, que normalmente es de dos meses, las distintas leyes autonómicas regulan automáticamente los efectos presuntos del *silencio*. La regla general es la *denegación presunta*[68]. La excepción es la autorización presunta, por silencio[69]. Como ya he argumentado en otro lugar, la atribución de eficacia derogatoria al silencio somete a las entidades locales a una posición de sometimiento cuasi-jerárquico respecto de la Administración autonómica[70]. Pues, si bien son constitucionalmente posibles los *controles* específicos de legalidad sobre la actividad local, no es constitucionalmente admisible una *prohibición general* de actividad municipal. Y esto es lo que en realidad ocurre cuando, por efecto presunto del

---

[63] Como excepción, el art. 5.3 Ley balear 2/2014 dispone que el órgano sectorial directamente remite su informe de no duplicidad a la entidad local solicitante. En este caso se podría considerar que no hay un procedimiento autorizatorio autonómico, sino dos autorizaciones autonómicas independientes (una de duplicidad y otra de sostenibilidad).

[64] Así, art. 6.2 Ley madrileña 1/2014.

[65] Art. 9.2 Ley gallega 5/2014; art. 3.5 Ley murciana 5/2014.

[66] Art. 9.2 Ley gallega 5/2014; art. 5.2 Decreto-ley andaluz 7/2014.

[67] Art. 9.3 Ley gallega 5/2014; art. 4.3 Decreto extremeño 265/2014; art. 5.7 Ley balear 2/2014; art. 5.2 Decreto-ley andaluz 7/2014.

[68] Art. 6.2 Ley madrileña 1/2014; art. 8.4 Ley gallega 5/2014; art. 5.5 Ley balear 2/2014; art. 4.4 Decreto-ley andaluz 7/2014.

[69] Art. 4.4 Decreto extremeño 265/2014.

[70] 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. 75-136 (p. 90).

silencio, y por tanto sin necesidad de que medie ninguna objeción de legalidad, queda impedida una actividad municipal amparada en una competencia «propia general». Este resultado es no sólo excedente del art. 7.4 LBRL (y ya por ello inconstitucional) sino, más aún, inmediatamente contrario a la autonomía municipal, incompatible con un sistema de controles que imponga un situación de sumisión jerárquica o cuasi jerárquica de los municipios, respecto de otras entidades públicas.

41. Una eventual autorización permite el pleno ejercicio de la competencia «propia general» local. Lo cual significa que la ejecución de la nueva actividad se hará con la autonomía y propia responsabilidad que corresponde a toda competencia «propia», conforme al art. 7.2 LBRL. La denegación de la autorización impide el ejercicio de la competencia «propia general» municipal, al menos en relación con el concreto proyecto inicial. Ahora bien, la denegación de la autorización no sólo produce efectos para el ayuntamiento, también para la Administración de tutela. La previsión, en algunas leyes autonómicas, de que los informes de duplicidad y sostenibilidad respecto de una iniciativa municipal no generan efecto alguno sobre la Administración autonómica de tutela[71], ha de entenderse restrictivamente. Si la autorización se deniega porque, según informe sectorial autonómico, la actividad pretendida ya es objeto de ejecución por la Administración autonómica, sería arbitraria (art. 9.3 CE) toda posterior decisión administrativa autonómica que, en sus efectos, de hecho suprimiera la actividad supuestamente existente. Y, en todo caso, del principio de lealtad institucional (art. 4.1 LRJ-PAC) resulta, inmediatamente, el deber de comunicar toda posible supresión o limitación de una actividad autonómica preexistente, cuando sobre ella se hubiera solicitado una autorización administrativa de actividad «duplicada».

