

EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL GENERAL Y SU APLICACIÓN DIFERENCIADA EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco Velasco Caballero*

Resumen

La reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) suscita importantes y complejas cuestiones desde la perspectiva de la validez competencial de la propia ley y de su aplicación en las distintas comunidades autónomas. Estas cuestiones se ejemplifican, fundamentalmente, en el nuevo régimen de competencias municipales y provinciales. En términos generales, la nueva ley contiene una notable recentralización del régimen local, lo que pugna con las diversas competencias autonómicas y, posiblemente, excede de la propia competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE. Por otro lado, a la espera de que se clarifique la validez constitucional de la nueva ley, en muchas materias las Administraciones Locales se encuentran con leyes autonómicas o preceptos estatutarios abiertamente contradictorios con los preceptos de la nueva LRSAL. Siguiendo la jurisprudencia constitucional, nada autoriza a las Administraciones Locales a inaplicar con carácter general las leyes autonómicas, a favor de la LRSAL.

Palabras clave: régimen local; ayuntamientos; competencias municipales; prevalencia.

THE NEW GENERAL LOCAL GOVERNMENT REGULATION AND ITS DIFFERING APPLICATION IN THE DIFFERENT AUTONOMOUS COMMUNITIES

Abstract

The recent Act 27/2013 of 27 December on the Streamlining and Sustainability of Local Government (LRSAL) raises important and complex issues from the perspective of its validity and implementation in the different regions (autonomous communities). These issues are exemplified mainly in the new system of municipal and provincial powers. Overall, the new law contains a remarkable recentralization of local government, which conflicts with the various powers of the autonomous communities and possibly goes beyond the basic jurisdiction of the central State, according to article 149.1.18 of the Spanish Constitution. On the other hand, while waiting for clarification of the constitutionality of the new law, many local governments face regional laws or statutory precepts that clearly contradict the precepts of the new LRSAL. In accordance with the case law on constitutional issues, nothing authorized local authorities to generally fail to apply laws of the autonomous communities while giving precedence to the LRSAL.

Key words: local government; town councils; municipal powers; prevalence.

* Francisco Velasco Caballero, catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, francisco.velasco@uam.es.

Artículo recibido el 9.04.2014. Evaluación ciega: 29.04.2014 y 13.05.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 22.05.2014.

Citación recomendada: VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 48 (2014), pp. 1-23. DOI: [10.2436/20.8030.01.18](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.18).

Sumario

- 1 Introducción
- 2 La LRSAL en Cataluña
- 3 El nuevo régimen competencial municipal
 - 3.1 Las competencias municipales «distintas de las propias»
 - 3.2 Reducción de las competencias municipales
 - 3.3 Supresión de la competencia municipal «complementaria»
 - 3.4 Competencias delegadas
 - 3.5 Ampliación de las funciones provinciales
- 4 Aplicación asimétrica de la LRSAL en las diversas comunidades autónomas
 - 4.1 Excepciones aplicativas expresas en la LRSAL
 - 4.2 Excepciones aplicativas comunes a todas las comunidades autónomas
 - 4.2.1 Contradicción entre la LRSAL y la ley autonómica
 - 4.2.2 Contradicción entre la LRSAL y la regulación directa del régimen local en los estatutos de autonomía
- 5 Bibliografía

1 Introducción¹

Desde el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 30 de diciembre de 2013, está vigente en España la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Aunque la LRSAL no establece un nuevo régimen local general, sí contiene numerosas innovaciones —la mayoría de ellas reductivas de la autonomía local— que en buena medida dan un nuevo sentido a los dos pilares legislativos del régimen local español: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y el Real Decreto Legislativo 2/2004, 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (LHL).

Dada la amplitud y trascendencia de la LRSAL, inabarcable en un solo artículo, este estudio acota su contenido a, fundamentalmente, un concreto ámbito material de regulación (el nuevo régimen funcional de los municipios y provincias) y una doble perspectiva de análisis: la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, singularmente Cataluña; y la asimetría aplicativa de la LRSAL en las distintas comunidades autónomas de España.

2 La LRSAL en Cataluña

Antes de iniciar el análisis de la LRSAL, con la doble perspectiva constitucional y aplicativa ya indicada, resulta conveniente una sucinta exposición introductoria y general sobre la incidencia de la LRSAL en el derecho local catalán. Y es que en el 2013, cuando se aprueba la nueva LRSAL, rige en Cataluña el nuevo Estatuto aprobado en el 2006 (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio), que introduce importantes novedades para el derecho local catalán. Por un lado, el Estatuto del 2006 introduce una regulación estatutaria directa del régimen local, en sus aspectos básicos (como la planta local catalana, las competencias de los gobiernos locales, o garantías concretas de autonomía local). Y por otro lado, distingue dos competencias catalanas sobre régimen local: una poco extensa pero exclusiva (art. 161.1 EAC), y otra horizontalmente extensa aunque solo de desarrollo legislativo de las bases estatales (art. 161.2 EAC).

A partir de la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán del 2006, se han extendido las opiniones doctrinales que afirman que la legislación básica estatal se impone sobre las regulaciones estatutarias directas y sobre cualesquiera leyes autonómicas, incluso las dictadas al amparo de una competencia autonómica «exclusiva» (como la competencia sobre algunas submaterias del régimen local del art. 161.1 EAC).² A mi juicio, estas opiniones no resultan necesaria y directamente de la STC 31/2010, que en su compleja argumentación permite interpretaciones de los estatutos de autonomía más leales con la Constitución. Con frecuencia, las opiniones magnificadoras de la legislación básica estatal —frente al estatuto de autonomía— expresan dos actitudes políticas opuestas pero, paradójicamente, coincidentes en su resultado: por un lado, el fatalismo nacionalista catalán subraya la degradación e irrelevancia hermenéutica del estatuto de autonomía, como argumento justificativo de la autodeterminación política de Cataluña; por otro lado, el centralismo nacionalista español ya abiertamente cuestiona la descentralización política sobre la que descansa la Constitución. El Tribunal Constitucional, en las sentencias que han seguido a la STC 31/2010, parece haber acogido la opción reduccionista de los estatutos de autonomía. Es significativo, en este sentido, que en las SSTC 103/2013 y 143/2013 derivadas de recursos de instituciones catalanas frente a preceptos de la Ley básica 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, que modificaba varios preceptos de la LBRL, el Tribunal Constitucional ni siquiera haya mencionado, como canon de constitucionalidad, las nuevas competencias

¹ Este estudio se enmarca en el proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER2012-34855 (El desarrollo del mercado interior a través de los gobiernos locales), del que soy investigador principal.

Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LSC: Ley de Sociedades de Capital; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRLMRL Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Derecho local.

² Véase, GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard. «Estatuto de Autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* [Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics], núm. 12 (2011), p. 237-301 (p. 261).

catalanas derivadas del artículo 161.1 y 2 EAC. Más bien, el Tribunal Constitucional ha simplificado su juicio de constitucionalidad en relación con las leyes básicas estatales: si verdaderamente están amparadas por un título competencial básico del Estado (como el art. 149.1.18 CE, sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas») ya no es menester prestar atención a los títulos competenciales estatutarios, pues, diga lo que diga el estatuto de autonomía, la correspondiente comunidad solo tendrá competencia legislativa de desarrollo, y por tanto vinculada a las normas básicas estatales.³ Al final, como declara sin ambages la STC 161/2013, FJ 3 (en relación con el Estatuto de Aragón), las competencias autonómicas sobre régimen local «son [siempre] de desarrollo», diga lo que diga cada concreto estatuto de autonomía.

Aun reconociendo la nueva orientación centralizadora de la jurisprudencia constitucional, poco atenta ya a los estatutos de autonomía y a su significado primario como «normas institucionales básicas» de cada comunidad autónoma (art. 147.1 CE), aún tiene sentido insistir en el papel central de los estatutos en el sistema constitucional y en la necesaria relevancia real de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, conforme a sus estatutos de autonomía. En este sentido, creo necesario insistir en que tanto la STC 147/2007, FJ 10, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, como la STC 31/2010, FJ 4, sobre el Estatuto catalán, expresamente reconocieron que los estatutos de autonomía contribuyen a perfilar o delimitar las competencias estatales. Es totalmente cierto, y asumible sin dificultad, que los estatutos de autonomía ni atribuyen ni limitan las competencias estatales ex artículo 149.1.1 CE. Pero dicho esto, también debería ser claro que el alcance final de las competencias estatales en cada comunidad autónoma no puede ser ajeno a lo que el propio Estado establece en las leyes orgánicas que aprueban los distintos estatutos de autonomía. Por otro lado, también parecería natural admitir que, dado que las competencias de cada comunidad autónoma dependen de cada estatuto de autonomía, y de que estos son ontológicamente asimétricos, el alcance final de las competencias estatales no ha de ser coincidente en todas las comunidades autónomas. Estos planteamientos están presentes en el acervo jurisprudencial hasta fechas bien recientes,⁴ en que el Tribunal Constitucional, optando por una reconfiguración centralizadora del Estado, ha acabado por degradar la relevancia jurídica de los estatutos de autonomía y de las competencias que en ellos se contienen.

Ello no obstante, se puede afirmar que esta línea jurisprudencial no es aún uniforme,⁵ y que aún es posible volver a la ortodoxia constitucional. Poniendo la vista en la historia constitucional de España, se puede afirmar que, tarde o temprano —y con más o menos daños intermedios para una generación de españoles— los estatutos de autonomía volverán a ser el eje del sistema territorial constitucional. Simplemente, porque los nacionalismos periféricos y central son simétricamente excluyentes y carecen de alternativas recíprocamente aceptables. Y bien, para cuando llegue ese momento, hay que insistir ahora en que el contenido directo de los estatutos de autonomía, en la medida en que no sea contrario a la Constitución, no puede ser afectado por la legislación básica estatal. Y que las competencias exclusivas de una comunidad autónoma (como la competencia sobre algunos aspectos del régimen local en el Estatuto catalán, conforme al art. 161.1 EAC) no son simples competencias de desarrollo legislativo de bases estatales, sino competencias propias exclusivas que, no obstante, pueden concurrir con otras competencias estatales y, en esa medida, admitir modulaciones o restricciones singulares.⁶

3 El nuevo régimen competencial municipal

Sin duda, el eje de la LRSAL está en el intento de reducir la actividad municipal (como supuesta fuente del déficit financiero) mediante una redefinición y reclasificación de las competencias municipales. Con esta perspectiva, la LRSAL incluye un nuevo tipo de competencias municipales, las llamadas «distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL); reduce el listado de materias de necesaria competencia municipal (art. 25.2

3 VELASCO CABALLERO, Francisco. «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 75 y ss. (p. 78).

4 En materia local: SSTC 32/1981, FJ 5; 27/1987, FJ 6; 214/1989, FJ 15; 48/2008, FJ 12.

5 Véase en este sentido la STC 132/2012, FJ 3, sobre la legislación básica estatal y el Estatuto balear.

6 Estas propuestas, en VELASCO CABALLERO, Francisco. «Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán». En: COSCULLUELA MONTANER, Luis; CARBONELL PORRAS, Eloísa; MEDINA ALCOZ, Luis (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Madrid: Civitas Thomson-Reuters, 2011, p. 85 y ss. (p. 100-104).

