

Introducción

La aprobación por el Estado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL) ha presidido el devenir de todo el año 2014 por lo que se refiere a la actuación de los gobiernos locales, pero también, de forma específica, a la actividad de las Comunidades Autónomas en relación con los entes locales de su territorio.

En concreto, se destacan en esta ocasión dos aspectos de la aplicación LRSAL que derivan específicamente de la dinámica del sistema autonómico. Por un lado, el dato de que la propia LRSAL contiene una serie de previsiones que toman en consideración las particularidades de algunas Comunidades Autónomas en relación a su organización territorial y a sus competencias en la materia de régimen local. Por otro lado, el hecho de que las Comunidades Autónomas han reaccionado de maneras muy variadas a la hora de implicarse en el proceso de aplicación de la LRSAL. Retomamos, con ello, los trabajos de FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, Anuario del Gobierno Local 2013, así como, muy especialmente, GALÁN GALÁN, Alfredo, “La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, REALA núm. monográfico 2015, cuya exposición se asume en la presente ocasión.

1. Aplicación diferenciada o asimétrica de la LRSAL

El alcance general de los principios constitucionales del art. 135 CE es esgrimido como cobertura de la voluntad del legislador estatal de buscar la uniformidad en su aplicación territorial, voluntad clara en las primeras versiones del anteproyecto. No obstante y probablemente como consecuencia de la fuerte oposición de algunas Comunidades Autónomas durante la tramitación, comenzaron a incluirse cláusulas que exceptuaban o bien modulaban la aplicación de la ley en ciertos territorios y ámbitos subjetivos. De este modo, la aplicación uniforme pierde su carácter absoluto y cede espacio a una aplicación diferenciada o asimétrica (Velasco Caballero). La búsqueda del siempre difícil equilibrio entre uniformidad y diversidad reaparece aquí bajo la forma de una geometría variable en la aplicación territorial de la reforma finalmente aprobada. De esta manera se confirma que la concepción de las bases estatales como común denominador cuenta con notables excepciones, derivadas normalmente de un “anclaje estatutario” específico, según ya previera el Tribunal Constitucional, pero

también vinculadas a la relación ley general-ley especial, debido a la existencia de regímenes locales especiales.

Las cláusulas de excepción o modulación de la aplicación de la ley se recogen en varias de sus disposiciones adicionales.

a) Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

La disposición adicional cuarta LRSAL establece relevantes “especialidades” para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Lo cierto es que esta aplicación diferenciada no ha sido puesta en cuestión habida cuenta la muy peculiar naturaleza de estas dos ciudades, dotadas de un régimen especial encabezado por sus respectivos Estatutos de Autonomía e integrado por las normas de desarrollo dictadas por sus correspondientes Asambleas en virtud del ejercicio de su potestad reglamentaria. El alcance de esta potestad reglamentaria, precisamente, es objeto de alguna de las reglas especiales contenidas en esta disposición adicional cuarta.

b) Municipios de régimen especial de Madrid y Barcelona

La disposición adicional quinta LRSAL tiene como objeto determinar la aplicación de esta Ley concretamente en los municipios de Madrid y de Barcelona, ciudades que cuentan desde antiguo con un régimen especial de carácter singular, por lo que la mencionada disposición intenta asegurar la consecución de la finalidad de la LRSAL también en estas ciudades, pero con la salvaguarda, en todo lo posible, de sus regímenes propios: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El tratamiento concedido a estos dos grandes municipios ha variado marcadamente a lo largo del enrevesado proceso de elaboración de la reforma, y resulta interesante ver su evolución.

El borrador de 18 de febrero de 2013 es el primero que incluye alguna referencia concreta a estas ciudades (por ejemplo, en materia de personal o de organización), pero lo más relevante es que incorpora a la disposición derogatoria única una alusión directa a la afectación de sus regímenes especiales: “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas (...) todas aquellas disposiciones contrarias a lo previsto en esta Ley contenidas en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona”. Como era previsible, debieron saltar todas las alarmas.