V. TRASLADOS COMPETENCIALES DIRECTOS SOBRE SALUD, SERVICIOS SOCIALES, INSPECCIÓN SANITARIA Y EDUCACIÓN

42. A través de disposiciones transitorias o adicionales, la LRSAL contempla el traslado directo de competencias municipales a las Comunidades Autónomas. Así ocurre en relación con la atención primaria de la salud (DT 1.ª LRSAL), los servicios sociales (DT 2.ª LRSAL), la inspección de mataderos e industrias alimenticias (DT 3.ª LRSAL) y la educación (DA 15.ª LRSAL). Estos traslados competenciales son, en su raíz, contrarios al orden constitucional de competencias. Porque se refieren a materias competenciales autonómicas y porque no respetan la reserva constitucional de estatuto de autonomía para determinar qué competencias corresponden a las Comunidades Autónomas. En realidad, estos traslados competenciales no se comprenden fuera de la inicial intención del anteproyecto de LRSAL (que no permanece en la versión finalmente aprobada) de que todas las competencias municipales no enumeradas en el art. 25.2 LBRL pasaran a ser de titularidad autonómica. De manera que lo regulado en las distintas disposiciones

[71] Art. 11.2 de la Ley gallega 5/2014; art. 6.5 Ley madrileña 1/2014; art. 6.2 Decreto extremeño 265/2014.

transitorias mencionadas era, pretendidamente, la simple aplicación modulada en el tiempo del proyectado art. 25 LBRL. Pero, dado que finalmente el art. 25.2 LRSAL no ha producido ningún traslado sistemático de las competencias municipales, lo que inicialmente eran disposiciones transitorias han pasado a ser verdaderas normas sustantivas, por sí mismas decisorias de traslados competenciales y, en la misma medida, inmediatamente infractoras del orden constitucional de competencias.

43. La relevancia financiera de los traslados competenciales mencionados, unida a la magnitud de la infracción constitucional en la que incurren, puede explicar la general opción de las leyes autonómicas de *restringir* decisivamente la eficacia o alcance de los traslados competenciales directos de la LRSAL. Algunas leyes autonómicas simplemente *posponen* los traslados de servicios sobre salud, servicios sociales y educación a la aprobación de una nueva ley sobre financiación local[72]. Pero otras leyes autonómicas distinguen dos supuestos de actividades municipales, dentro de las materias de salud, inspección sanitaria, servicios sociales y educación:

a) La mayoría de las normas autonómicas consideran que aquellas actividades municipales que (dentro de las materias generales de la salud, la atención social, la inspección sanitaria o la educación) son objeto de una *atribución competencial específica* (por ley autonómica) no están afectadas por las correspondientes disposiciones transitorias o adicionales de la LRSAL. Esto es, el traslado competencial directo que impone la LRSAL no afectaría a tales actividades[73].

b) En cambio, para las competencias (propias) anteriormente atribuidas por la *legislación estatal* (supuestamente, por el anteriormente vigente art. 25.2 LBRL), las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL asumen que las DDTT 1.ª, 2.ª y 3.ª y DA 15.ª LRSAL efectivamente han producido un traslado competencial, si bien su eficacia queda demorada a que efectivamente la Comunidad Autónoma las «asuma»[74]. Aunque el modelo no es claro, parece sugerirse que el traslado competencial desplegado por las DDTT 1.ª, 2.ª y 3.ª y la DA 15.ª LRSAL es eficaz salvo que una ley sectorial autonómica expresamente atribuya las correspondientes competencias a los municipios de la comunidad. Según esto, el traslado de las DDTT 1.ª, 2.ª y 3.ª y DA 15.ª LRSAL,

---

[72] Así, la DA 4.ª1 Ley gallega 5/2014 (aunque luego en la DA 5.ª se prevé expresamente el traslado progresivo de los servicios municipales relacionados con la gestión de la atención primaria de la salud).

[73] Art. 4 Decreto-ley castellano-leonés 1/2014 (expresa con carácter general este criterio y lo especifica para los consultorios municipales de salud, mediante remisión expresa a la Ley castellano-leonesa 8/2000, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León); DA única Decreto-ley andaluz 7/2014; DT 4.ª Decreto-ley catalán 4/2014; DA 1.ª1 y 2 Ley madrileña 1/2014 (con la singularidad de que no hace referencia específica a la DT 3.ª LRSAL, referida a los servicios de inspección sanitaria, y con la aparente contradicción, que parece un desliz, de prever una posible asunción autonómica de «servicios concretos e individuales» por Decreto); art. 6 Ley murciana 6/2014; art. 4 Ley riojana 2/2014; DA Decreto asturiano 68/2014.