LBRL); y suprime por completo la competencia universal «complementaria» del artículo 28 LBRL. Veamos a continuación de forma analítica todas estas novedades, así como su valoración constitucional.

3.1 Las competencias municipales «distintas de las propias»

El nuevo artículo 7.4 LBRL establece que «las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal [...] y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública [...]». De esta forma, la LRSAL jerarquiza las competencias y actividades locales y, consecuentemente, reduce la autonomía de cada entidad local para fijar sus prioridades funcionales.⁷ Para asegurar el cumplimiento de esta norma, el mismo artículo 7.4 LBRL prevé la existencia de «informes necesarios y vinculantes» de la Administración supralocal competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (en Cataluña, la Generalitat, conforme al art. 218.5 EAC).

Las competencias «distintas de las propias», a las que se refiere el nuevo artículo 7.4 LBRL, son las que los previos borradores del proyecto de ley denominaban «competencias impropias», expresión esta severamente censurada por el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013. Ahora ya no habla la LRSAL de «competencias impropias» sino que utiliza el circunloquio «competencias distintas de las propias». Apuntemos, ya de inicio, que el binomio «competencias propias versus competencias distintas de las propias» es incoherente con el tenor general del artículo 7.1 LBRL (que no se modifica en la LRSAL). El actual artículo 7.1 LBRL establece dos tipos de competencias, las «propias» y las «delegadas», distinguidas en función de la titularidad (propia o ajena) de la competencia.⁸ Pues bien, si el artículo 7.1 LBRL utiliza el adjetivo *propio* para referirse a la titularidad (propia o ajena) de una competencia, no es técnicamente adecuado que la misma ley utilice el adjetivo *propio* para un fin aparentemente distinto: diferenciar entre competencias incondicionadas (las propias) y las condicionadas en su ejercicio (las «distintas de las propias»).

La valoración constitucional del nuevo artículo 7.4 LBRL depende de qué se entienda que son las competencias propias y qué son las competencias «distintas de las propias». Hay que entender que competencias «propias» son tanto las atribuidas expresamente por una ley estatal como las atribuidas por leyes autonómicas (en sus correspondientes ámbitos competenciales). Y que son «distintas de las propias» las cláusulas competenciales genéricas o generales.⁹ Además, dado que la LRSAL suprime el artículo 28 LBRL, habría que concluir que las competencias «distintas de las propias» son las competencias locales genéricas contenidas en las leyes autonómicas, tal es el caso de la competencia complementaria universal del artículo 71 del Decreto Legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (TRLMRL). Si esta es la lectura correcta del nuevo artículo 7.4 LBRL, la norma tendría cobertura en la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Pues, como es sabido, la STC 214/1989, FJ 3, expresamente declaró que el Estado puede definir los «principios básicos en orden a las competencias», esto es, el sistema competencial local. No corresponde al Estado atribuir competencias concretas a las entidades locales en materias sectoriales propias de las comunidades autónomas (como urbanismo, transporte urbano, etc.), pero sí la definición del «sistema competencial». En esta idea de sistema competencial cabe una norma que establezca prioridades de ejercicio de las distintas competencias, siempre que se haga con criterios objetivos y no enfocados a primar el ejercicio de las competencias municipales atribuidas por el Estado (en sus propias materias competenciales) frente a las atribuidas por las comunidades autónomas.

7 DÍAZ LEMA, José Manuel. «El anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ¿Cambio de rumbo en la Administración española». *Anuario del Gobierno Local 2012* [Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic], Barcelona, 2013, p. 47-91 (p. 56).

8 El sentido de esta oposición, en: GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 122 (1990), p. 7-102 (p. 86).

9 Véase, en cambio, LAGO NÚÑEZ, Guillermo. «Modelo para la clasificación de procedimientos en base a su atribución competencial». *El Consultor de los Ayuntamientos* [Madrid: La Ley-Actualidad], núm. 5 (2014), p. 509 y ss.

3.2 Reducción de las competencias municipales

El nuevo artículo 25.2 LBRL modifica moderadamente el listado de materias de necesaria competencia municipal. Lo más relevante es la supresión o reducción, en ese listado de materias, de las referidas a la asistencia social y a la atención primaria de la salud. La asistencia social municipal quedaría reducida a la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (nuevo art. 25.2.e LBRL). La atención primaria a la salud queda por completo al margen del artículo 25.2 LBRL.

La asistencia social es una materia competencial que, según todos los estatutos de autonomía, corresponde *en exclusiva a las diferentes comunidades*¹⁰ y desde luego a Cataluña (art. 166 EAC). También los estatutos atribuyen a las comunidades autónomas competencias sobre asistencia sanitaria, que en el caso de Cataluña es exclusiva en todo lo referente a su organización (art. 162.1 EAC), atribución esta conforme con la previa jurisprudencia constitucional.¹¹ A partir de aquí se podría cuestionar *prima facie* la competencia del Estado para suprimir o reducir la asistencia social o a la atención primaria a la salud como materias de necesaria competencia local. Pues siendo esas materias de titularidad autonómica, a ellas corresponde determinar la participación municipal. Ahora bien, correctamente entendido, el nuevo artículo 25.2 LBRL no lesiona las competencias autonómicas. Simplemente, porque ese precepto no atribuye competencia alguna a los municipios. En efecto, el artículo 25.2 LBRL no contiene un listado de competencias municipales sino, lo que es bien distinto, un listado de materias en las que las leyes (estatales o autonómicas) deben atribuir necesariamente competencias a los municipios. Esta regulación parte de la premisa de que el Estado puede —al amparo de su competencia básica sobre el «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE)— establecer el sistema de atribución de competencias locales, pero no puede atribuir directamente competencias en aquellas materias que, conforme a los estatutos de autonomía, corresponden a las comunidades autónomas.

Por lo dicho, el listado de materias del artículo 25.2 LBRL siempre y sólo garantiza un mínimo funcional a los municipios. En las materias enunciadas en el artículo 25.2 LBRL es obligatorio que las leyes atribuyan competencias a los municipios. Pero más allá de ese elenco mínimo de materias, en otras materias no relacionadas en el mismo artículo 25.2 LBRL, cada comunidad autónoma (dentro de sus competencias sectoriales) puede atribuir numerosas tareas o funciones a sus municipios. En consecuencia, cuando la LRSAL decide suprimir del listado del artículo 25.2 LBRL ciertas materias «de interés local» (como la atención primaria a la salud o los servicios sociales) tan solo resulta que el Estado ya no exige a las comunidades autónomas que atribuyan competencias en esas materias. El Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España. Pero, obviamente, no habrá impedido que cada comunidad autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios.

De todo lo anterior resulta que la nueva redacción del artículo 25.2 LBRL, en la que se suprimen o reducen como «materias» municipales la atención primaria a la salud o los servicios sociales, carece de toda relevancia competencial directa. Esto es, a la entrada en vigor de la reforma de la LBRL, los municipios seguirán siendo titulares de las competencias que actualmente les atribuyen las leyes sectoriales del Estado o las leyes de régimen local y las leyes sectoriales de las comunidades autónomas. Valga como ejemplo la atribución a los municipios catalanes de competencias propias sobre «prestación de los servicios sociales» por medio del artículo 66.3.k TRLMRL. Según esto, y como luego se analizará, las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL (que trasladan las actuales competencias municipales sobre salud y servicios sociales a las correspondientes comunidades autónomas) no son la simple adaptación o aplicación en el tiempo de una reducción competencial adoptada en la nueva redacción del artículo 25.2 LBRL. Son directamente las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL las que pretenden suprimir, con el carácter de norma básica, las competencias municipales atribuidas por las leyes autonómicas o por leyes sectoriales de las

10 Por todos: SUÁREZ CORUJO, Borja. *La protección social en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Iustel, 2006, en especial, p. 295. Véase en cambio, más generosa con la competencia estatal: SÁEZ ROYO, Eva. «La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación interadministrativa». En: AA.VV. *Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, p. 19 y ss.

11 COBREROS MENDEZONA, Edorta. «Comentario al art. 149.1.16 CE». En: Casas Baamonde, María Emilia; Rodríguez-Piñero, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*. Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 2373-2389 (p. 2375).

comunidades autónomas. En seguida veremos si esto es conforme con nuestro ordenamiento constitucional. Pero, en lo que ahora importa, hay que concluir que la reducción o supresión de materias en el listado del artículo 25.2 LBRL, en la medida en que no se eliminan verdaderas competencias municipales sino que solo se reduce la garantía funcional mínima (dirigida a los correspondientes legisladores sectoriales), tiene cobertura en la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 CE.

Aunque ya se ha visto que el nuevo artículo 25.2 LBRL no reduce por sí las competencias municipales, hay que considerar ahora las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL, con las que la ley sí pretende suprimir directamente la mayoría de las competencias municipales sobre atención primaria a la salud y asistencia social. En efecto, la disposición transitoria primera 1 LRSAL establece que: «Tras la entrada en vigor de esta ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud». También la disposición transitoria segunda 1 LRSAL establece que: «Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social».

Las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL parecen partir de la premisa implícita de que es la propia ley de reforma de la LBRL la que elimina las competencias municipales sobre salud y servicios sociales. En consecuencia, la finalidad de las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL sería la de reasignar las competencias municipales eliminadas (trasladarlas a las comunidades autónomas) y diseñar el régimen provisional de prestación de los servicios correspondientes a las competencias «desmunicipalizadas». Según este planteamiento implícito, el nuevo artículo 25.2 LBRL, al haber suprimido (o reducido) las materias «participación en la gestión de la atención primaria de la salud» (letra i) y «servicios sociales» (letra k), habría suprimido directamente las competencias municipales correspondientes a estas materias. Ya se ha explicado más arriba que este planteamiento es constitucionalmente inviable. Porque el artículo 25.2 LBRL no enuncia las competencias municipales sino las materias de «interés local» en las que las leyes (del Estado o de las comunidades autónomas) han de atribuir necesariamente algún tipo de competencias a los municipios. Y si el artículo 25.2 LBRL no atribuye competencias a los municipios (sino que indica las materias donde las leyes sectoriales estatales o autonómicas deben atribuir competencias), habrá que concluir que son propiamente las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL las que directamente suprimen las competencias municipales sobre salud y servicios sociales, y simultáneamente se las atribuyen a las comunidades autónomas. Veamos a continuación si estos traslados competenciales directos son conformes a la Constitución.

Las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL pretenden suprimir la mayor parte de las competencias municipales actuales sobre salud y servicios sociales. Es cierto que en ambas disposiciones transitorias se prevé que, una vez realizado el traslado, las comunidades autónomas podrán delegar su ejercicio en, de nuevo, los municipios. Pero entonces ya no serán competencias municipales propias sino gestionadas por delegación.

