



**FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

"EFECTOS EN LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A DERECHOS
SOCIALES RECONOCIDOS A LAS CC.AA. Y ADMINISTRACIÓN
LOCAL DERIVADOS DEL ACUERDO PARA LA REFORMA DEL
ART. 135 CE DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2011".

TESIS DOCTORAL

Director: Prof. Dr. D. Manuel J. Terol Becerra
Doctorando: Francisco Manuel Silva Ardanuy

Sevilla, 2016

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de una tesis doctoral constituye, sin duda, un esfuerzo de elaboración sólo posible gracias al apoyo y contribución de un gran número de personas e instituciones sin las que este trabajo jamás hubiera visto la luz.

A mi maestro y director de tesis, Manuel Terol Becerra. Maestro de juristas y hacedor de vocaciones por aportarme su enciclopédico conocimiento del Derecho y darme la oportunidad de formar parte de la Universidad Pablo de Olavide y ejercer como docente e investigador. Sin tu ilusión, generosidad y profunda sabiduría esta obra no hubiera sido posible.

A la profesora Doctora, Laura López de la Cruz, por el entusiasmo que imprimió a los primeros pasos de esta obra y por su permanente disposición para que esta investigación pudiera culminar con éxito.

Al director del Programa de Doctorado de Ciencias Políticas y Jurídicas, profesor Francisco Infante Ruiz, por su dedicación y plena disposición a resolver las distintas dificultades que todo trabajo de investigación sufre en su proceso de elaboración. Gracias Fran por tu rigor científico y calidad humana.

A todos aquellos que contribuyeron decididamente a que pudiera obtener las fuentes necesarias para el desarrollo de esta investigación; a la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía en la figura de sus distintos responsables, por su calurosa acogida a esta investigación y su audacia en la interpretación del efecto de las modificaciones legislativas sobre la planta municipal. Al Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) por su eficaz puesta a disposición de sus recursos documentales. Al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) por ofrecer sus recursos estadísticos para la presente. Al Departamento de Economía Aplicada III de la Universidad de Sevilla por su incansable apoyo a la depuración de datos estadísticos. Al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y a la Fundación Democracia y Gobierno Local por sus aportaciones técnicas y conceptuales. A la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) por brindar la experiencia práctica acerca del impacto del proceso de reforma constitucional en el mundo local.

Agradecer muy especialmente a la Faculdade de Ciências Sociais e Humanas de la Universidade Nova da Lisboa, en la figura de su profesora Alexandra Pelúcia, por su infatigable apoyo y su calor humano a la hora de desarrollar mi estancia de investigación en la Universidade Nova Da Lisboa donde pude conocer de primera mano los efectos de la aplicación de los principios de estabilidad y contención del déficit en un Estado comunitario sometido a intervención económica. Sin tu inestimable ayuda la dimensión internacional de este trabajo no habría sido posible.

A los profesores Silva Leal y Rodríguez Gallardo por su impagable apoyo en la selección de fuentes bibliográficas y el tratamiento de las Sentencias del Tribunal Constitucional, Tribunales Superiores de Justicia y dictámenes del Consejo de Estado. Gracias por vuestro buen hacer y vuestro rigor frente a mis plazos siempre imposibles.

Por supuesto, a quienes corrigieron, apuntaron nuevas ópticas o enriquecieron desde el punto de vista conceptual y técnico esta obra. A los compañeros del Área de Derecho Constitucional por su fraternidad y comprensión ante mis limitaciones de tiempo. A los compañeros del Centro de Estudios de Postgrado de la Universidad Pablo de Olavide (CEDEP) por su diligencia en la tramitación de esta obra.

A todos los profesores que contribuyeron a mi formación académica, que me aportaron metodología y suficiencia investigadora. A todos los viejos maestros de escuela, por su sencillez, constancia y ejemplaridad en el desempeño de la profesión más hermosa del mundo.

Finalmente, esta obra tiene como destinatarios últimos el conjunto de hombres y mujeres que sufren las distintas formas de desigualdad derivadas de la aplicación de leyes que abocan a los pueblos a situación de privación, exclusión y pobreza. Para que algún día seamos capaces de hacer leyes a la altura de la dignidad humana.

A todos gracias siempre.

"EFECTOS EN LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS A LAS CC.AA. Y ADMINISTRACIÓN LOCAL DERIVADOS DEL ACUERDO PARA LA REFORMA DEL ART. 135 CE DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2011".

[ÍNDICE]

Introducción.....Págs. 1-3.

PRIMERA PARTE: Evolución del Estado Social en su dimensión constitucional.