[74] Esta solución se extiende también por el art. 7 Ley murciana 6/2014 y por el art. 4.2 Ley riojana 2/2014 a las competencias municipales sobre educación (vigilancia de escolaridad obligatoria, cooperación en la obtención de solares, conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios), precisamente bajo la premisa implícita de que estas competencias están referidas a materias enunciadas en el art. 25.2 LBRL.

si bien posible, no podría impedir que una Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias estatutarias sectoriales, insistiera en la atribución de ciertas competencias a los municipios (esto es, que municipalizara competencias regionalizadas por la LRSAL).

44. Esta regulación autonómica, que a primera vista pudiera parecer contraria a las disposiciones transitorias y adicional de la LRSAL, es válida en la medida en que parte de una comprensión sistemática de la LRSAL (no sólo de sus disposiciones transitorias y adicional) y permite eludir, al menos en parte, los reproches de inconstitucionalidad que afectan a aquellas disposiciones transitorias y adicional. Hay que recordar que esta ley, en su versión final, no impide que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias sectoriales a sus municipios, más allá del listado mínimo del art. 25.2 LBRL (*supra* § 13). De ahí que sea lógico interpretar —cual hacen los textos normativos autonómicos— que los traslados directos dispuestos por las disposiciones transitorias y adicional de la LRSAL no pueden impedir atribuciones competenciales sectoriales, por las leyes autonómicas.

VI. CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES

45. Las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL también prestan atención a los convenios administrativos. No hay en la LRSAL un criterio normativo único para los convenios, favorable o restrictivo. Depende de en qué medida los convenios existentes y futuros son útiles u obstaculizan los objetivos políticos de la ley. En este sentido, la LRSAL fomenta los convenios en la medida en que son cauce de las delegaciones, directamente promovidas por el art. 27.5 LBRL. Y porque el convenio es una forma de colaboración administrativa supuestamente más eficiente que el consorcio (art. 57 LBRL). Pero, del otro lado, la LRSAL intenta evitar que los convenios con contenido financiero sirvan para la extensión de las actividades «impropias» (no amparadas por un título competencial específico de las entidades locales). En este sentido hay que entender el nuevo art. 57 *bis* LBRL. Este precepto, de forma aparentemente inocua, impone la inclusión en los convenios con contenido financiero (entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales) una cláusula de autorización al Estado para que, en caso de impago, el propio Estado pueda retener transferencias debidas a la Comunidad Autónoma para pagar el crédito municipal insatisfecho. Una norma como la descrita es, a mi juicio, inconstitucional, porque incumple la reserva de ley orgánica establecida en materia de financiación autonómica (art. 157.3 CE). Pues forma parte de la materia «financiación autonómica» la facultad, que deriva de la cláusula prevista en el art. 57 *bis* LBRL, de retener transferencias debidas a las Comunidades Autónomas para destinar esos recursos a créditos convencionales de terceros. Más allá de estas consideraciones de constitucionalidad, lo cierto es que la regla del art. 57 *bis* LBRL pretende disuadir a las Comunidades Autónomas de financiar tareas municipales, al menos mediante convenios con

contenido financiero. En este objetivo se parte de la premisa, posiblemente cierta, de que una buena parte de la actividad supuestamente «impropia» de los ayuntamientos se ha financiado por medio de convenios administrativos. Luego: disuadiendo de la firma de estos convenios, también se podrían restringir las actividades municipales «distintas de las propias», que es el objetivo central de la LRSAL.

46. Con el mismo objetivo, y esta vez mediante una norma temporal, la DA 9.ª LRSAL impuso la adaptación a la LRSAL (antes del 31 de diciembre de 2014) de los convenios existentes. Eso incluye, fundamentalmente, tener en cuenta las nuevas exigencias para el ejercicio de competencias «distintas de las propias». Expresamente se habla en la DA 9.ª LRSAL de la adaptación de los convenios relativos a competencias municipales no ejercidas por delegación ni amparadas en *competencias distintas de las enunciadas en el art. 25.2 LBRL*. Es claro que el tenor de la DA 9.ª LRSAL conecta directamente con la intención gubernativa inicial (no plasmada en la LRSAL finalmente aprobada) de calificar como «impropias» todas las actividades municipales no reconducibles al listado material del art. 25.2 LBRL. Era objetivo buscado por la DA 9.ª LRSAL la terminación de todos aquellos convenios que, estando referidos a actividades municipales «impropias», no superaran el doble test de no duplicidad y sostenibilidad ahora fijado por el art. 7.4 LBRL.