Desde la perspectiva constitucional de la distribución del poder entre Estado y comunidades autónomas se puede cuestionar la supresión de competencias municipales directamente por las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL. Por principio, el Estado sólo puede disponer sobre las atribuciones municipales en las propias materias competenciales del Estado, no en materias competenciales de las comunidades autónomas; puesto que una cosa es que el Estado, con fundamento en el artículo 149.1.18 CE (puesto en relación con el art. 137 CE), pueda exigir a las comunidades autónomas que atribuyan un mínimo de competencias propias a los municipios incluso en ámbitos de competencia autonómica (esto es lo que actualmente hace el art. 25.2 LBRL), y otra cosa bien distinta es que el Estado pueda suprimir competencias municipales en materias de titularidad autonómica. Según esto tenemos que:

a) En materia de salud, el Estado dispone de, únicamente, una competencia básica, las «bases y coordinación general de la sanidad» (art. 149.1.16 CE). Tal y como lo ha entendido hasta ahora la jurisprudencia constitucional (STC 98/2004, FJ 6), el núcleo de esta competencia es la homogeneidad en las prestaciones sanitarias en toda España. Esto explica que la actual Ley 14/1985, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 50)

reconozca a cada comunidad autónoma la plena competencia para la organización territorial de sus servicios sanitarios. Y que algunas leyes autonómicas hayan atribuido concretas competencias sobre sanidad o salud pública a los municipios. Desde esta perspectiva se puede afirmar que la competencia estatal básica (exart. 149.1.16 CE) no permite al Estado eliminar las competencias municipales sobre salud.

b) En lo que se refiere a la asistencia social («servicios sociales», según el art. 25.2.k LBRL vigente hasta hoy) el Estado carece de toda competencia expresa. La asistencia social es una competencia atribuida en exclusiva por todos los estatutos de autonomía a las respectivas comunidades. De hecho, en la actualidad son las leyes autonómicas de servicios sociales quienes atribuyen y regulan el ejercicio de las competencias municipales de asistencia social. Y por lo mismo, el Estado carece de competencia para, tal y como pretende la disposición transitoria segunda LRSAL, suprimir directamente las competencias municipales sobre «servicios sociales».

Una segunda perspectiva, en relación con el traslado de competencias municipales sobre atención primaria de la salud y servicios sociales a las comunidades autónomas, se refiere precisamente a la competencia del Estado para determinar las atribuciones autonómicas. En el sistema constitucional español, la atribución de competencias a las comunidades autónomas está reservada al Estado. Y hay una estricta reserva de procedimiento para esa atribución competencial: solo puede hacerse por estatuto de autonomía (art. 147.2.d CE) o, en el caso de las transferencias, mediante ley orgánica (art. 150.2 CE). Según esto, ninguna ley ordinaria estatal puede decidir que una actividad concreta corresponda a las comunidades autónomas. Como excepción se podría considerar que una ley marco estatal (que es procedimentalmente una ley ordinaria según el art. 150.1 CE)¹² atribuyera concretas competencias a las comunidades autónomas. Pero en este último caso la hipotética ley marco debería contener «principios, bases y directrices» y la «modalidad de control de las Cortes Generales», y claramente se comprueba que no es este el caso de las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL. En consecuencia, dado que la LRSAL es una ley ordinaria, y que no responde a las exigencias formales de las leyes marco, hay que considerar que las disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL infringen directamente la reserva procedimental de estatuto de autonomía establecida por el artículo 147. 2.d CE.

Lo ya dicho en relación con las materias de interés local del artículo 25.2 LBRL también se puede predicar de los servicios mínimos obligatorios que el artículo 26.1 LBRL impone a los municipios. Con la LRSAL, el nuevo texto del artículo 26.1 LBRL *elimina o reduce alguno de los servicios*. En concreto, suprime la obligación (de todos los municipios) de prestar el servicio de «control de alimentos y bebidas» (art. 26.1.a LBRL). También, en los municipios de más de 20 000 habitantes, la anterior obligación de «prestación de servicios sociales» pasa a ser la obligación de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (art. 26.1.c LBRL). De esta manera, la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional sino de simple identificación de las situaciones de necesidad asistencial. Por último, en los municipios de más de 50 000 habitantes ya no rige la actividad obligatoria de «protección del medio ambiente», sino, más limitadamente, la de «medio ambiente urbano» (art. 26.1.d LBRL), quedando fuera, claramente, las actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable preservado o de especial protección.

Para analizar la conformidad constitucional del nuevo artículo 26.1 LBRL, hay que tener en cuenta que la supresión de un servicio municipal obligatorio, por parte del Estado, no implica necesariamente que los ayuntamientos dejen de prestar tales servicios. Los servicios o actividades enumerados en el artículo 26.1 LBRL son obligaciones «mínimas». Por eso, la simple supresión de la norma estatal no significa directamente que desaparezca el servicio obligatorio y, menos aún, la competencia que le da sentido. La reducción del listado de servicios municipales obligatorios significa, simplemente, que el Estado renuncia a imponer a todos los ayuntamientos —como norma común de régimen local— la prestación de aquellos servicios. Pero, lógicamente (conforme a la doctrina de la STC 214/1989, FJ 4) el Estado no puede disponer de las competencias municipales en sectores materiales ajenos a su competencia. Así pues, las leyes sectoriales del Estado y, sobre todo, las leyes municipales o sectoriales autonómicas pueden mantener como servicios públicos municipales obligatorios (por ejemplo, sobre servicios sociales, o sobre control de alimentos y bebidas) actividades suprimidas del listado del artículo 26.1.a LBRL. Valga como ejemplo de lo dicho

¹² MONTILLA MARTOS, José Antonio. «Comentario al artículo 150.2 CE». En: CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel. *Comentarios a la Constitución española*. Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 2504-2517 (p. 2513).

el artículo 67.a TRLMRL, que establece como servicio municipal obligatorio el «control de alimentos y bebidas». Este servicio mínimo, aunque ya no es exigible en toda España tras la reforma del artículo 26.1.a LBRL, sigue vigente al menos en Cataluña. A partir de esta comprensión de los servicios obligatorios del artículo 26.1 LBRL no hay dificultad en afirmar la constitucionalidad del precepto en cuestión. Por un lado, porque no afecta a las competencias autonómicas sectoriales, pues las Comunidades Autónomas aún pueden —aunque ya no necesariamente deben— imponer los servicios municipales eliminados del listado del artículo 26.1 LBRL. Por otro lado, la autonomía local queda garantizada en la medida en que la modificación del artículo 26.1 LBRL supone que los municipios quedan liberados de ciertos deberes de actuación (que incluso el art. 18 LBRL enuncia como derechos subjetivos de los vecinos). Cuestión distinta, que no cabe imputar directamente a la modificación del artículo 26.1 LBRL, es si, una vez suprimidos ciertos servicios municipales obligatorios, las leyes sectoriales (estatales o autonómicas) reconocen suficiente competencia local en las materias donde, hasta ahora, se enuncian los servicios obligatorios.

3.3 Supresión de la competencia municipal «complementaria»

La LRSAL deroga expresamente el actual artículo 28 LBRL. Este precepto autorizaba, hasta hoy, que los municipios llevasen a cabo actividades «complementarias» de las realizadas por otras Administraciones Públicas. Este precepto tenía ya en su origen un sentido cautelar: asegurar ciertos servicios públicos para todos los ciudadanos incluso en aquellas comunidades autónomas (la mayoría, recién creadas) con baja capacidad funcional.¹³ Con el tiempo, el artículo 28 LBRL ha tenido un especial significado en aquellas comunidades autónomas que —por diversas razones— no han ejercido en plenitud algunas tareas del Estado social (educación infantil de 0 a 3 años; atención a dependientes y personas mayores, integración de inmigrantes, etc.). Tal y como fue interpretado por el Tribunal Constitucional, el artículo 28 LBRL contiene una «cláusula general» de competencia municipal, si bien solo para completar la actividad de otras Administraciones Públicas (STC 214/1989, FJ 12). Pues bien, la LRSAL parece haber identificado en el artículo 28 LBRL la causa de las duplicidades funcionales;¹⁴ de ahí su supresión.¹⁵ Aunque, pese a la derogación del artículo 28 LBRL por la LRSAL, la «competencia complementaria» no desaparece por entero del sistema competencial local. Las nuevas «competencias distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte el espacio funcional de la «competencia complementaria».

Se puede afirmar que la supresión del actual artículo 28 LBRL es una posibilidad lícita para el Estado, tanto por razones competenciales como de respeto a la garantía constitucional de la autonomía local. En primer lugar, la competencia estatal básica ex artículo 149.1.18 CE permite la fijación de reglas competenciales generales (no sectoriales). Y esto es precisamente la competencia complementaria del actual artículo 28 LBRL. Si bien el Estado no puede definir las competencias municipales en sectores de titularidad autonómica (como el urbanismo o el transporte urbano), sí puede decidir, en abstracto, si como garantía funcional mínima de autonomía local todos los municipios de España cuentan —o no— con una competencia «complementaria» general. Esta posible opción legislativa estatal tampoco infringe la garantía constitucional de autonomía local. Pues si bien es cierto que la ley debe garantizar un núcleo funcional suficiente a los municipios (STC 4/1981, FJ 3), nada impone que esa garantía funcional mínima se concrete, precisamente, en una competencia universal o «complementaria». En este sentido, tampoco se puede considerar que la supresión del artículo 28 LBRL sea contraria al artículo 137 CE.

Ahora bien, la lícita supresión del artículo 28 LBRL no impide la pervivencia de normas competenciales similares en la legislación autonómica. Tal y como viene afirmando el Tribunal Constitucional desde 1981, la amplia competencia legislativa del Estado en relación con la Administración Local, apoyada en un título competencial genérico y básico sobre el conjunto de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), se

13 MIR I BAGÓ, Josep. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 1991, p. 314.

14 Véase este tópico político, por ejemplo, en varias comparecencias ante la «Comisión de estudios sobre competencias duplicadas entre ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos». Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, IX Legislatura, núm. 24, de 26 de julio de 2011. Las actas de las comparecencias también disponibles en línea en: http://www.idluam.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4108:cam-actas-de-comparecencia-en-la-asamblea-260711&catid=390:materiales->.

15 Crítica a este planteamiento, en VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales». *Anuario de Derecho Municipal 2010* [Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons], núm. 5 (2011), pp. 21 y ss.

explica, precisamente, por su conjunción con la garantía constitucional de autonomía local. El Estado es competente —ex art. 149.1.18 CE en relación con el art. 137 CE— para establecer garantías legales básicas de autonomía local, vinculantes en toda España. Ahora bien, esta función de aseguramiento básico de la autonomía local no puede impedir que algunas comunidades autónomas eleven, en su territorio, los estándares estatales de autonomía local. Esta es una de las consecuencias lógicas de la propia comprensión de la garantía constitucional de autonomía local como un «principio constitucional». Así, ocurre que algunas comunidades autónomas incluyen en su legislación de régimen local títulos competenciales generales (como el art. 8 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local) o competencias complementarias similares a las del artículo 28 LBRL (como el art. 86 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local; o como el art. 71 TRLMRL). Estas normas autonómicas no quedan afectadas por la derogación del artículo 28 LBRL. La supresión del artículo 28 LBRL significa, simplemente, que no queda garantizada en toda España la competencia «complementaria» general de los ayuntamientos. Pero, rebajado el estándar básico de autonomía local para el conjunto de España, nada impide la plena vigencia de las normas autonómicas que —en desarrollo del principio constitucional de la autonomía local— sí aseguran esa competencia municipal «complementaria».