Presencia y exigibilidad.

Capítulo 1.-Expresión del Estado social en el ordenamiento jurídico español.

1.1.-Configuración del Estado social y democrático de Derecho.....Págs. 4-8.

1.2.-Dogmática española de los derechos sociales.....Págs. 8-15.

1.2.1.-Los derechos sociales como derechos fundamentales “*in fieri*”Págs. 15-26.

1.3.-Exigibilidad de los derechos sociales en el ordenamiento

jurídico español.....Págs. 27-30.

1.4.-Los derechos sociales como derechos subjetivos.....Págs.30-35.

1.5.-El ejercicio de tutela sobre los derechos sociales.....Págs.36-42

Capítulo 2.- Los Derechos sociales reconocidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

2.1.-Noción y realidad jurídica de los Derechos sociales en el contexto

comunitario.....Págs.42-51

2.2.-La protección de los derechos sociales en el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU)..... Págs.51-57

2.3.-Los derechos sociales y su protección mediante la Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales.....Págs.57-59

2.4-La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección de Derechos Sociales.....Págs. 60-64

2.5.-La protección de los Derechos sociales en la UE; el Tribunal de

Justicia de la UE.....Págs. 65-69

2.6.-La protección de los Derechos sociales en la UE; el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE).....Págs. 69-77

Capítulo 3.-Los Derechos Sociales en el marco del Derecho Internacional comparado

3.1.-Aproximación dogmático-jurídica a la factibilidad de los derechos sociales en el ámbito Derecho Internacional comparado.....Págs. 77-84

3.2.-El Comité de Derechos Sociales, económicos y culturales como garante de los derechos sociales.....Págs. 85-88

3.3.-El carácter indivisible e interdependiente de los Derechos sociales a la luz de la interpretación sistemática interna y externa.....Págs. 88-93

3.4.-Tenor de los pactos internacionales de defensa de los Derechos económicos, sociales y culturales y mecanismos específicos de supervisión.....Págs.93-110

3.5.-El Estado español ante los compromisos internacionales en materia de derechos sociales.....Págs.110-113

Capítulo 4.-Los derechos sociales en el contexto del modelo de Estado descentralizado y desconcentrado.

4.1.-Configuración del ejercicio de prestación de los Derechos Sociales en el Estado autonómico.....Págs. 114-122

4.2.-La inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía.....Págs. 122-130

4.3.-Los derechos sociales expresados como políticas públicas en los estatutos de autonomía.....Págs. 130-136

4.4.-La regulación de los derechos sociales en las reformas estatutarias.....Págs.136-140

4.5.-Principios rectores vinculados a los derechos sociales consignados en los Estados de Autonomía y articulación mediante políticas públicas.....Págs. 141-159

Capítulo 5.-Subsidiariedad y responsabilidad en el ejercicio de prestación de las Administraciones Locales en materia de derechos sociales.

5.1.-Las Administraciones locales; contexto español y europeo.....Págs. 160-163

5.2.-Capacidad de intervención y estructura de financiación y ejecución material de competencias de la Administración Local.....Págs. 163-177

5.3.-Redimensionamiento y de las competencias de la Administración Local; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....Págs.177-196

5.4.-Garantía constitucional de la autonomía local en el contexto de aplicación de la Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....Págs. 196-209

5.5.-Revisión de las estructuras y praxis de las entidades locales en favor de la materialización de competencias relativas a derechos sociales.....Págs. 209-214

SEGUNDA PARTE: Crisis del Estado social; proceso de reformas legislativas derivadas de la reforma del artículo 135 CE (2011-2015).

Capítulo 6.-Caracterización de la crisis económica en el Estado español.

6.1.-Alcance de la crisis económica (2008-2015).....Págs. 214-228

6.2.-Evolución del mercado de trabajo; desempleo y desigualdad (2008-2015)
.....Págs. 229-236

6.3.-De la combinación de la pobreza material y la exclusión social.....Págs. 237-260

6.4.-Derechos sociales ante la crisis; acceso y justiciabilidad.....Págs. 260-272

6.5.-Principios de redistribución y solidaridad como base de los Estados sociales europeos.....Págs. 272-275

Capítulo 7.-La constitucionalización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

7.1.-De los tratados constitutivos y de funcionamiento de la Unión Europea al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....Págs. 276-279

7.2.-Incidencia de la normativa de la UE en el despliegue de políticas de estabilidad presupuestaria por parte de los Estados miembros.....Págs. 279-291

7.3.-El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).....Págs. 291-293

7.4.-Tratado de estabilidad, coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y de la Unión Monetaria.....Págs. 293-294

Capítulo 8.- Del proceso de reforma del art.135 CE de 27 de Septiembre de 2011.