47. En el desarrollo normativo de la LRSAL, en lo que se refiere a los convenios entre Comunidades Autónomas y entidades locales, las Comunidades Autónomas han distinguido varios supuestos. Se distingue, de un lado, entre los convenios de delegación, los convenios para el ejercicio de competencias «propias», y los convenios para el ejercicio de competencias «distintas de las propias». A su vez, para los convenios de cada categoría se distingue, con más o menos precisión, entre los ya existentes y los futuros. Empecemos por los convenios que contienen *delegaciones*.

a) Para *convenios de delegación futuros* (o para la prórroga de los existentes) algunas normas autonómicas exigen que, previamente a su suscripción, exista un previo informe de la consejería competente en materia de hacienda[75]. En realidad, ésta es más una regulación procedimental interna (para la Administración autonómica) que una regla referida al acto jurídico convencional. Y su sentido es también interno: evitar la suscripción de convenios con contenido financiero al margen de la política financiera de la Comunidad Autónoma (de la que se ocupa la consejería de hacienda). No se exige un informe previo sobre no duplicidad porque el objeto de la delegación es precisamente el traslado del ejercicio de competencias, y esto excluye lógicamente toda posible duplicidad. Por lo demás, todos los nuevos convenios con contenido financiero deberán incorporar la cláusula de garantía de pago del art. 57 *bis* LBRL.

b) Para *convenios de delegación existentes*, que habían de adaptarse a la LRSAL antes del 31 de diciembre de 2014, las normas autonómicas contienen una regulación parcialmente simétrica a la de los convenios futuros de delegación. Estos convenios se debían

[75] Art. 3.4 Decreto-ley castellano-leonés 1/2014; art. 3.2 Ley riojana 2/2014.

adaptar introduciendo la cláusula de garantía financiera del art. 57 *bis* LBRL[76]. Aunque algunas comunidades incluyeron también un control autonómico simplificado de no duplicidad y/o sostenibilidad. Así, una valoración de la conveniencia del mantenimiento de la delegación (y de que ésta no incurre en riesgo de duplicidad o sostenibilidad)[77], o un informe de la consejería de hacienda[78]. Hay que entender que, a falta de precisión normativa específica sobre el carácter determinante de ese informe de hacienda, su no emisión (expresa o por transcurso del plazo de quince días conforme al art. 83.3 LRJ-PAC) *no impedía la introducción* de la cláusula de garantía financiera del art. 57 *bis* LBRL por parte de la consejería sectorial que era parte en el convenio.

48. Los convenios referidos a *competencias municipales propias* apenas si son considerados en los textos autonómicos de desarrollo de la LRSAL. Para los convenios existentes simplemente se reitera el mandato general del art. 57 *bis* LBRL, esto es, la incorporación al convenio de la cláusula de garantía financiera (en su caso, exigiendo previo informe de la consejería de hacienda)[79]. Más allá, las leyes autonómicas o bien omiten toda regulación, o bien se limitan a excluir expresamente toda necesidad de adaptación de los convenios sobre competencias propias[80]. Cuestión distinta, sobre la que en seguida se volverá (*infra* § 50), es que se entienda por competencia propia en cada texto normativo autonómico.