3.4 Competencias delegadas

El artículo 7.1 LBRL distingue dos tipos elementales de competencias municipales: las propias y las delegadas. La LRSAL no altera la distinción primaria entre competencias propias y delegadas, pero sí cambia parcialmente el sentido y sustancia de las delegaciones. En el hasta hoy vigente artículo 27 LBRL, las delegaciones eran una forma de ampliación del poder local en materias donde, aun siendo predominante el interés autonómico y estatal, también hay un interés municipal relevante. Mediante la técnica de la delegación se pretendía, en el artículo 27.1 LBRL ahora modificado, que en materias de «interés local» relevante —aunque no prevalente— se pudiera actuar con eficacia y proximidad a los ciudadanos (como por lo demás exige el art. 4.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local). Por eso decía el artículo 27.1 LBRL que las delegaciones podían acordarse en «materias que afecten a sus intereses propios «[municipales]» siempre que con ello «se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana». De esta forma, la delegación del artículo 27 LBRL era simétrica a la delegación del artículo 150.2 CE (entre el Estado y las comunidades autónomas): ambas eran instrumentos de ampliación de la autonomía o poder territorial (o local).

Las modificaciones que introduce la LRSAL alteran de forma relevante la propia identidad y sentido de la actual delegación. Ya no será una técnica de ampliación del poder local sino, más bien, un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales. Ello no obstante, el cambio de significado de las delegaciones no es contrario a la Constitución. Por un lado, el nuevo artículo 27 LBRL simplemente ofrece una nueva regulación y sentido político para la delegación, pero no ocupa un espacio normativo más extenso que el actual. En este sentido, aceptado hoy el carácter básico del actual artículo 27 LBRL, no hay razón para considerar que el nuevo tratamiento jurídico de la misma materia exceda de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE. Por otro lado, ya se ha dicho más arriba que la garantía constitucional de autonomía local exige que, incluso en el ejercicio de competencias delegadas, las entidades locales se encuentren en posición de autonomía relativa. Pues bien, en este punto se puede considerar que el nuevo artículo 27 LBRL mejora, en términos de autonomía, la situación jurídica de los municipios. Así hay que entender la previsión expresa de un plazo legal mínimo de cinco años para la delegación (nuevo art. 27.1.3 y 2 LBRL); o la necesaria aceptación municipal de la delegación (nuevo art. 27.4 LBRL).

3.5 Ampliación de las funciones provinciales

El análisis y valoración constitucional de la reforma competencial de las provincias presenta una especial dificultad porque no es fácilmente aprehensible cuál es el sentido y alcance real de esta reforma. Por un lado, el LRSAL, en su versión final, mantiene en sus líneas generales el régimen de competencias provinciales fijado por el actual artículo 36 LBRL. En consecuencia, la LRSAL no incluye ya el complejo y heterodoxo traslado-sanción de competencias municipales (de municipios de menos de 20 000 habitantes) por incumplimiento de los «costes estándar» fijados por el Gobierno. Parece que en este punto la ley atiende las objeciones casi unánimes de la comunidad jurídica (incluido el Consejo de Estado). Pero, por otro lado, el nuevo artículo 26.2

LBRL incorpora el posible traslado de la prestación de ciertos servicios locales obligatorios a la provincia.

Según el nuevo artículo 26.2 LBRL, corresponde a cada diputación provincial proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre «con la conformidad de los municipios afectados», fórmulas de gestión compartida de los servicios relacionados en el mismo artículo 26.2 LBRL. A partir de esta propuesta de la diputación, y previo informe «preceptivo» de la comunidad autónoma que tenga atribuidas funciones de «tutela financiera» sobre los municipios, será el Ministerio de Hacienda el que efectivamente decida sobre la «gestión compartida» o gestión provincial de los servicios. Tomada esta decisión, regiría aquí la derivación de los rendimientos de las tasas municipales y la posibilidad de recuperación municipal del servicio que ya incluía el anteproyecto de artículo 26.2 LBRL. La regulación descrita, más allá de sus notorias insuficiencias técnicas y de su previsible esterilidad, presenta recios problemas de constitucionalidad. Desde la perspectiva competencial se puede aceptar —y ni siquiera incondicionalmente— que la ley básica estatal atribuya a la provincia la función de coordinación de las competencias municipales (como de hecho hace el actual art. 36.1.a LBRL). Pues esta interacción municipio-provincia puede considerarse una opción esencial sobre el régimen local, correspondiente al Estado ex artículo 149.1.18 CE. Lo que notoriamente excede de la competencia básica estatal es la atribución al Ministerio de Hacienda (a propuesta de la provincia, e incluso «de conformidad con los municipios afectados») de la decisión sobre la gestión compartida o gestión provincial de concretos servicios municipales. Varios son los argumentos:

a) En primer lugar, la competencia básica estatal no incluye —salvo excepción muy justificada— competencias ejecutivas; sobre todo si la función ejecutiva estatal no es tuitiva sino, más bien, restrictiva de la autonomía municipal. En este sentido, la atribución al Ministerio de Hacienda de la competencia para decidir sobre una posible gestión provincial, respecto de concretos municipios y servicios, claramente excede del carácter básico de la competencia básica estatal sobre la Administración Local.

b) Por otro lado, hay que tener en cuenta que la mayoría de los servicios enunciados en el nuevo artículo 26.2 LBRL se refieren a materias competenciales autonómicas (algunas de ellas, incluso, exclusivas, como el acceso a los núcleos de población o la pavimentación de las vías). Es dudoso, incluso en el actual artículo 26.1 LBRL, que el Estado pueda fijar servicios locales obligatorios en materias competenciales autonómicas. Pero el reproche ya es incontestable cuando la ley estatal reserva al propio Estado el ejercicio de facultades ejecutivas o de gestión en materias competenciales autonómicas.

c) Para la valoración competencial carece de toda relevancia que la propuesta y decisión de gestión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sea, según el nuevo artículo 26.2 LBRL, «con la conformidad de los municipios afectados». Esta precisión normativa pudiera ser relevante, ciertamente, para un análisis sobre la afección de la garantía institucional de autonomía local, pero carece de relevancia para valorar el respeto al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pues lo que está ahora en cuestión es si el Estado puede, al amparo de su competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE, decidir sobre la gestión compartida o la gestión provincial de concretos servicios locales en materias ajenas al propio Estado. Y aquí la conclusión es nítidamente negativa.

Aparte de la compleja regulación del artículo 26.2 LBRL, el artículo 36.1 LBRL amplía las competencias de las provincias en dos materias: «prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes» (nuevo art. 36.1.f LBRL); y «la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes» (nuevo art. 36.1.g LBRL). La valoración constitucional de estos preceptos está directamente condicionada por cuál sea su verdadero contenido normativo, que no es claro. En principio, no parece razonable interpretar que el nuevo artículo 36.1.f y g LBRL traslada las competencias municipales (sobre gestión tributaria, administración electrónica y contratación), en bloque, a las provincias. En algunos puntos, esta conclusión sería simplemente absurda (como que los municipios de menos de 20 000 habitantes perdieran en bloque sus facultades de contratación). Menos sentido tendría aún entender que, en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, las tareas municipales se trasladan por ley a las correspondientes comunidades autónomas (pues ya se dijo que la atribución de competencias a las comunidades autónomas es tarea reservada a los estatutos de autonomía). Parece, más bien, que el nuevo artículo 36.1.f y g LBRL singulariza la cooperación técnica y jurídica de las provincias en ámbitos donde, ya en la actualidad, existe una actividad provincial

muy relevante. Entendidas en este sentido, como previsiones expresas de cooperación provincial en estas materias, las «nuevas» tareas de las provincias son constitucionalmente legítimas.

4 Aplicación asimétrica de la LRSAL en las diversas comunidades autónomas

4.1 Excepciones aplicativas expresas en la LRSAL

La LRSAL es generosa en la identificación de comunidades autónomas y ciudades en las que la ley se aplicará de forma limitada o matizada. Así, la disposición adicional primera LRSAL establece una aplicación muy debilitada de la propia ley en el País Vasco. Y lo mismo hace la disposición adicional segunda para Navarra. Con menos alcance, la disposición adicional tercera 2 LRSAL singulariza la aplicación de la LRSAL en Aragón, en atención a su «régimen especial de organización institucional», que propiamente se refiere a existencia estatutaria de comarcas. Para Ceuta y Melilla, la disposición adicional cuarta LRSAL también dispone un régimen local peculiar, que en este caso tiene que ver con la ausencia de poderes legislativos autonómicos que puedan desarrollar el régimen local básico establecido por la LRSAL. También, la disposición adicional decimosexta LRSAL hace salvaguarda expresa de la «legislación específica» aplicable a los consejos insulares baleares y los cabildos canarios. Y ya por último, la disposición adicional quinta LRSAL modula la aplicación de la ley en las ciudades de Madrid y Barcelona.