Así, el borrador de 21 de mayo de 2013, se muestra ya más sensible a la especialidad con la inclusión de una disposición adicional cuarta (la que finalmente será la quinta) dedicada íntegra y específicamente a los regímenes especiales de

Madrid y Barcelona, con el siguiente tenor: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica *en lo que no se oponga a la misma* y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Las dificultades interpretativas ya estaban muy presentes en este momento, puesto que la introducción de esta disposición adicional convivía con el mantenimiento de la disposición derogatoria única y su referencia específica a los regímenes especiales de ambas ciudades. Tuvo aquí una gran influencia el Dictamen de 26 de junio de 2013 del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley. El órgano consultivo, en efecto, entra a examinar muy críticamente tanto la disposición adicional cuarta (quinta, en la versión definitiva) como la disposición derogatoria del proyecto de ley, sosteniendo la necesidad de que ambas sean profundamente reformuladas ya que: “lo natural es que las normas jurídicas de naturaleza particular difieran de las normas generales referidas a la misma materia. Por ello, la precisión según la cual las leyes particulares de los Municipios de Madrid y de Barcelona cuya vigencia expresamente se mantiene deben aplicarse en cuanto no se opongan a la nueva Ley constituye una determinación poco coherente y generadora de confusión. Por tal razón, se entiende necesario que en esta disposición adicional se suprima el inciso “en lo que no se oponga a la misma”. Por lo mismo, en la disposición derogatoria debería eliminarse su contenido final, referido a las Leyes 22/2006 y 1/2006. Esto es, cuanto sigue a partir de las palabras ‘... así como todas a aquéllas...’”. Aun habiéndose atendido las observaciones del Consejo de Estado, la redacción actual de la disposición adicional quinta LRSAL es manifiestamente mejorable. Atendiendo a su tenor literal podemos extraer las siguientes conclusiones.

Por lo pronto, la regla general es que la totalidad de la regulación contenida en la LRSAL es aplicable a estas dos grandes ciudades, y se trata de una aplicación directa, y no supletoria como establecen los arts. 160 y 161 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Por excepción, no será de aplicación a estos dos municipios la parte de la regulación contenida en la LRSAL que sea incompatible con las particularidades de su régimen especial: “sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica”. Pudiera parecer que adquiere aquí gran importancia fijar con precisión cuales sean estas “particularidades” del régimen especial de estos municipios. Pero la realidad es que, por su misma definición, todas las disposiciones de la legislación especial que no coincidan con la legislación general pueden ser calificadas como particularidades.

El límite a la posibilidad de exceptuar la aplicación de las bases contenidas en la LRSAL, en el caso de estos dos grandes municipios, es la sumisión rigurosa a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. En el fondo, lo que viene a establecerse es que el límite lo constituye el nuevo contenido del art. 135 CE. No es fácil interpretar el alcance de este límite, referido a dichos principios constitucionales. Ciertamente la exposición de motivos de la propia ley justifica la totalidad de la reforma en la necesidad de desarrollar y aplicar esos principios en la administración local. Pero una inter-

pretación extensiva de este criterio llevaría al absurdo de vaciar completamente de contenido la disposición adicional quinta. Por ello, parece razonable proceder a una interpretación más restrictiva. De este modo, cabría admitir que solamente estaría justificado que fueran un límite a la aplicación preferente de la legislación especial aquellas afectaciones de la ley general sobre la ley especial que pudieran acreditar una suficiente conexión, directa e inmediata, por necesarias, con la efectividad de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

c) *Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra*

Las disposiciones adicionales primera y segunda LRSAL, respectivamente, afirman que la LRSAL “se aplicará” a la Comunidad Autónoma del País Vasco (apartado primero de la disposición adicional primera) o bien a la Comunidad Foral de Navarra (apartado primero de la disposición adicional segunda) “en los términos establecidos en el art. 149.1.14 y 18 y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco [o, en el caso de Navarra, de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra], de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”.