8.1.-Precedentes y justificación de la reforma Constitucional.....Págs. 295-297

8.1.2.-Tránsito desde los fundamentos del artículo 135 CE original y su nueva configuración.....Págs. 297-300

8.2.-Contenido del nuevo artículo 135 CE.....Págs. 301-306

8.3.-De la relación entre el art.135 reformado los principios de estabilidad presupuestaria y límite de deuda pública.....Págs. 306-312

8.4.-Reforma constitucional y redimensionamiento financiero de las CC.AA. y Administraciones Locales.....Págs. 312-323

8.5.-Deshidratación del Estado Social bajo el art.135 CE.....Págs. 323-329

Capítulo 9 .- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; alcance y reflejo constitucional.

9.1.-Ámbito de aplicación y principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....Págs. 329-341

9.2.-Procedimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....Págs. 341-343

9.2.1.-Incidencia de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria en el ámbito de los principios constitucionales de autonomía autonómica y local.....Págs. 344-348

9.2.2.-De la efectividad y consecuencias sobre el conjunto de las CC.AA. de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.Págs.348-352

9.3.-Reflejo constitucional de la deuda pública.....Págs. 352-354

9.3.1.-Dimensión constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y su control constitucional.....Págs. 355-358

9.4.- Informe “*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*”

(CORA).....Págs. 358-376

9.5.-De las colisiones existentes entre las medidas contenidas en el Informe de la “*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*” (CORA) y el ordenamiento jurídico autonómico y local.....Págs. 376-410

9.6.- Efectos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en la materialización por la Administración autonómica y local de los derechos sociales.....Págs. 410-420

TERCERA PARTE: Alteración de la organización institucional y afectación de la dimensión social del Estado.

Capítulo 10.-Del proceso de reforma de la Administración Local; ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

10.1.-Consideraciones preliminares y proceso de elaboración de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....Págs. 421-424

10.2.-Aspectos formales y efectos derivados de la aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre en el ámbito de las competencias de las Administraciones locales en materia de derechos sociales.....Págs. 424-430

10.3.- Consideraciones de rango particular sobre elementos que constituyen colisiones con los Estatutos de autonomía “segunda generación”Págs. 431-439

10.4.-De las colisiones establecidas entre la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local y la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....Págs. 439-499

Capítulo 11.-Posicionamiento doctrinal frente a la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

11.1.-Del Dictamen del Consejo de Estado nº338/2014 relativo al conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.....Págs. 499-532

11.2.-De la vulneración del principios de autonomía local.....Págs. 533-537

11.3.- Efectos en términos de ahorro neto y disponibilidad de recursos humanos al servicio de las Entidades Locales en el contexto de aplicación de Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Págs. 537-541

11.4.-De los efectos de la STC ante el recurso de inconstitucionalidad 1792-2014 presentado por la Asamblea de Extremadura contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª a 4ª y 11ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.....Págs. 542-603

Capítulo 12.-Contexto y perspectivas de las Administraciones locales ante la modificación de sus funciones e institucionalidad.

12.1.-Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales; propuestas para a articulación de competencias en el contexto de aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....	Págs.603-621
12.1.1-Tipología de competencias de los gobiernos locales y diputaciones provinciales en el contexto de aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....	Págs. 621-639
12.2.-Las Diputaciones Provinciales en el contexto de entrada en vigor de Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....	Págs. 639-644
12.3.-De la prestación de servicios por Mancomunidades y Consorcios....	Págs.644-649
12.4.-Prestación de servicios en régimen de gestión integrada o compartida para municipios con población inferior a 5.000 habitantes.....	Págs. 649-652
12.5.- Efectos de la aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el ámbito de los servicios sociales municipales.....	Págs. 652-662
12.6.-Debilitamiento de la autonomía y capacidades de gobierno del mundo local.....	Págs. 663-666
<u>CUARTA PARTE</u> .-Conclusiones/Conclusões.....	Págs. 667-684
<u>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES</u>	Págs.685-908

"EFECTOS EN LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS A LAS CC.AA. Y ADMINISTRACIÓN LOCAL DERIVADOS DEL ACUERDO PARA LA REFORMA DEL ART. 135 CE DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2011".

Prof. Dr. Francisco Manuel Silva Ardanuy

Departamento de Derecho Público

Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España)

Introducción.