En lo que respecta a Cataluña, la única singularidad aplicativa expresamente reconocida por la LRSAL (más allá de la referencia de la disposición adicional quinta LRSAL a Barcelona) se encuentra en la disposición adicional tercera 2, que establece que, en las comunidades con «sistema institucional propio», las menciones de la propia LRSAL a las diputaciones provinciales hay que entenderlas hechas a los «entes supramunicipales previstos en los correspondientes estatutos de autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales». En puridad, y aun sin mención expresa, esta disposición adicional está directamente referida a las veguerías reguladas en el Estatuto catalán (arts. 90 y 91 EAC). Dos son las posibles interpretaciones de la disposición adicional tercera 2 LRSAL. La primera puede afectar a la competencia exclusiva catalana sobre régimen local (art. 160.1 EAC); la segunda es compatible con esa competencia.

a) El tenor de la disposición adicional tercera 3 LRSAL parece, en principio, más restringido que el de la «cláusula aragonesa» (disposición adicional tercera 3 LRSAL). La disposición adicional tercera 2 LRSAL parece referirse, únicamente, a la posibilidad de que, en alguna comunidad autónoma, la provincia sea sustituida por otra entidad local supramunicipal. Es el caso de las veguerías catalanas. Hay que tener en cuenta que el Estatuto catalán dispone la sustitución de las «diputaciones provinciales» por los consejos de veguería (art. 91.3 EAC), y que esta regulación estatutaria no es inconstitucional en la medida en que la veguería catalana sea, en realidad, la denominación de la provincia de régimen común en Cataluña (STC 31/2010, FFJJ 40 y 41). A la vista de esta regulación estatutaria, pudiera entenderse que la disposición adicional tercera 2 LRSAL implícitamente dispone que las nuevas competencias provinciales se ejercerán, en Cataluña, por las veguerías (en el caso de que esas veguerías efectivamente sean las provincias catalanas y no entidades locales propias y en paralelo a las provincias). Según esta interpretación, la LRSAL opta inmediatamente por la veguería (en caso de que sustituya a la provincia catalana) como Administración encargada de los nuevos controles y las nuevas tareas atribuidos con carácter general a las provincias. Formalmente, la disposición adicional tercera 2 LRSAL, con la interpretación hasta aquí seguida, no entra en colisión con el artículo 84.3 EAC (que reserva al Parlamento catalán la redistribución de las competencias locales enunciadas en el art. 84.2 EAC entre sus distintos gobiernos locales, incluidas las comarcas) simplemente porque las funciones provinciales reguladas en la LRSAL no están enunciadas entre las competencias de los «gobiernos locales» en el artículo 84.2 EAC. Sin embargo, sí se puede considerar que la disposición adicional tercera 2 LRSAL, en la medida en que opta directamente por la provincia-veguería para determinadas tareas —en perjuicio de la comarca catalana— está restringiendo la competencia exclusiva de Cataluña para determinar las competencias de todas las entidades locales de su territorio (art. 160.1. b EAC).

b) Para evitar la contradicción entre la disposición adicional tercera 2 LRSAL y el artículo 160.1.b EAC, recién expuesta, se puede ofrecer una alternativa interpretativa, también posible en el tenor de la disposición adicional tercera 2 LRSAL. Se trata de interpretar dicha disposición de forma homóloga a lo que establece

para Aragón la disposición adicional tercera 3 LRSAL. Esto es, la disposición adicional tercera 2 LRSAL se refiere, genéricamente, no solo a los «entes locales supramunicipales» que ocupen la posición institucional de las provincias, sino a cualesquiera entidades locales supramunicipales que puedan llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación o de gestión de servicios públicos locales. Esta interpretación incluiría a las comarcas catalanas (art. 83.2 EAC) y, en consecuencia, permitiría que la ley catalana atribuyera las nuevas funciones de control municipal (nuevo art. 26.2 LBRL) o de asistencia provincial (nuevo art. 36.1 LBRL) bien a la provincia-veguería, bien a las comarcas, bien a las veguerías (en el caso de que la ley catalana optara por configurarlas como entes locales distintos de la provincia).

4.2 Excepciones aplicativas comunes a todas las comunidades autónomas

La disposición adicional tercera 1 LRSAL establece, para el común de las comunidades autónomas, una compleja fórmula de articulación competencial. Según la disposición adicional tercera 1 LRSAL: «Las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas». A poco que se lea con atención, esta disposición es de contenido imposible. Pues, por un lado, establece la plena aplicación de la LRSAL en todas las comunidades autónomas; luego excepciona —mediante la cláusula «sin perjuicio»— esta aplicación plena allí donde las comunidades autónomas dispongan de competencia exclusiva; y finalmente enerva esta excepción proclamando que las competencias exclusivas autonómicas se ejercen en el marco de la normativa básica estatal. Teniendo en cuenta que la LRSAL es —en la mayor parte de su contenido— una ley básica estatal, la lectura lógica de la disposición adicional tercera 1 LRSAL es que la ley se aplica tal cual en todas las comunidades autónomas, menos en el País Vasco, Navarra, Aragón, Illes Balears y Canarias, donde distintas disposiciones específicas excepcionan, modalizan o singularizan la aplicación de la LRSAL. Ya se ha dicho antes que para Cataluña solo rige la excepción de la disposición adicional tercera 2 LRSAL, que se refiere a las comunidades autónomas con «sistema institucional propio».

Visto ya que la disposición adicional tercera 1 LRSAL no contiene ninguna regla general asequible sobre la aplicación de la propia LRSAL, hay que afirmar, de inicio, la aplicabilidad plena de la nueva ley. Esto significa, como mínimo, que por la superior condición jerárquica de la ley han quedado derogados (no meramente desplazados) todos los reglamentos gubernativos estatales contrarios a lo establecido en la LRSAL. Y por la condición de ley posterior, también han quedado derogados todos los preceptos legales del Estado (básicos o «plenos») contrarios a la LRSAL. También, en aquellos ámbitos o materias previamente carentes de regulación, se aplica con plenitud lo establecido en la LRSAL. Y ello tanto si la regulación de la LRSAL pudiera considerarse como invasiva de una competencia autonómica o infractora de la garantía constitucional de autonomía local. Pues, no habiendo una norma autonómica contraria a la LRSAL, cualquier impugnación de la LRSAL por razones competenciales (o de garantía de la autonomía local) no depara por sí la inaplicación de la LRSAL. Salvo, claro es, la posible (aunque difícil) suspensión de eficacia de la LRSAL por el Tribunal Constitucional, seguida de su impugnación. Ya he sostenido en otro lugar que algunas de las normas de la LRSAL son abiertamente inconstitucionales; y otras, dudosamente constitucionales, bien por invadir competencias autonómicas, bien por afectar ilícitamente a la garantía constitucional de autonomía local.¹⁶ Así, por ejemplo, una vez reconocida la validez constitucional del artículo 160.1.b EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia legislativa exclusiva sobre las técnicas de cooperación y colaboración entre entidades locales, si bien con el límite (STC 31/2010, FJ 100) de que corresponde a la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE la regulación de la «naturaleza» de cada una de las formas de colaboración (asociaciones, mancomunidades, convenios, consorcios), es muy clara la inconstitucionalidad del artículo 26.2 LRSAL cuando prevé que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (sic) pueda acordar en concretos ayuntamientos la gestión de un determinado servicio mediante alguna forma cooperativa. Pues no parece dudoso que una cosa es regular la «naturaleza» o, si se quiere, el régimen jurídico de las formas cooperativas (que a juicio del Tribunal Constitucional entra en la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE), y otra bien distinta atribuir a un ministerio el poder para decidir la forma de gestión de servicios públicos en concretos ayuntamientos.

¹⁶ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. «Títulos competenciales y garantía constitucional...», ob. cit., p. 78 y ss.

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

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

4.2.1 *Contradicción entre la LRSAL y la ley autonómica*

Como ya se ha dicho antes, la antinomia entre una ley estatal y una ley autonómica normalmente expresa un exceso o un defecto competencial, bien del Estado, bien de una comunidad autónoma.¹⁷ Incluso cuando la contradicción se da entre una norma básica estatal y una norma autonómica de desarrollo. Porque, o bien la norma estatal no es propiamente básica (y, por tanto, es competencialmente inválida) o bien la norma básica es conforme con la Constitución, y en tal caso la norma autonómica de desarrollo —al contradecir una norma estatal verdaderamente básica— ha percutido en la competencia estatal para dictar normas básicas que determinen el sentido de las normas autonómicas de desarrollo. De ahí que, como no es infrecuente en la jurisprudencia constitucional, la infracción autonómica de una ley básica estatal se considera, en realidad, como infracción de un título competencial del Estado.¹⁸ Dado que toda antinomia entre una norma estatal y una norma autonómica expresa un problema competencial, su solución permanente pasa por la interpretación vinculante del bloque de la constitucionalidad. Tarea que corresponde, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, mediante: una declaración de inconstitucionalidad (de una de las leyes en pugna), la prohibición de alguna concreta interpretación de una de las normas en conflicto o la declaración de inaplicabilidad de una ley estatal en una concreta comunidad autónoma. Según se ve, la controversia constitucional-competencial no siempre se articula como un problema de validez (a veces es una cuestión de aplicabilidad territorial de una ley estatal). Pero, en todo caso, la resolución de la controversia competencial en relación con leyes siempre corresponde, en exclusiva, al Tribunal Constitucional. Ahora bien, decir que las antinomias entre leyes estatales y autonómicas son problemas constitucionales de competencias, y que su solución definitiva corresponde al Tribunal Constitucional, poco dice directamente sobre la conducta debida de los aplicadores del derecho (de la Administración y los jueces) mientras se resuelve un hipotético proceso constitucional.

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

a) La Constitución ha ordenado la potestad legislativa estatal y autonómica mediante materias competenciales que determinan la validez o aplicabilidad territorial de las distintas leyes, estatal o autonómicas. Y aunque es cierto que algunas normas constitucionales refuerzan la posición ordinamental de la ley estatal (como el art.

17 FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid: Iustel, 2005, p. 429.

18 Por ejemplo: STC 132/2012, FJ 7 b.

161.2 CE, sobre la suspensión automática de una ley autonómica impugnada por el Estado),¹⁹ lo cierto es que el ordenamiento jurídico se articula mediante un cuadro complejo y completo de materias competenciales entre el Estado y cada comunidad autónoma (por medio de la Constitución y cada estatuto de autonomía)²⁰ y mediante la reserva al Tribunal Constitucional de la potestad para enjuiciar cuándo una ley ha infringido ese marco competencial (ya lleve ese juicio competencial a la declaración de nulidad o de simple inaplicabilidad de una norma legal).

b) En lógica correspondencia con la ordenación del sistema normativo por medio de la distribución completa de la realidad —en forma de materias competenciales— entre el Estado y las comunidades autónomas, la Constitución no incluye criterios nomodinámicos de eficacia o aplicabilidad alternativos a los juicios de constitucionalidad competencial atribuidos —en exclusiva— al Tribunal Constitucional. Esto es, la Constitución no contempla directamente la posibilidad de que un órgano público (Administración o jueces) opte por la aplicación preferente de una ley (estatal o autonómica) cuando entra en conflicto con la ley de otra entidad territorial diferente (Estado o comunidad autónoma). En especial, la Constitución no impone el desplazamiento de la ley autonómica cuando entra en contradicción con la ley estatal. Es cierto que la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE podría haber amparado aquel efecto de desplazamiento aplicativo. Y, de hecho, múltiples han sido las propuestas doctrinales de identificar en el artículo 149.3 CE un criterio de desplazamiento de la ley autonómica, a favor de la ley estatal.²¹ También el Tribunal Supremo, sobre todo en la última década, ha propugnado sin éxito la articulación del sistema normativo territorial mediante prevalencias aplicativas.²² Sin embargo, y por lógicas y bien fundadas que hayan sido estas propuestas doctrinales y judiciales, lo cierto es que la doctrina constitucional ha cegado por completo —y por ahora— esa vía. Aunque el argumento aparentemente más fundado para esta doctrina constitucional pudiera estar en la protección de las competencias y las leyes autonómicas, que quedarían a la intemperie si siempre hubieran de ceder antes las leyes estatales,²³ en la argumentación constitucional late con fuerza la preservación del Tribunal Constitucional como intérprete no solo último, sino también único, del sistema constitucional.