Tal y como están formuladas estas disposiciones, la aplicación de la LRSAL en estos territorios debe llevarse a cabo en el punto de equilibrio entre los títulos competenciales utilizados por el Estado para aprobar la reforma (los recogidos en los citados arts. 149.1.14 y 149.1.18 de la CE, según reconoce la propia disposición final quinta LRSAL) y el amparo constitucional de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE). En suma, el legislador básico, a través de estas disposiciones adicionales, intenta delimitar la aplicación de su norma en el País Vasco y en Navarra buscando conjugar dos imperativos constitucionales: por un lado, la atribución constitucional de títulos competenciales al Estado y, por otro, la garantía constitucional de la foralidad.

El punto de equilibrio entre ambos mandatos constitucionales es encontrado por ambas disposiciones adicionales estableciendo una regla general y seguidamente una excepción. La regla general es la aplicabilidad de la LRSAL a estas dos Comunidades Autónomas, pero a continuación se establece la excepción a esa regla: la aplicación de la LRSAL se realizará “sin perjuicio de las particularidades” que resulten del Estatuto de Autonomía del País Vasco o de Navarra, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) y, en general, “de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”.

En conclusión, se condiciona la aplicación de la LRSAL a su no contradicción con las normas estatutarias y, en general, con todas aquellas que integren su régimen foral actualizado. O lo que es lo mismo, se reconoce la aplicación

preferente de este último conjunto normativo sobre los preceptos contenidos en la LRSAL. Es consecuencia del “anclaje” no ya solo estatutario, sino incluso constitucional, que fundamenta esta situación. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, puede decirse que la “interiorización” del régimen local es absoluta.

d) Comunidad Autónoma de Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta también con una cláusula específica contenida en la disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL. Se trata de una poco clara disposición en la que se afirma, de entrada, que la aplicación de la LRSAL en ese territorio deberá hacerse “teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía”. Esa especialidad, aunque no aparezca concretada, hemos de entenderla referida al nivel supramunicipal, habida cuenta de que esta norma estatutaria prevé la coexistencia con carácter general de provincia y comarca.

Otra cosa es aclarar el significado y alcance que deba darse a ese “tener en cuenta” a través del cual se articula la relación aplicativa entre la LRSAL y el Estatuto aragonés. En cualquier caso, y a pesar de lo deficiente de la redacción, el precepto deja claro que la actuación autonómica (“la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración”) deberá hacerse necesariamente “con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”. Si nos quedamos con una interpretación literal, poco margen queda a la especialidad, puesto que “tener en cuenta” el Estatuto debe ser compatible con la aplicación de la totalidad del “contenido básico” de la LRSAL (j). Y, por si aún quedase alguna duda, debe serlo con el respeto de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas que son, precisamente, los objetivos que justifican la aprobación de la ley y que, por consiguiente, explican la totalidad de sus preceptos.

e) Islas Canarias e Illes Balears

La disposición adicional decimosexta LRSAL contiene dos cláusulas dedicadas específica y respectivamente a las Islas Canarias (apartado primero) y a las Illes Balears (apartado segundo). En ambos casos, se parte de que la LRSAL se aplicará a los cabildos insulares canarios y a los consejos insulares baleares, pero “en los términos previstos en su legislación específica”. No se aclara cual sea esa “legislación específica”, aunque sin duda cabrá incluir sus respectivas normas estatutarias. En cualquier caso, la modulación de la aplicación de la LRSAL en los territorios insulares encuentra el límite habitual: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Se plantea así, la supremacía de los correspondientes Estatutos en la medida que atribuyen directamente competencias a los órganos insulares, atribuciones con

las que chocarían algunos de los desplazamientos competenciales operados directamente por la LRSAL.

f) *Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de régimen local*

Además de las cláusulas referidas específicamente a Comunidades Autónomas concretas que hemos visto –y a regímenes especiales–, la LRSAL contiene otras referidas genéricamente a todas las Comunidades o bien a un conjunto indeterminado de ellas delimitado por algún rasgo en común.

La primera es la contenida en la disposición adicional tercera, apartado primero, LRSAL. En ella se afirma que los preceptos de esta Ley “son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas”. Aplicación que debe hacerse, no obstante, “sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía”. Ahora bien, con el límite de que tendrá lugar “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”.