El 27 de Septiembre de 2011 (BOE nº233 de 2011) se publicaba la segunda reforma de la Constitución Española operada desde 1978. La reforma afectaba al artículo 135 CE que en su versión inicial al principio de reserva de ley tanto para emitir deuda pública como para contraer crédito, añadiendo que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión, pasando ahora a incorporar con tratamiento y rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria.

Al otorgarse un nuevo estatus, constitucional en este caso, al principio de estabilidad y a la limitación de déficit y deuda pública según lo determinado por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se introduce una explícita limitación al gasto público con carácter estructural, lo que afecta a la capacidad de los poderes públicos de atender de manera eficaz aquellos derechos que materializan la dimensión social del Estado. La cláusula del Estado social, consagrada en el art. 1.1 CE se manifiesta en un bloque de derechos de carácter socio-económico, cuya efectividad depende de la garantía prestacional de los poderes públicos. La efectividad de derechos, con una marcada vertiente asistencial (educación, sanidad, servicios sociales, servicios culturales) requiere de una importante consignación de recursos económicos públicos.

Una vez que el principio de estabilidad presupuestaria ha adquirido tratamiento constitucional, las limitaciones en materia de endeudamiento y gasto público obligan a un proceso de reorganización y racionalización del gasto público que por su carácter permanente, cuestiona el núcleo indisponible de prestaciones esenciales que se entendían garantizadas constitucionalmente por hallarse ligadas indisolublemente a la dignidad de la persona.

La cláusula del Estado social encuentra un primer reflejo constitucional en el art. 9.2 CE a través del mandato general a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sea real

y efectiva removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud y faciliten la participación de toda la ciudadanía en la vida política, social, cultural y económica. La Constitución Española reconoce un amplio elenco de derechos socio-económicos, prestacionales de carácter positivo, recogidos en el Capítulo III, del Título I (“De los principios rectores de la política social y económica”) con una exigibilidad limitada por el art.53.3 CE.

A este condicionamiento organizativo establecido constitucionalmente a los derechos sociales, se suma la limitación económica que, a partir de la ordenación de prioridades que en materia de gasto público introduce la reforma de la Constitución, que provoca el cuestionamiento de los principios del Estado del Bienestar en aras del mantenimiento de la estabilidad de precios y del poder adquisitivo de la moneda única.

Los ingresos fiscales y las cotizaciones sociales que financian la materialización de los derechos sociales se han visto limitados en el periodo objeto de estudio (2008-2015), y al no poderse recurrir al déficit ni al endeudamiento público al haberse sobrepasado los límites impuestos por la UE, hace que se tengan que recortar, cuando no suprimir, las garantías prestacionales a los particulares.

En su nueva redacción, el art. 135 CE establece de forma incondicionada que todas las Administraciones adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, con los límites de endeudamiento establecidos para cada una de las Administraciones Públicas. Se establece así un contexto en el que, si los ingresos no llegasen a cubrir un determinado nivel de gasto y los límites de déficit estructural y de endeudamiento se hubiesen superado, la única vía a la que se podría recurrir sería la reducción del gasto.

El art. 135.2 CE establece que el Estado y las CC.AA. no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros, al tiempo que establece que el pago de los intereses y el capital de la deuda de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta, situándose que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones en relación con el Producto Interior Bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El párrafo segundo, del art. 135.2 CE prevé que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CC.AA. en relación con su PIB, y añade en el apartado 5º del art. 135.2 CE que una ley orgánica fijará los principios a los que se refiere el artículo, así como la participación en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, matizándose y ampliándose de esta forma las competencias del art.149.1.3ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 14ª (Hacienda general y demanda del Estado) de la Constitución Española.

El apartado 6ª del art. 135 CE establece que las CC.AA., de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En materia de servicios públicos de carácter social y asistencial, esta cuestión tiene gran relevancia, porque son las CC.AA. las responsables de la prestación de la mayor parte de los servicios ligados a los derechos sociales.

El apartado 4º del art.135 CE permite que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública se puedan superar en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen del control del Estado y que perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad ecológica social del Estado, apreciados por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

La hipótesis abordada por el estudio del impacto de la reforma del art.135 CE en el ámbito de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones locales en materia de derechos sociales, es determinar la alteración sustantiva de los elementos nucleares expresados por el art.1.1 CE a partir de la entrada en vigor de los principios de la reforma constitucional operada el 27 de septiembre de 2011 con el apoyo auxiliar de diferentes leyes orgánicas que en sus respectivos ámbitos y objetos de aplicación modifican la arquitectura prestacional en materia de derechos sociales reconocible entre 1978 y 2008.