c) En efecto, la jurisprudencia constitucional ha negado que, en caso de conflicto o concurrencia aplicativa entre una ley estatal y otra autonómica, el artículo 149.3 CE exija, o siquiera ampare, la aplicación de la ley estatal, desplazando la aplicación de la ley autonómica.²⁴ El Tribunal Constitucional, en una doctrina que en puridad está dirigida solo a los jueces, ha prohibido el simple desplazamiento aplicativo de la ley autonómica, fundado en el artículo 149.3 CE. Esto es, la cláusula constitucional de prevalencia ni impone ni permite la solución de la antinomia mediante la simple y directa aplicación preferente de la ley estatal. No es solo, a decir del Tribunal Constitucional, que el artículo 149.3 CE, no imponga *per se*, en casos de conflicto, la aplicación de la norma estatal. La doctrina es más contundente: proscribire la solución de las antinomias por la simple invocación del artículo 149.3 CE. Porque el Tribunal Constitucional considera que toda antinomia entre dos leyes con distinta fuente de producción es, en realidad, un problema constitucional de competencias; y como tal, la controversia solo puede resolverla el propio Tribunal Constitucional. En palabras del Tribunal: «La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde forma exclusiva al Tribunal

19 Esta tesis, en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2001, p. 55 y ss.

20 VIVER I PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1980, p. 91 y ss.

21 De «derogación» de la norma «regional» anterior a la norma estatal, hablaba ya originariamente PAREJO ALFONSO, Luciano. *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 112-115. Incidentalmente: JIMÉNEZ CAMPO, Javier. «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico». *Revista Española de Derecho Constitucional* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 27 (1989), p. 62; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal». En: *Homenaje al profesor García de Enterría*. Madrid: Civitas, vol. I, 1991, p. 562 y ss. RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2.ª edición, 1997, p. 86; TEJEDOR BIELSA, Julio César. *La garantía constitucional del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*. Madrid: Civitas, 2000, p. 93 y 107; ALONSO MAS, María José. «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 161 (2003), p. 305 y ss. (p. 312).

22 Así: STS de 13 de julio de 2012, RC 207/2011.

23 Excelente, en este sentido, la explicación de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *La ley autonómica...*, ob. cit., p. 305.

24 ALONSO MAS, María José, «La prevalencia...», ob. cit., p. 313.

Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular [...]».²⁵ En puridad, esta doctrina constitucional está dirigida a los jueces (no a la Administración). Pues lo que propiamente ordena el Tribunal Constitucional es que los jueces no resuelvan las contradicciones entre leyes mediante juicios aplicativos de prevalencia. Les obliga a abordar las antinomias como problemas competenciales de constitucionalidad de las leyes en conflicto, que han de resolverse siempre y en exclusiva por el Tribunal Constitucional (previo planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad por el juez). De esta manera, el Tribunal Constitucional se asegura la exclusividad en el enjuiciamiento de las leyes. Esta doctrina, cuyo verdadero objetivo es afirmar el poder exclusivo del Tribunal Constitucional para decidir la inaplicación de una norma con rango de ley (estatal o autonómica), se articula a través del mandato y derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Tal anclaje argumental expresa con claridad que la doctrina constitucional se dirige primariamente al juez (pues sólo el poder judicial es el destinatario natural del art. 24.1 CE). Lo que enuncia el Tribunal Constitucional es la articulación de los ordenamientos territoriales mediante criterios competenciales —definidos en el bloque de la constitucionalidad— y no mediante criterios de eficacia (aplicabilidad), siendo así que el juicio de constitucionalidad competencial de las leyes está estrictamente reservado al Tribunal Constitucional, mientras que los juicios de aplicabilidad (o de identificación de la norma aplicable) corresponden a cualquier órgano judicial,²⁶ bajo el principio *non liquet*. Esta articulación, pese a las grandes dificultades prácticas que genera, es congruente con la construcción del orden territorial mediante la distribución exhaustiva de materias competenciales (entre el Estado y las comunidades autónomas) y no mediante cláusulas competenciales abiertas o genéricas que, al generar concurrencias normativas de forma natural, se complementan con una cláusula de prevalencia aplicativa de las leyes de la entidad política central o federal.²⁷ Tal es claramente el caso de la *preemption* norteamericana (conforme al art. VI.2 de la Constitución de los Estados Unidos de América)²⁸ o, salvando las distancias, de la prevalencia del derecho europeo, elaborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a partir de la sentencia *Costa c. Enel* en 1964.²⁹

d) La prohibición de solucionar los conflictos territoriales de leyes mediante el artículo 149.3 CE, si bien dirigida inicialmente a los jueces, bajo el reproche de que la simple inaplicación de una ley autonómica (por contradecir una ley estatal, incluso básica y posterior a la ley autonómica) es un grave defecto de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) hay que extenderla también a la Administración.³⁰ Porque, tal y como se ha explicado, aquella doctrina constitucional niega con contundencia toda virtualidad de la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) para ordenar el sistema de fuentes, precisamente porque el orden constitucional se estructura sobre criterios constitucionales de competencia, y no sobre criterios de aplicabilidad. En consecuencia, si bien el Tribunal Constitucional sólo ha prohibido expresamente que los jueces invoquen el artículo 149.3 CE para inaplicar una ley (autonómica), las razones de fondo que llevan a esta prohibición son necesariamente extensibles a la Administración. Porque si la articulación constitucional de los ordenamientos territoriales no descansa sobre criterios de eficacia (aplicables por cualquier órgano estatal), sino sobre criterios constitucionales de competencia reservados al Tribunal Constitucional, tampoco la Administración puede invocar el artículo 149.3 CE para inaplicar una ley autonómica. En otros términos: la proscripción del

25 SSTC 73/2000, FJ 4; 104/2000, FJ 8; 120/2000, FJ 3; 173/2002, FJ 9; 66/2011, FJ 6, 187/2012, FJ 8; 177/2013, FJ 3.

26 SSTC 76/1995, FJ 5; 173/2002, FJ 10; 58/2004, FJ 14, entre otras.

27 ARROYO GIL, Antonio. «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* [Madrid], núm. 20 (2009), p. 195 y ss. (p. 214).

28 BORRAJO INIESTA, Ignacio. *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de los EE. UU.* Madrid: INAP, 1986, en especial p. 103-112. También: MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Iustel, vol. 2, 2006, p. 274 § 885-887. Y por último, VELASCO CABALLERO, Francisco. «Un ejemplo de funcionamiento de la “preemption” norteamericana: la regulación de la inmigración». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* [Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics], núm. 13 (2011), p. 11 y ss.

29 DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás. *El sistema europeo de distribución de competencias*. Madrid: Thomson Civitas, 2006, p. 137.

30 Otra opinión: TORNOS MAS, Joaquín. «La cláusula de competencia y el artículo 4 de la LOAPA». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Civitas], núm. 37 (1983), p. 185 y ss. (p. 187); ALONSO MAS, María José. «La prevalencia...», ob. cit., p. 313 y 319.

artículo 149.3 CE para justificar la inaplicación de una ley autonómica (cuando entra en conflicto con una ley estatal) es, en la jurisprudencia constitucional, una cuestión estructural del orden jurídico territorial, no un problema de articulación de poderes entre los jueces y el Tribunal Constitucional. De ahí su necesaria aplicación a la Administración Pública.

Conforme a lo expuesto, cuando la Administración se halla ante dos leyes contradictorias, una estatal y otra autonómica, no puede invocar el artículo 149.3 CE para inaplicar la ley autonómica. El resultado es, entonces, que la Constitución no ofrece un criterio nomodinámico único, formal y expreso, para resolver las antinomias. De esta manera, cuando la disposición transitoria segunda LRSAL directamente traslada las competencias municipales sobre servicios sociales a las comunidades autónomas, frente al tenor literal de las leyes autonómicas de servicios sociales (que expresamente atribuyen a los municipios competencias sobre servicios sociales primarios, generales o comunitarios), estamos ante una antinomia para la que el artículo 149.3 CE es absolutamente inerte. Lo mismo se puede decir, por mucho que resulte sorprendente, de la nueva previsión legal (nueva disposición adicional decimosexta 1 LBRL) de que la junta de gobierno local, en determinados supuestos, llegue a aprobar el presupuesto municipal. Esta norma entra en conflicto directo con aquellas otras normas que, en desarrollo de la anterior norma básica estatal, atribuyen al pleno, sin excepción, la aprobación del presupuesto municipal. Pues bien, conforme a la doctrina constitucional, tampoco este conflicto normativo, aun oponiendo una base estatal a una norma de desarrollo autonómica, puede solucionarse con la simple invocación del artículo 149.3 CE (y, por tanto, con la inaplicación de la norma autonómica). Simplemente, porque el Tribunal Constitucional, al afirmar la vertebración del ordenamiento jurídico mediante criterios constitucionales de competencia, y proclamar su poder exclusivo para enjuiciar la conformidad constitucional de las normas con rango de ley, ha cegado por completo la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE (incluso cuando en los conflictos entre normas básicas y normas autonómicas de desarrollo, que expresamente el Tribunal Constitucional articula como un conflicto competencial).

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

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

a) En primer lugar, se evita la antinomia entre el nuevo artículo 13 LBRL (fusiones de municipios) y las leyes autonómicas de régimen local si se interpreta que, tras la nueva redacción del artículo 13 LBRL, coexisten dos procedimientos diferenciados de fusión municipal: el regulado en las leyes autonómicas y el ahora regulado por el artículo 13 LBRL. Ya he sostenido en otro lugar que es cuestionable la propia constitucionalidad del nuevo procedimiento estatal de fusiones.³¹ Pero, en lo que ahora importa, ese problema constitucional de fondo no determina problemas actuales de aplicabilidad, siempre que se interpreten ambas regulaciones (la estatal y la autonómica) como paralelas y compatibles.

b) Lo mismo se podría decir en relación con las oficinas municipales de consumo. Supuestamente, la supresión de la materia «protección de los consumidores» del listado de materias de necesaria competencia local (art. 25.2 LBRL) habría supuesto la eliminación de esa competencia municipal.³² Y esto entra en contradicción patente con las leyes autonómicas que expresamente atribuyen esa competencia a los municipios. Esta antinomia aparente puede ser disuelta si se interpreta que, en puridad, el nuevo artículo 25.2 LBRL no ha suprimido competencias municipales propias (simplemente, porque la ley estatal carece de tal poder en materias sectoriales autonómicas), sino que simplemente ya no obliga a que todas las leyes autonómicas

31 VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. «Títulos competenciales...», ob. cit., p. 118.

32 Tal es la interpretación que, según parece, defienden los servicios técnicos de la FEMP en su nota *Competencias municipales en relación con las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs) tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, febrero de 2014, y de algunos ayuntamientos (así, Informe del Ayuntamiento de Zaragoza: *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza*, febrero de 2014). Ambos textos se pueden encontrar en las bases de datos de www.idluam.es.

asignen alguna competencia a los municipios en las materias del artículo 25.2 LBRL. Esta interpretación, que a mi juicio es la única posible en términos constitucionales, diluye la aparente antinomia entre el nuevo artículo 25.2 LBRL y las leyes autonómicas de protección de los consumidores.

c) Por último, también se puede interpretar que el nuevo régimen de adscripción de los consorcios a una Administración Territorial, conforme a la nueva disposición adicional vigésima LRJ-PAC (introducida por la LRSAL), en puridad solo se refiere a los consorcios voluntarios, creados por convenio. Pues estos son los únicos consorcios contemplados en el artículo 6.5 LRJ-PAC y solo para ellos tiene pleno sentido la previsión de modificabilidad anual de los estatutos, para readscribir el consorcio a la Administración Pública «dominante» en cada ejercicio presupuestario. Esta posible readscripción anual de cada consorcio, conforme a los criterios de la disposición adicional vigésima 2 LRJ-PAC, es una actividad ontológicamente administrativa y difícilmente extensible y exigible a los parlamentos autonómicos que por ley han creado consorcios administrativos. De esta forma, mediante una interpretación prudente de la nueva disposición adicional vigésima LRJ-PAC se puede evitar la colisión normativa con leyes autonómicas (como el art. 61 de la Ley catalana 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona) que crean directamente, sin adscripción alguna, consorcios para la prestación de servicios.