49. Para los convenios amparados en competencias «distintas de las propias» (o, según este estudio, «propias generales») los textos autonómicos son, en general, complejos y confusos. Apenas si consideran los convenios futuros y en cambio sí detallan el régimen de adaptación de los convenios vigentes.

a) Para los *convenios futuros*, apenas objeto de regulación, las leyes autonómicas parecen considerar implícitamente que su régimen jurídico ya está regulado en el art. 7.4 LBRL y las correspondientes normas autonómicas de desarrollo[81]. Esto es: sólo es posible la suscripción de un convenio si previamente hay informe favorable de no duplicidad y sostenibilidad financiera[82]. Singular e interesante es la DA 2.ª.2 de la Ley gallega 5/2014, según la cual los convenios de colaboración (incluso basados en competencias «distintas de las propias») no requiere del procedimiento previo del art. 7.4 LBRL. En puridad, no es que la forma convencional releve del control supramunicipal previo sino, más sencillamente, que dado que el convenio precisa del consentimiento de la Administración autonómica, éste habrá de incorporar ya, como acto interno, la evaluación de no duplicidad y sostenibilidad financiera a la que se refiere el art. 7.4 LBRL.

---

[76] Art. 4.*b)* Ley murciana 6/2014; art. 3.1.*b)* Ley riojana 2/2014; art. 9.1 Decreto asturiano 68/2014.

[77] DA 3.ª2 Ley gallega 5/2014.

[78] Art. 7.2 Decreto-ley andaluz 7/2014; art. 3.2 Decreto-ley catalán 4/2014; art. 10.4.*a)* Ley madrileña 1/2014.

[79] Art. 5 Ley murciana 6/2014; art. 7.2 Ley balear 2/2014.

[80] Aunque con una redacción mejorable, este parece ser el criterio de los arts. 10.2 y 10.4.*d)* Ley madrileña 1/2014.

[81] Otra interpretación: R. Jiménez Asensio, «Competencias...», *op. cit.,* p. 12.

[82] Expresamente: art. 9.3 Decreto asturiano 68/2014.

b) Para los *convenios en vigor* algunos textos autonómicos establecen la simple y llana aplicación de los requisitos del art. 7.4 LBRL (esto es el control supralocal de no duplicidad y sostenibilidad)[83]. En cambio, otros textos normativos han optado por una *aplicación atenuada* del art. 7.4 LBRL. Porque encargan *a las partes* convencionales una valoración sobre la inexistencia de duplicidades (de la que resultará la continuación o extinción del convenio)[84] y/o una simple *autovaloración local* de que el mantenimiento del convenio no «pone en riesgo la sostenibilidad financiera» (resultando que en caso de identificarse ese riesgo la vigencia del convenio quedaría condicionada a un informe vinculante de la Administración autonómica[85]). Estas normas muestran que las leyes autonómicas no han excluido la aplicación del art. 7.4 LBRL a las actividades municipales «impropias» iniciadas antes de la aprobación de la LRSAL. Más bien, de forma difícilmente compatible con el art. 7.4 LBRL (*supra* § 29), han establecido un procedimiento *sui generis* y extraordinario de control: consensual o del propio municipio y en ocasiones sólo limitado a la duplicidad (por tanto, excluyendo el control de sostenibilidad).

50. Lo más complejo y singular de las normas autonómicas sobre los convenios de colaboración está en cómo han desarrollado, modulado o adaptado, la expresa referencia de la DA 9.ª LRSAL a la necesidad de adaptar a la ley los convenios en vigor sobre materias competenciales *distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL*. Es claro que esta referencia de la DA 9.ª LRSAL a las materias competenciales del art. 25.2 LBRL guarda directa relación con el objetivo gubernativo inicial (luego no plasmado en el texto final de la LRSAL) de considerar como «propias» únicamente las competencias atribuidas por Ley dentro del listado del art. 25.2 LBRL (y considerar «distintas de las propias» todas las demás competencias sectoriales o generales, también atribuidas por ley, del propio Estado o de cada Comunidad Autónoma). Ya dije más arriba que esta opción gubernativa, finalmente excluida del tenor literal de los arts. 7 y 25 LBRL, no era constitucionalmente posible (*supra* § 13). Y ello implica que la mención al art. 25.2 LBRL aún presente en la DA 9.ª LRSAL, que simplemente parece un olvido o una incongruencia más —de los numerosos que contiene la LRSAL— puede y deber ser modulado por las leyes autonómicas, para hacerlo compatible con el propio sistema competencial de la LRSAL y para evitar, en la medida de lo posible, resultados contrarios al orden constitucional de competencias. Partiendo de esta premisa, los distintos desarrollos normativos autonómicos contienen diversas formas de hacer compatibles la DA 9.ª LRSAL con el sistema competencia municipal.