El estudio organiza la demostración de la hipótesis de trabajo a partir de tres ámbitos de análisis diferenciados; la evolución del Estado Social en su dimensión constitucional tanto en términos de presencia como de exigibilidad; un segundo bloque que aborda la crisis del Estado social y su proceso de reformas legislativas derivadas de la reforma del artículo 135 CE (2011-2015) y una tercera parte relativa a la alteración de la organización institucional y afectación de la dimensión social del Estado.

Conocer los elementos modificados en el ámbito de las competencias residenciadas en la Administración local y autonómica y cómo ambas esferas de la Administración han tenido que modificar su forma de prestación de dichos derechos, cuando no suprimir la prestación misma, a partir de una modificación de la estructura organizativa del Estado y de una disminución de los recursos económicos disponibles hasta llegar a la desnaturalización de la naturaleza social y de derecho asumida constitucionalmente por el Estado español es el objeto del presente estudio.

PRIMERA PARTE: Evolución del Estado Social en su dimensión constitucional.
Presencia y exigibilidad

Capítulo 1.-Expresión del Estado social en el ordenamiento jurídico español.

1.1.-Configuración del Estado social y democrático de Derecho.

El Estado español en su configuración optó por definirse como un “*Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”, con el objetivo, tal y como determina el Preámbulo constitucional de garantizar la convivencia democrática y establecer una sociedad democrática avanzada, en el marco de la promoción de la cultura y la economía para asegurar una digna calidad de vida, garantizando a todos los españoles el ejercicio de sus derechos bajo el imperio de la ley.

Mediante el despliegue de los principios de libertad, igualdad, pluralismo y la solidaridad, el texto constitucional de 1978 aspira a contener la necesaria legitimidad de origen cumpliendo los criterios de una correcta teoría democrática del Estado, como de ejercicio, valorados en términos de libertad, justicia y progreso. La caracterización del Estado social y democrático es:

- Reconocimiento del pluralismo social a través de la legitimación de todas las asociaciones y entidades que cumplan los requisitos para así ser consideradas.
- Resignificación de la propiedad privada en relación al interés público y a la función social de la propiedad.
- Asunción de la función interventora del Estado en la economía y en la sociedad a través del sector público
- Planificación indicativa de la economía.
- Garantías de presencia pública para el desarrollo de sectores económicos que sin ser de interés preferente para el mercado, deben prestarse a fin de garantizar las necesidades de determinados grupos ciudadanos.
- Despliegue por parte del Estado de mecanismos de garantía social mediante el establecimiento de un sistema de Seguridad Social y vinculación con los objetivos de progreso y crecimiento mediante vinculados al pleno empleo o el desarrollo de los derechos sociales.
- Respeto a la exigencia de seguridad jurídica propia del Estado de Derecho.

- Sujeción del poder ejecutivo al control tanto político como jurisdiccional, institucionalizando jurídicamente a los grupos parlamentarios de la oposición y sometiendo las acciones de todos los poderes al imperio de la ley.
- Incorporación plena del Gobierno a la función normativa.
- Asunción del diálogo para la construcción de iniciativas políticas entre los partidos políticos a fin de ahormar la base legislativa que se apruebe en el ámbito del poder legislativo.
- Valoración del papel del trabajo de impulso y promoción de las comisiones parlamentarias que permiten avanzar las posiciones que posteriormente se desarrollarán en sede parlamentaria.
- Reflejo de la dimensión social del Estado en el Capítulo III, Título I acerca de los principios rectores de la política social y económica.
- Asiento de los derechos en materia de realización cultural del Capítulo II del Título I¹.
- Presencia explícita de los derechos de prestación.

En este contexto, el Estado incorpora los derechos sociales en términos de coordinación con los derechos civiles y políticos, quedando reflejados en la arquitectura constitucional en las formulaciones realizadas por el art. 1.1 que fija el carácter social del Estado estableciendo como valores superiores del Ordenamiento jurídico la igualdad y la justicia; los artículos 14 y 9.2 sobre la igualdad formal y la igualdad real y efectiva²; el artículo 10.1 que viene a fundamentar el orden político y la paz social en la dignidad de la persona³; los contenidos de los artículos 39 a 52 acerca de los principios rectores de la

¹ Con especial mención de lo expresado en el artículo 48 CE en términos de promoción de las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural y las diferentes formas de plasmación de la cultura como un derecho (arts. 44.1, 50 y 25.2 CE). Reserva el texto constitucional funciones atribuidas a los poderes públicos expresadas tanto en el Preámbulo (protección de los derechos humanos, de las culturas, de las tradiciones, de las lenguas y de las instituciones) como en el artículo 3º (respeto y protección de las distintas lenguas) o el artículo 149.2 CE (en torno al servicio público de la cultura).