Nos encontramos, otra vez, ante una disposición cuya recto significado es un verdadero misterio. En efecto, la regla general parece ser la plena aplicación en el común de las Comunidades Autónomas de todo el contenido de la LRSAL. Ahora bien, esa regla encuentra como excepción (“sin perjuicio”), en el caso de aquellas Comunidades que las tengan, las competencias exclusivas en materia de régimen local atribuidas por sus respectivos estatutos. Lo que implicaría la no aplicación, en esos territorios, de aquellos contenidos de la Ley que recaigan sobre cuestiones incluidas en dicha materia competencial. Pero tal cosa no es así, puesto que el confuso precepto impone un límite a la excepción: la operación debe hacerse “en el marco de la normativa básica estatal”. Y como la práctica totalidad de la LRSAL tiene este carácter, hemos de entender que ha de tener lugar “en el marco” de la propia LRSAL. Tal vez ello podría llevar a entender esta aplicación de la Ley “sin perjuicio” de las competencias exclusivas autonómicas como una aplicación “a pesar de” dichas competencias exclusivas.

g) *Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio*

La disposición adicional tercera, apartado segundo, LRSAL se refiere al conjunto de “Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio”. Aquí tienen cabida algunas Comunidades que cuentan ya con una cláusula específica, como es el caso de los cabildos insulares de Canarias (disposición adicional decimosexta, apartado primero, LRSAL), de los consejos insulares de las Illes Balears (disposición adicional decimosexta, apartado segundo, LRSAL) y de las comarcas de Aragón (disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL). Pero la alusión que se hace a la existencia de un “sistema institucional propio” nos parece un guiño a Cataluña que, sorprendentemente, no cuenta con ninguna cláusula específica. En efecto, el art. 2.1 del Estatuto catalán define la Generalitat, no sin cierta imprecisión, como “el sistema institucional en que se

organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”. Sistema institucional que está compuesto por las instituciones de nivel autonómico (art. 2.2) y, además, por los entes locales catalanes: “los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen” (art. 2.3).

La especialidad prevista en estos casos consiste en que “las referencias de esta Ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales 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”. Como bien se ha observado, esta disposición debe interpretarse de una manera que sea conforme con la salvaguarda de la autonomía provincial, derivada directamente de la Constitución y cuyo núcleo esencial, según ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, es precisamente la función de asistencia y cooperación con los municipios. La referencia aquí a las veguerías previstas en el EAC es inevitable.

b) Comunidades Autónomas con organización comarcal

En último lugar, la disposición adicional sexta LRSAL contiene una cláusula referida conjuntamente a aquellas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos de Autonomía se prevea una “organización comarcal”. Hay que entenderla aplicable, por tanto, no únicamente a Aragón, que ya cuenta con una cláusula propia (disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL), sino también a aquellas otras Comunidades que cuenten con comarcas, como es el caso de Cataluña (arts. 83.2 y 92 del Estatuto catalán) y de Castilla y León, con el caso singular de la Comarca del Bierzo (art. 46 del Estatuto castellano-leonés).

La especialidad permite salvar la peculiaridad estatutaria en estos territorios, puesto que la aplicación de la LRSAL debe hacerse “respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”. Ello puede ser de especial interés en relación con las distintas fórmulas de gestión compartida de servicios municipales bajo la coordinación provincial en relación a los municipios de menos de 20.000 habitantes a que se refiere el nuevo art. 26.2 LBRL.

2. La tortuosa aplicación de la ley por las Comunidades Autónomas

La aprobación de la LRSAL ha originado un fuerte rechazo en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Oposición que se ha articulado de dos formas distintas y complementarias: mediante su impugnación ante el Tribunal Constitucional y, a la espera de su pronunciamiento, a través de una aplicación obstativa o reinterpretadora de los contenidos de la Ley:

a) Impugnación autonómica de la LRSAL ante el Tribunal Constitucional

Algunas Comunidades Autónomas han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LRSAL. En concreto, lo

han promovido: la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014); el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959-2014) y el Parlamento de Andalucía (núm. 2003-2014); el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014); el Parlamento de Cataluña (núm. 1996-2014) y el Gobierno de Cataluña (núm. 2006-2014); el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014); y el Gobierno de Canarias (núm. 2043-2014). A estas impugnaciones debe sumarse el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia; y Mixto. Así como el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014.