Allí donde no sea posible la reducción lógica de la antinomia, mediante la interpretación razonable de las normas contradictorias, cada Administración Local tendrá que aplicar una u otra de las leyes en conflicto. Esta opción no podrá hacerse al abrigo del artículo 149.3 CE, por lo ya dicho. Lo cual supone que el órgano local no puede, sin más, inaplicar la ley autonómica para aplicar la LRSAL. El resto del ordenamiento jurídico tampoco puede ofrecer un criterio formal para guiar la opción aplicativa de la Administración. Un estatuto de autonomía, en la medida en que no puede definir el poder del Estado, sino solo el poder de cada comunidad autónoma, no puede tener criterios de preferencia aplicativa de las leyes estatales o autonómicas. Tampoco una ley estatal puede contener esos criterios formales, pues en tal caso estaría definiendo el poder autonómico y con ello ocupando una posición propia del poder constituyente, lo que claramente le está vedado a la ley estatal.³³ Tenemos, entonces, que la opción aplicativa de cada órgano administrativo local carece de criterios formales. En consecuencia, cada órgano administrativo deberá, en cada caso concreto, adoptar una decisión aplicativa jurídicamente sostenible. Y bien, para esta «sostenibilidad» jurídica hay que atender a los criterios materiales de la Constitución. Esto es, así como la Constitución no contiene una preferencia aplicativa de las leyes estatales o autonómicas (según la doctrina constitucional ya comentada), sí contiene criterios materiales que dotan de razonabilidad o sostenibilidad a las opciones aplicativas que, en cada caso, adopte el órgano administrativo. Así:

a) El artículo 137 CE enuncia, como verdadero principio jurídico, la autonomía local. Es obvio que tal principio no contiene, *per se*, un criterio nomodinámico que determine inmediatamente la aplicabilidad en cada caso de una ley estatal o autonómica. Pero tal principio de autonomía local, como mandato ponderativo, sí es un argumento constitucional racional para que la Administración Local opte, en caso de contradicción, bien por la ley estatal, bien por la ley autonómica. Ya defendí en otro lugar que el sistema normativo no se ordena sólo —aunque sí preferentemente— por criterios nomodinámicos formales.³⁴ Y que precisamente un principio constitucional material, como el de autonomía local, también contribuye a articular el ordenamiento jurídico. Pues bien, precisamente en situaciones como las ahora consideradas, donde la Constitución carece de todo criterio aplicativo formal, el artículo 137 CE ofrece un criterio material sobre el que apoyar la opción aplicativa de cada Administración Local. Así, por ejemplo, en la medida en que las leyes autonómicas de servicios sociales atribuyen expresamente ciertas competencias a los municipios (sobre atención social primaria), y esta atribución entra en conflicto con la supresión de esas competencias por mor de la disposición transitoria segunda LRSAL, el ayuntamiento puede extraer del artículo 137 CE un criterio aplicativo sostenible: la aplicación de aquella norma más acorde con la garantía constitucional de autonomía local, directamente garantizada por el artículo 137 CE. Obviamente, esta opción no contiene juicio alguno de validez constitucional sobre la ley estatal que suprime la competencia municipal sobre servicios sociales. Es, más sencillamente, una opción aplicativa transitoria, a la espera de un posible juicio de validez competencial que corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional.

b) La Constitución, además del principio territorial de autonomía local, también contiene otros principios

33 SSTC 76/1983, FJ 4; 214/1989, FJ 5.

34 VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2009, p. 33.

o bienes materiales, como la protección de los consumidores (art. 51 CE) o la protección de la salud (art. 43 CE). En caso de contradicción entre leyes estatales y autonómicas, aquellos principios constitucionales pueden guiar la opción aplicativa de cada Administración Local. Así, por ejemplo, ante la supuesta supresión de la competencia municipal sobre protección de los consumidores, que contradice la atribución expresa de tal competencia en las leyes autonómicas, y en la medida en que tal antinomia no pueda ser eludida mediante la interpretación, un ayuntamiento puede optar razonablemente por mantener, transitoriamente, sus oficinas de información a los consumidores.

La propuesta enunciada presenta, sin duda, dificultades en términos de seguridad jurídica. Pues atribuye a cada Administración Local la decisión sobre la norma aplicable en cada caso. Sin embargo, esta evidente dificultad es intrínseca a un sistema de distribución territorial del poder construido sobre criterios constitucionales de competencia y sobre la exclusividad del Tribunal Constitucional para valorar la adecuación de las leyes a esos criterios constitucionales. En todo caso, no conviene exagerar el verdadero alcance de la inseguridad jurídica a la que se ha hecho referencia. Para el caso de que una Administración Local opte por la inaplicación provisional de un precepto de la LRSAL, la Administración del Estado dispone de las facultades impugnatorias enunciadas en los artículos 65 y 66 LBRL. A partir de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la antinomia ha de canalizarse hacia una resolución definitiva, por medio de cuestión de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional. En todo caso, si el delegado del gobierno en la comunidad autónoma considera que el desplazamiento aplicativo de un precepto de la LRSAL «atenta gravemente al interés general de España», puede —conforme al art. 67 LBRL— suspenderlo directamente y luego impugnarlo ante la jurisdicción contenciosa (donde se adoptará la decisión de mantenimiento o no de la suspensión gubernativa). En suma, el Estado dispone de instrumentos suficientes para evitar la consolidación de opciones locales de inaplicación provisional de preceptos de la LRSAL.

4.2.2 Contradicción entre la LRSAL y la regulación directa del régimen local en los estatutos de autonomía

Algunos estatutos de autonomía, ya en su origen, contenían algunas pocas determinaciones directas sobre la organización territorial o local de la correspondiente comunidad autónoma. Esta opción estatutaria original se extendió considerablemente en los estatutos de autonomía renovados a partir del 2006.³⁵ En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la regulación organizativa de cada comunidad autónoma, de forma directa, en su correspondiente estatuto de autonomía. Ha dicho el Tribunal Constitucional que, en el plano «institucional» (no así en el de los derechos constitucionales), el contenido estatutario al que se refiere el artículo 147.2 CE no es rígido, sino flexible.³⁶ Conforme a este criterio general, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la extensa regulación de la organización territorial y del régimen local que contiene el vigente Estatuto de Cataluña. No cabe duda alguna, conforme a la jurisprudencia constitucional, que la regulación local en un estatuto de autonomía está vinculada a la Constitución y, por tanto, a sus garantías de autonomía local, tanto municipal como provincial (STC 31/2010, FJ 100) o insular (STC 132/2012, FJ 3). También está claro que la regulación directa del régimen local en un estatuto de autonomía no puede impedir el pleno «despliegue» de las competencias estatales enunciadas en el artículo 149.1 CE,³⁷ y entre ellas, por ejemplo, la competencia estatal para dictar las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» conforme al artículo 149.1.18 CE (STC 31/2010, FJ 6). En consecuencia, si un estatuto de autonomía contiene una regulación que, por su extensión o intensidad, impide al Estado el pleno despliegue, en una concreta comunidad autónoma, de su competencia sobre las «bases del régimen local» (ex art. 149.1.18 CE), tendremos que concluir que aquella regulación estatutaria es inconstitucional. Ahora bien, este planteamiento también ha de hacerse en sentido inverso. Esto es, una eventual regulación «básica» estatal que, por su extensión o intensidad, contradiga la regulación estatutaria del régimen local,

35 TUDELA ARANDA, José. «La organización territorial en las reformas estatutarias». *Revista Aragonesa de Administración Pública* [La Muela: Instituto Aragonés de Administración Pública], núm. 29 (2006), p. 121 y ss.; FONT I LLOVET, Tomás. «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías». *Anuario del Gobierno Local 2004* [Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic], 2005, p. 13 y ss.

36 SSTC 247/2007, FJ 12; 31/2010, FJ 4.

37 STC 247/2007, FJ 10.

habrá de ser tachada de inconstitucional e inaplicable en esa concreta comunidad autónoma.³⁸ Pues, como es sabido, el estatuto de autonomía, como integrante del «bloque de la constitucionalidad», es parámetro constitucional de todas las leyes, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC).³⁹ En consecuencia, la regulación estatutaria del régimen local, siempre que no haga «irreconocible» la competencia básica estatal sobre «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», es canon de enjuiciamiento y eficacia territorial de cualquier ley estatal sobre bases del régimen local. Piénsese, por ejemplo, en la regulación directa de las materias competenciales locales en el artículo 84.2 EAC, que expresamente incluye los «servicios sociales públicos de asistencia primaria» (letra m). Esta norma entra en contradicción directa con la disposición transitoria segunda LRSAL, cuando dispone directamente el traslado a las comunidades autónomas de todas las competencias municipales sobre servicios sociales (con excepción de las competencias de evaluación de las situaciones de necesidad y de actuación urgente). Es claro que, esta norma de la LRSAL entra en contradicción con el artículo 84.2.m EAC. En consecuencia, si llegamos a la conclusión de que el artículo 84.2.m EAC es constitucionalmente válido (porque su listado de materias competenciales locales respeta la competencia estatal sobre bases del régimen local y sobre las distintas materias sectoriales de titularidad estatal) tendremos que concluir que la disposición transitoria segunda LRSAL es inconstitucional en relación con el Estatuto catalán.