² ARAGÓN REYES, M...: “Constitución española: economía de mercado y Estado social”, en GARCÍA SANMIGUEL, I. (ed.): *El principio de igualdad*, Madrid, Dykinson, 2000. DÍEZ MORENO, F.: *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

³ Junto con estos principios esenciales deben citarse el reconocimiento del pluralismo social gracias a la constitucionalización de los sindicatos, de las asociaciones empresariales y de los colegios y organizaciones profesionales, el reconocimiento de la negociación y de los conflictos colectivos, el derecho a la huelga o la fijación de eficacia jurídica a los convenios colectivos. ALEGRE MARTÍNEZ, M.A.: *La dignidad de la persona como fundamento del Ordenamiento constitucional español*, León, Universidad de León, 1996.

política social y económica⁴; el artículo 53.3 que fija que el Poder Legislativo y el Poder Judicial informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser alegados exclusivamente ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen⁵.

En base al articulado mencionado, el Estado social puede impulsar mandatos a los poderes públicos a fin de alcanzar los objetivos sociales y de progreso demandados por la ciudadanía, con la garantía, además, del control de constitucionalidad de las leyes que regulen los derechos sociales en cuestión, permitiendo así al legislador su plena materialización con un sólido fundamento constitucional.

El proceso de evolución de los sistemas de organización de las estructuras del Estado de derecho y sus fundamentos jurídicos vive en el periodo de entreguerras (1918-1939) un momento de transformación crucial al dar cabida en los textos constitucionales a una suerte de sincretismo de elementos procedentes del constitucionalismo social y del constitucionalismo democrático⁶. En este sentido los textos constitucionales surgidos en

PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos sociales y su significación actual”, en Virgilio ZAPATERO, V. e GARRIDO, I.: *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009, p. 42.

⁴ Junto con lo expresado en el Capítulo III del Título I, debe atenderse a lo expresado en los artículos 128 a 136 del Título VII en materia de Economía y Hacienda. Los rasgos y objetivos esenciales el sistema económico que se consigna en la Constitución son la estabilidad económica y el desarrollo de un modelo económico sostenible; la distribución más equitativa de la renta regional y personal; el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial; la unidad económica nacional y la distribución competencial entre el poder central y los poderes autonómicos; la propiedad privada; la libertad de empresa y libre competencia compatible con las distintas formas de intervención de los poderes públicos; la iniciativa pública; la posibilidad de planificación económica general; la existencia de un sistema tributario progresivo; la instauración de un régimen estatal de Seguridad Social; la protección del medio ambiente; la vinculación de los poderes públicos a los principios de política social y económica; la existencia de un sistema sancionador y la integración del Reino de España en organizaciones de carácter supraestatal mediante las obligaciones dispuestas en los Tratados suscritos. GARCÍA PELAYO, M.: “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” en RAMIREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979; insertado en sus *Obras Completas*, CEC, Vol. III, Madrid, 1991.

⁵ JELLINEK, G.F.: *Teoría general del Estado*, Comares, 1999. Véase del mismo autor *System der subjektiven öffentliche Rechte*, 1ª ed., Mohr, Freiburg, 1892, págs. 63-76 y 109-129.

⁶ Asumiendo la definición del Estado de Derecho en una doble dimensión; una vertiente basada en el derecho objetivo, del Derecho como norma, en virtud del cual es exigible que rija el imperio de la Ley y que el ordenamiento jurídico sea el medio de catalización y limitación del poder; por otro lado, debe existir una vertiente de Derecho subjetivo, mediante el cual se incorpora los derechos y libertades de la

dicho periodo recogen el reconocimiento de derechos sociales y económicos, facultando la dimensión interventora del Estado en la economía; el reconocimiento de los partidos de masas y su traslación al ámbito del derecho parlamentario; la asunción de instituciones de democracia directa y de órganos de fiscalización como los Tribunales de Garantías Constitucionales⁷.

Será a partir de 1945 cuando se extienda el derecho de participación política lo que implicaba el avance en términos de igualdad y la plasmación del sufragio universal, directo y secreto para la elección de órganos de representación política, con el consecuente impacto en el ámbito del pluralismo político, las garantías de libertad y la ampliación de los dinteles de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La evolución del Estado social y democrático de Derecho es en la actualidad y aspiración que se materializa progresivamente a fin de desplegar, profundizar, ampliar y garantizar los derechos sancionados constitucionalmente sobre la base del de la primacía del Derecho, la participación efectiva de la ciudadanía y la materialización de la solidaridad entre territorios mediante la acción de los poderes públicos.