Las argumentaciones que sostienen las impugnaciones autonómicas son principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la vulneración que la Ley produce de la autonomía de sus gobiernos locales. Aunque lo cierto es que no deja de ser algo colateral en relación con la principal vía argumental, a saber: la defensa de las propias competencias autonómicas ante la extralimitación estatal (FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?” AGL 2012). La afectación a las competencias no es sólo en la materia de régimen local, sino en las materias sectoriales –educación, sanidad, servicios sociales– en las que incide la LRSAL. En este punto es de interés reflexionar acerca del impacto que tienen los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no solamente en la reinterpretación del alcance de la autonomía local, sino también sobre el reparto de competencias entre estado y Comunidad Autónoma en las materias relativas a la organización territorial y el régimen local. Es verdad que el art. 135 CE no constituye un título atributivo de competencias del Estado, pero resulta innegable que bajo su cobertura, y con una nueva interpretación de los títulos estatales del art. 149.1 CE, se está dictando una incesante y expansiva normativa estatal de contenido económico que ocupa espacios antes reservados al legislador autonómico. El Tribunal Constitucional desde el año 2011 viene recordando que con la modificación del art. 135 CE se ha incorporado al ordenamiento un “nuevo canon de constitucionalidad”.

b) La “insumisión” autonómica en la aplicación de la LRSAL

El espíritu autonómico distante e incluso contrario a lo ordenado por la LRSAL se hace evidente a la hora de proceder a su aplicación, ya sea limitándose a aprobar disposiciones aclaratorias carentes, al menos formalmente, de naturaleza normativa o dictándose normas autonómicas que vienen a reinterpretar los preceptos contenidos en la Ley estatal. Un ejemplo puede servir para ilustrar esta última afirmación: para que las entidades locales puedan ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (las denominadas “competencias impropias” en las primeras versiones del texto legal), el nuevo art. 7.4 LBRL exige un informe previo de la administración competente por razón de la materia

en el que se señale la inexistencia de duplicidades. Pues bien, el desarrollo de este informe en muchas Comunidades Autónomas suaviza su impacto cuando no lo neutraliza por completo. Así, en algunos supuestos, con base en la literalidad del precepto, que habla de “nuevas competencias”, se concluye que el régimen del art. 7.4 LBRL no será de aplicación a las competencias que los entes locales vengan ya ejerciendo. Operará, pues, únicamente de cara al futuro (así, art. 3 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL). En otros casos, en cambio, se considera que corresponde a los propios entes locales hacer la valoración acerca de si los servicios que vienen prestando incurrir en duplicidad, de manera que si el juicio es negativo no será preciso solicitar autorización alguna a ninguna otra administración (así, art. 2.3 y 4 del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. Y también art. 4.1 del Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 de la LBRL).

La LRSAL es principalmente una norma estatal de carácter básico, dictada al amparo del título competencial sobre régimen local implícito en el art. 149.1.18 CE (disposición final quinta LRSAL). Por tanto, y siguiendo las reglas generales de distribución de competencias, lo que procedería tras su aprobación es el desarrollo normativo autonómico de sus preceptos. Como ya hemos advertido, sin embargo, las Comunidades Autónomas han afrontado esta labor –aquellas que lo han hecho– con la aprobación de muy dispares disposiciones que pueden agruparse así:

a) *Mediante la aprobación de una ley autonómica:*

- Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Ley riojana 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad autónoma de La Rioja.
- Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL.
- Ley Foral de Navarra 23/2014, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral de la Administración Local de Navarra a fin de adecuarse a las disposiciones de la Ley estatal sobre racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

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

- Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.

- Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.
- Decreto-ley extremeño 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.
- Decreto-ley catalán 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL. Quedó derogado tras su falta de convalidación por el parlamento autonómico. En su sustitución se dictó el Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL.
- Decreto-ley murciano 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.

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

Aquí se sitúa el Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 LRSAL.