Todo lo dicho hasta aquí se refiere a la constitucionalidad del régimen local estatutario, por un lado, y de la legislación básica de régimen local, por otro lado. Esos criterios de conformidad constitucional corresponde aplicarlos, en exclusiva, al Tribunal Constitucional. Pero en ausencia de ese juicio de constitucionalidad, bien puede ocurrir que un ayuntamiento o diputación provincial se encuentre frente a dos normas válidas (una estatutaria y otra de la LRSAL) contradictorias. Para tal situación, los criterios de constitucionalidad recién expuestos no aportan ningún criterio aplicativo asequible. Pues, en la situación descrita, la Constitución no contiene un criterio formal, expreso y predeterminado sobre cuál debe ser la norma —de las dos en conflicto— que debe aplicar un ayuntamiento o diputación. Ya se ha dicho antes que la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) no contiene, conforme a la actual jurisprudencia constitucional, ningún criterio de preferencia aplicativa de la norma estatal. Nada en la Constitución dice que, en defecto de excepción expresa en la propia ley básica estatal, haya de aplicarse por entero el régimen básico estatal, aun en contradicción con la regulación estatutaria directa. Pero tampoco la Constitución establece lo contrario, esto es, que, en caso de antinomia, el aplicador del derecho (juez o Administración) haya de aplicar preferentemente y en todo caso la norma estatutaria. Desde luego, el artículo 147.1 CE, cuando dice que el estatuto será la norma «institucional básica» de cada comunidad autónoma, está definiendo al estatuto como «norma de cabecera»⁴⁰ del correspondiente ordenamiento autonómico, pero nada más. No está estableciendo ningún criterio de preferencia aplicativa del estatuto de autonomía, respecto de las leyes estatales. Y lógicamente, ni el propio estatuto de autonomía ni la ley básica estatal pueden fijar ese criterio nomodinámico o aplicativo, pues en tal caso estarían definiendo el propio sistema de fuentes, y con ello ocupando la posición propia del poder constituyente.⁴¹ Entiéndase bien. Es correcto afirmar que el estatuto de autonomía, por su especial posición y función constitucional en el seno del «bloque de la constitucionalidad», es parámetro de validez de la ley básica estatal. Pero esa condición de canon de validez sólo se podrá dar en la medida en que el propio estatuto haya respetado el pleno «despliegue» de las competencias estatales ex artículo 149.1 CE. Y a esa conclusión, que es de estricta constitucionalidad —y reservada por completo al Tribunal Constitucional— no puede llegar por sí sola ninguna Administración Local. Y es que, a la postre, detrás de un aparente conflicto aplicativo se encuentra una cuestión de validez de constitucionalidad: si el estatuto o la ley básica estatal se han atenido a los ámbitos materiales que le son propios.⁴² Esta conclusión se intensifica, incluso, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha admitido la regulación estatutaria directa del régimen local como forma anticipada de ejercicio de una

38 Esta doctrina ya estaba en la STC 214/1989, FJ 15. Y, con notables dificultades argumentales, aparentemente para evitar la ratificación expresa de aquella doctrina después de la STC 31/2010, se vuelve a la inaplicabilidad de una norma básica estatal, por contradictoria con la regulación directa de un estatuto de autonomía, precisamente, en materia local, en la STC 132/2012, FJ 3.

39 RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. *La forma del poder*. ob. cit., p. 79 y 80. En la jurisprudencia: SSTC 66/1985, FJ 1; 11/1986, FJ 5; 214/1989, FJ 4; 247/2007, FJ 5, entre otras muchas.

40 STC 247/2007, FJ 6.

41 STC 76/1983, FJ; 247/2007, FJ 7.

42 SSTC 247/2006, FJ 6; 31/2010, FJ 3.

competencia legislativa que, en el propio listado estatutario de competencias autonómicas, se atribuye a la correspondiente comunidad (STC 31/2010, FFJJ 36 y 100). Esto es: el estatuto de autonomía no puede regular el régimen local más allá de lo que podría hacer el correspondiente parlamento autonómico por ley. En suma, la contradicción entre una norma estatutaria sobre régimen local y una norma de la LRSAL está articulada en un nuestro sistema jurídico como un problema constitucional de competencia, y no como una situación constitucionalmente lícita y articulada mediante un criterio de preferencia aplicativa.

Tenemos, entonces, que un ayuntamiento, diputación, consejo comarcal, cabildo o consejo insular se encuentra obligado a una tarea *prima facie* imposible: cumplir simultáneamente dos normas (una estatutaria y otra de la LRSAL) válidas. Por supuesto que el conflicto aplicativo se elude cuando —como ya se vio antes con las cláusulas expresas de excepción— la propia LRSAL dispone su inaplicación parcial en una o varias comunidades autónomas. Pero fuera de estos casos, aún se pueden dar conflictos aplicativos necesitados de solución. En tal situación, la Administración Local ha de esforzarse, en primer lugar, por encontrar una interpretación de los preceptos en tensión que permita su vigencia simultánea. Cuando esto no sea posible, lógicamente habrá de optar por aplicar una norma, y desatender otra. En esa labor de opción, a falta de un criterio constitucional abstracto de preferencia aplicativa, la Administración Local puede apoyarse en principios constitucionales que, si bien no imponen por sí la aplicación o inaplicación de norma alguna, si permiten calificar como no irrazonable (y, por tanto, no arbitraria) la opción aplicativa de cada Administración Local. Aquí se puede traer a colación el principio de autonomía local (que aconseja la aplicación de aquella norma, de las dos en conflicto, más favorable a la autonomía local) o los principios rectores de la política social y económica, que aconsejan la inaplicación de aquellas normas —de las que están provisionalmente en conflicto— que contradigan los mandatos de protección de los consumidores (art. 51 CE), la promoción de la salud, el medio ambiente o la cultura.

Especial consideración merece el caso en el que el Tribunal Constitucional ya ha enjuiciado y confirmado la validez de una norma estatutaria sobre régimen local. En tal caso, ya no hay duda de validez sobre la norma estatutaria ni sobre su respeto al ámbito material de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE. Sabemos ya, en este sentido, que un estatuto de autonomía puede fijar un listado mínimo de materias de necesaria competencia local, como hace en la actualidad el artículo 84.2 EAC, siempre que ese listado se corresponda con sectores competenciales de la propia comunidad autónoma. Tal listado no es contrario, *per se*, a la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Más bien, dice el Tribunal Constitucional, «el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a las entidades locales [...] en su caso se superpone a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en ejercicio de la competencia reservada por el artículo 149.1.18 CE» (STC 31/2010, FJ 3). También sabemos que la distribución autonómica de competencias de escala local entre los distintos niveles de gobierno local (provincial, comarcal, municipal) no es libre, pues forma parte de la competencia básica estatal la fijación de criterios o principios sobre esa distribución (STC 31/2010, FJ 37). También el estatuto de autonomía puede regular con amplitud las relaciones —y por tanto, los controles— entre la Administración Autónoma y las entidades locales, siendo así que el objeto de la competencia básica estatal en este punto parece centrada en la posibilidad de que el Estado pueda establecer controles de la propia Administración Estatal sobre cualesquiera entidades locales de España (STC 31/2010, FJ 38). Así mismo, el estatuto de autonomía puede singularizar directamente el régimen de las provincias en la correspondiente comunidad autónoma, siempre que esa singularización permita al Estado (ex art. 149.1. 18 CE), establecer «la composición y el modo de elección de sus miembros», así como las «competencias en el orden local» (STC 31/2010, FJ 41).

En todos los ejemplos mencionados ya hay criterio constitucional expreso sobre la validez de la norma estatutaria de régimen local. Ahora bien, incluso en este caso, la contradicción entre la norma estatutaria y una norma de la LRSAL es un conflicto constitucional, reservado al Tribunal Constitucional. Pues sólo el Tribunal Constitucional podrá declarar que, en la situación de contradicción, la norma de la LRSAL es efectivamente contraria al estatuto de autonomía y, por tanto, infractora del bloque de la constitucionalidad (con la consecuencia de que en ese punto la LRSAL no será aplicable en la concreta comunidad autónoma de que se trate). En consecuencia, incluso cuando, por un enjuiciamiento anterior, ya no está en duda la constitucionalidad de una norma estatutaria de régimen local, el órgano administrativo local no está obligado o autorizado genéricamente a inaplicar la norma de la LRSAL que contradiga la norma estatutaria. Pues la LRSAL, como ley, sigue siendo válida y, por tanto, por principio, eficaz y aplicable, mientras no sea considerada contraria al «bloque de la constitucionalidad» en una concreta comunidad autónoma.

5 Bibliografía

ALONSO MAS, María José. «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 161 (2003), p. 305 y ss.

ARROYO GIL, Antonio. «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* [Madrid], núm. 20 (2009), p. 195 y ss.

BORRAJO INIESTA, Ignacio. *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de los EE. UU.* Madrid: INAP, 1986.

COBREROS MENDAZONA, Edorta. «Comentario al art. 149.1.16 CE». En: CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*. Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 2373-2389.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás. *El sistema europeo de distribución de competencias*. Madrid: Thomson-Civitas, 2006.

DÍAZ LEMA, José Manuel. «El anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ¿Cambio de rumbo en la Administración española». *Anuario del Gobierno Local 2012* [Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic], 2013, p. 47-91.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal». En: *Homenaje al profesor García de Enterría*. Madrid: Civitas, vol. I, 1991, p. 562 y ss.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid: Iustel, 2005.

FONT I LLOVET, Tomás. «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías». *Anuario del Gobierno Local 2004* [Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic], 2005, p. 13 y ss.

GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard. «Estatuto de Autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* [Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms], núm. 12 (2011), p. 237-301.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 122 (1990), p. 7-102.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2001.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier. «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico». *Revista Española de Derecho Constitucional* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 27 (1989), p. 62 y ss.

LAGO NÚÑEZ, Guillermo. «Modelo para la clasificación de procedimientos en base a su atribución competencial». *El Consultor de los Ayuntamientos* [Madrid: La Ley-Actualidad], núm. 5 (2014), p. 509 y ss.

MIR I BAGÓ, Josep. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 1991.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. «Comentario al artículo 150.2 CE». En: CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*, Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 2504-2517.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Iustel, vol. 2, 2006.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2.^a edición, 1997.

SÁEZ ROYO, Eva. «La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación interadministrativa». En: AA.VV. *Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, p. 19 y ss.

SUÁREZ CORUJO, Borja. *La protección social en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Iustel, 2006.

TEJEDOR BIELSA, Julio César. *La garantía constitucional del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid: Civitas, 2000.

TORNOS MAS, Joaquín. «La cláusula de competencia y el artículo 4 de la LOAPA», *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Civitas], núm. 37 (1983), p. 185 y ss.

TUDELA ARANDA, José. «La organización territorial en las reformas estatutarias», *Revista Aragonesa de Administración Pública* [La Muela: Instituto Aragonés de Administración Pública], núm. 29 (2006), p. 121 y ss.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2009.

VELASCO CABALLERO, Francisco. «Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán». En COSCULLUELA MONTANER, Luis; CARBONELL PORRAS, Eloísa; MEDINA ALCOZ, Luis (dirs). *Reforma estatutaria y régimen local*. Madrid: Civitas Thomson-Reuters, 2011, p. 85 y ss.

VELASCO CABALLERO, Francisco. «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales». *Anuario de Derecho Municipal 2010* [Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons], núm. 5 (2011), p. 21 y ss.

VELASCO CABALLERO, Francisco. «Un ejemplo de funcionamiento de la “preemption” norteamericana: la regulación de la inmigración». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* [Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics], núm. 13 (2011), p. 11 y ss.

VELASCO CABALLERO, Francisco. «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 75 y ss.

VIVER I PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989.