El proceso de transferencia de soberanía progresiva que se ha ido articulando en las últimas décadas en favor de las instituciones de la Unión Europea ha tenido como consecuencia que la política monetaria y buena parte de la política económica quedan fijadas por las autoridades comunitarias, lo que en un contexto de asunción de los principios de estabilidad financiera y contención presupuestaria acarrea una erosión de los principios del Estado social en el contexto europeo.

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea y el Derecho privado emanado de sus instituciones han venido a regular una serie de derechos y libertades que configuran el estatuto jurídico de la ciudadanía de la UE, donde se recogen libertades concretas que pueden ser invocados ante las instancias y tribunales nacionales respectivos con especial énfasis en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad.

El Consejo de Europa ha perfilado los ordenamientos nacionales propiciando modificaciones en su contenido, si bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 sólo recoge una parte de los derechos enunciados en la Declaración Universal de 1948, quedando una parte muy sustantiva en la Carta Social Europea⁸ aprobada en 1961

ciudadanía, de forma que el Estado de Derecho sea un Estado que reconozca los derechos reconocidos al total de los ciudadanos.

⁷ ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst y DOEHRING, Karl: El Estado social. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

⁸ Aprobada por el Consejo de Europa el 18 de octubre de 1961, e incorporada al ordenamiento español mediante Instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980. La Carta Social Europea entró en vigor para España el 5 de junio de 1980, treinta días después de la fecha del depósito del Instrumento de

y revisada en 1996. Sobre la base del Convenio Europeo de 1950 y la Carta Social Europea revisada de 1996 se articula la Carta de Niza del año 2000, que adquirió el reconocimiento de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en virtud del Tratado de la Unión Europea de 2009⁹. En virtud de las herramientas para la defensa de los derechos sociales existentes en el ámbito comunitario parece que la garantía para los mismos será más efectiva cuanto mayor sea el efecto combinado de la tutela que puedan ejercer el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y sus protocolos, la propia Carta Social Europea, así como por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité Europeo de Derechos Sociales.

1.2.-Dogmática española de los derechos sociales.

La dogmática de los derechos sociales se ve actualmente afectada por el debate en torno a su exigibilidad y los déficits advertidos en la exigencia de los mismos como derechos justiciables. El debate sobre cómo debe construirse una dogmática que contenga estructura, contenido y alcance de los derechos sociales se debe acudir a una dogmática de los derechos sociales en línea con la dogmática de los derechos de defensa, la cual se encuentra relativamente consolidada, con el objetivo de acabar con la minusvaloración de unos derechos considerados en determinados periodos como derechos de “segunda categoría” frente a los derechos fundamentales. Al mismo tiempo y en la medida que se mantienen las estructuras doctrinales actuales, se facilita el consenso doctrinal sobre los derechos sociales¹⁰.

La principal dificultad de la exigibilidad de los derechos sociales estriba en su caracterización como derechos de prestación, ya que exigen en gran medida que el

ratificación español, de conformidad con su artículo 35. Según se dispone en el Instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980 España interpretará y aplicará los artículos 5 y 6 de la Carta Social Europea en relación con el artículo 31 y el anexo a la Carta, de manera que sus disposiciones sean compatibles con las de los artículos 28, 37, 103.3 y 127 de la Constitución española. La versión [revisada de la Carta Social Europea fue aprobada el 3 de mayo de 1996](#), cuya ratificación no ha sido materializada por el Reino de España. JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997. MAESTRO BUELGA, G.: “El Tratado de Lisboa y la Constitución Económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 9, 2008.

⁹ En el caso del Reino de España, no se ha procedido a la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996 ni se ha suscrito el Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995.

¹⁰ CARRETERO SÁNCHEZ, S. C.: El cambio de los derechos sociales y su justiciabilidad, Universidad Complutense, 2004. ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria, GIUBBONI. S.: “Da Roma a Nizza. Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell’Unione Europea”, en *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, núm. 7, p. 12. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2012, págs. 125-133. PISARELLO, G.: *Los derechos sociales y sus garantías*, Trotta, Madrid, 2007. TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L.: *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

obligado por el derecho en cuestión suministre al titular del derecho prestaciones con reflejo económico¹¹.