a) Algunas Comunidades Autónomas han prescindido en absoluto de la expresa referencia de la DA 9.ª LRSAL al listado de materias del art. 25.2 LBRL y, en consecuencia, han establecido un único régimen jurídico para todos los convenios amparados en competencias propias municipales, atribuidas de forma específica por una ley, con

---

[83] Art. 4.*a)* Ley murciana 6/2014; art. 3.1.*a)* Ley riojana 2/2014; art. 9.2 Decreto asturiano 68/2014.
[84] Art. 8.1.*a)* Decreto-ley andaluz 7/2014.
[85] DA 3.ª.2 Ley gallega 5/2014; art. 4.2 Decreto-ley catalán 4/2014; art. 8.2 Ley balear 2/2014.

independencia de que la materia competencial sea una de las enunciadas en el art. 25.2 LBRL o cualquier otra sectorial.

b) Pero otras Comunidades Autónomas, más deferentes con el tenor literal de la DA 9.ª LRSAL, han establecido una tipología *sui generis* de convenios en función de la materia. Este es el caso de la Ley madrileña 1/2014. Mediante esta tipificación de los convenios existentes, formalmente se respeta la singularidad de los suscritos en materias del art. 25.2 LBRL (a la que hacer referencia la DA 9.ª LRSAL) pero, en el fondo, tales convenios prácticamente se equiparan a los suscritos al amparo de otras competencias municipales sectoriales y propias (en materias distintas de las del art. 25.2 LBRL). Así, en la Ley madrileña se identifican hasta cuatro grupos de convenios ya existentes, aparte de los convenios de delegación (ya vistos *supra* § 47)[86]. Están en primer lugar, los convenios referidos a las *materias del art. 25.2 LBRL*, que sin necesidad de calificarlos como «propios» la ley los excluye de la adaptación ordenada por la DA 9.ª LRSAL. Están, en segundo lugar, los convenios sobre los «*restantes servicios y competencias* municipales que precisen de adaptación» (que en realidad no es exactamente la del art. 7.4 LBRL pues consiste simplemente en una valoración conjunta de la «inexistencia de duplicidades»). Pero del anterior grupo se extraen y singularizan los convenios existentes sobre *educación, salud y servicios sociales*, para los que la adecuación a la LRSAL queda diferida en el tiempo. Y ya por último, se singularizan también los convenios sobre escuelas infantiles 0-3 años, que simple y llanamente se excluye de la adaptación a la LRSAL[87]. Como se ve, la tipología descrita, más que una concepción peculiar de las competencias municipales propias —y por tanto de las «distintas de la propias»— expresa una opción política coyuntural y asistemática de minimizar el impacto de la LRSAL sobre los convenios de colaboración existentes.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Caamaño Domínguez, F.: *Democracia federal*, Turpial, Madrid, 2014.

Bahíllo Varela, R. B.: «La Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 47 (2014), pp. 347-368.

Burgi, M.: *Kommunalrecht*, 3.ª ed., C. H. Beck, München, 2010.

Galán Galán, A.: «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (nueva época), número extraordinario 2015, pp. 1 y ss.

Jiménez Asensio, R.: «Competencias municipales "disponibles": régimen jurídico y algunos problemas pendientes», en *Diario del Derecho Municipal* (IUSTEL), de 15 de diciembre de 2014.

Medina Guerrero, M.: *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

[86] *Cfr.* art. 6.4.*b) c)* y *d)* Ley madrileña 1/2014.

[87] DA 2.ª Ley madrileña 1/2014.

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

TOSCANO GIL, F.: «El nuevo sistema de competencias municipales tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, pp. 285-320.

VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2009.

— «Aplicación asimétrica de la Ley Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2014, pp. 23-70.

— «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*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 75 y ss.

— «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho local», en M. J. ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 43-82.

ZAFRA VÍCTOR, M.: «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013», en *Diario de Derecho Municipal* (Iustel) de 5 de junio de 2014.

— «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013. Segunda parte», en *Diario de Derecho Municipal* (Iustel) de 10 de junio de 2014.