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

- Circular vasca de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL.
- Circular castellano-leonesa de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Nota explicativa catalana de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL.

- Circular aragonesa 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL que modifica la LBRL.
- Circular valenciana de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.

A la vista de la aplicación de la LRSAL que están llevando a cabo las Comunidades Autónomas, concretada hasta el momento en las disposiciones arriba enumeradas, podemos hacer la siguiente valoración:

- a) Debe tenerse presente el distinto punto de partida que tienen las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la ya examinada aplicación territorial diferenciada o asimétrica de la LRSAL. Por ello, resulta no solamente normal, sino obligado que el desarrollo autonómico de sus preceptos no sea el mismo en todas las comunidades.
- b) Las Comunidades Autónomas han optado por no proceder al desarrollo autonómico de los preceptos de la LRSAL o bien por hacerlo de manera muy restringida. Y además, como hemos advertido, habitualmente movidas por la intención de obstaculizar la aplicación de la ley estatal. Esto se traduce, más allá de las medidas concretas adoptadas, tanto en la densidad de la regulación autonómica como en su alcance. Desde esta última perspectiva, en efecto, lo más común es que tenga como objeto únicamente aquellas cuestiones inaplazables que mayores disfunciones eran susceptibles de generar en la práctica local: la situación de las competencias locales atribuidas por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el régimen de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del nuevo art. 7.4 LBRL, la necesaria adaptación de los convenios de colaboración, normalmente ligados a la financiación y, por último, el trato a dar a las competencias locales en materia de educación, sanidad y servicios sociales.
- c) Desde un punto de vista formal, el desarrollo autonómico de la LRSAL se caracteriza por la diversidad instrumental empleada: leyes, Decretos-leyes, reglamentos, circulares y notas. En ellas, no siempre queda claro cuando estamos ante un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales, en ejercicio de la competencia legislativa compartida que corresponde a la comunidad, y cuando ante una mera disposición aclaratoria o interpretativa de una ley estatal particularmente enrevesada y confusa. Es más, no siempre está clara la naturaleza normativa de la disposición en cuestión.

De lo que no hay duda, en cambio, es acerca de la preferencia autonómica por el empleo de normas con rango legal (Ley y Decreto-ley).

Teniendo en cuenta que la mayoría de las cuestiones reguladas no son materias reservadas a la Ley, se han querido buscar dos razones complementarias que expliquen este hecho. Por un lado, y ante la incertidumbre generada con la entrada en vigor de la LRSAL, la voluntad de ofrecer a los operadores jurídicos locales una interpretación de ella a la que pudieran acogerse y que les proporcionase el mayor nivel posible de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, el deseo del normador autonómico de imponer a sus gobiernos locales una interpretación homogénea –que, además, fuese la suya propia– de la regulación contenida en la LRSAL (Marcos Almeida). Esto último tiene importancia en tanto que las propias entidades locales, especialmente las de mayor relevancia, habían comenzado ya a aprobar sus propias guías interpretativas de la ley estatal.

Llama también la atención el alto número de Decretos-leyes autonómicos en esta operación, una tendencia que debe enmarcarse en la más general –y abusiva– propiciada por la crisis económica. Puede ponerse en duda, en estos casos, la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, cuestión que ha sido objeto de análisis en el Dictamen 16/2014, de 11 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en relación con el Decreto-ley catalán 3/2014 ya citado. El órgano consultivo consideró que solamente concurría el presupuesto habilitante en la materia relativa a la adaptación de convenios y no en el resto de contenidos de la norma, lo que provocó, tras su no convalidación parlamentaria y su consiguiente derogación, la aprobación de un nuevo Decreto-ley 4/2014 con un objeto limitado a ese aspecto. Debe advertirse, no obstante, que el examen realizado en el Dictamen tiene también en cuenta que la regulación de los gobiernos locales catalanes, con los límites allí fijados, es materia reservada a un tipo reforzado de ley autonómica (Ley de desarrollo básico del estatuto), que se encuentra, por imperativo estatutario, excluida de la posibilidad de regulación mediante Decreto-ley autonómico.