Conectando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el texto constitucional nos encontramos con que los derechos sociales visualizables en la Constitución son el derecho al trabajo y las condiciones de ejercicio de éstos¹² (art. 35, Título I, Capítulo II, Sección 2ª), el derecho a la Seguridad Social (art. 41 Título I, Capítulo III), derecho a la vivienda (art.47, Título I, Capítulo III), derecho a la protección de la salud (art. 43, Título I, Capítulo III), derecho a la educación (art. 27; Título I, Capítulo II, Sección 1ª) y el derecho a la cultura (art. 44 , Título I, Capítulo III)¹³.

En el ordenamiento jurídico, los derechos sociales son en primer lugar, derechos fundamentales (los que son reconocidos por el texto constitucional) y después los Derechos Humanos (los derechos del Derecho Internacional). En el ordenamiento jurídico español, la Constitución tiene primacía sobre los Tratados Internacionales, siendo los mecanismos de protección internacional de los derechos siempre subsidiarios de los nacionales.

El problema de la exigibilidad de los derechos sociales ha de resolverse con la dogmática jurídica. Existe una amplia conciencia sobre la menor importancia de los derechos sociales en relación a los derechos fundamentales, lo que apareja una reducción notable de su contenido y sus garantías, aduciéndose por lo general, que los tribunales no pueden pronunciarse sobre cuestiones de política social. La consolidación de la Constitución

¹¹ GARCÍA MORALES, A: *La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales*, en “Los derechos sociales como derechos justiciables”, Ed. Bomarzo, Albacete, 2010. TEROL BECERRA, M.J.: Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: Derechos ciudadanos y principios rectores, en Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. 2011. VÍRGALA FORURIA, E.: “Los derechos sociales comunitarios y su protección en Europa y en España” en APARICIO PÉREZ, M.A. (coord.): *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos*. Barcelona: CEDECS, 2001, págs. 699-728.

¹² FREIXES SANJUAN, T.: Los derechos sociales de los trabajadores en la Constitución, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986. LEMA AÑÓN, C.: Derechos sociales, ¿para quién?: sobre la universalidad de los derechos sociales, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, nº. 22, 2010. MONEREO PÉREZ, J. L.: “*Derechos sociales de la ciudadanía y Ordenamiento Laboral*”, CES, Madrid, 1996, 266 págs.

¹³ La protección de colectivos (niños, mujeres, mayores o situaciones de dependencia que tienen mención expresa en CE) no se articulan como derecho social. VICIANO PASTOR, R. y SERRA CRISTÓBAL, R., “Los derechos sociales y culturales conforme al Derecho internacional”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA M. N. (dirs.), Comentario a la Constitución socio-económica de España, Comares, Granada, 2002. RUIZ ROBLEDO, A., CÁMARA VILLAR, G., “Reflexiones sobre una hipotética reforma constitucional del Capítulo II del Título del Título I de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 129- 164.

normativa, exigible judicialmente de manera directa, incluso frente al legislador, facilita el campo de actuación de la Constitución que en este ámbito puede erigirse como elemento transformador¹⁴.

Debe analizarse el contenido constitucional y las normas que desarrollan la Constitución debiéndose hablar de normas que cumplen o incumplen lo dispuesto en el texto constitucional, con independencia de su rango.

Una dogmática eficaz para el despliegue de los derechos sociales pasaría por los siguientes elementos:

-Construir una doctrina apoyada en técnicas reconocidas que aporten seguridad y claridad a la estructura doctrinal.

-Sujetar la construcción doctrinal en otros ámbitos de conocimiento.

-Fijar como premisa la aplicación del principio de utilidad buscando la conexión inescindible entre teoría y práctica.

-Anudar las reflexiones jurídicas sobre la base de los principios constitucionales en favor de los contenidos de los derechos sociales.

-La visión constitucional como perspectiva contraria a la positivación tradicional, se traduce en la necesidad de analizar la ley desde una opción crítica.

La consideración analítica o estructural del texto constitucional apenas ha sido desarrollada por la dogmática, por lo que deben identificarse bien las estructuras a fin de ahondar en los contenidos dispuestos por la Constitución.

Todas las normas constitucionales pueden reducirse a cuatro categorías: principios constitucionales nucleares, normas de organización y procedimiento, mandatos

¹⁴ ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2006, págs. 33 y ss. CARMONA CUENCA, E.: “¿Los derechos sociales de prestación son derechos fundamentales?”. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura. Congreso de los Diputados, Vol. 2, 2008. LAPORTA, F.J.: “Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema”, en *Constitución y derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2004, págs. 297 y ss. GAMBINO, S.: “Derechos fundamentales y formas de Estado: reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, 117 (nueva época), Julio-Septiembre 2002. SASTRE ARIZA, S.: “Hacia una teoría exigente de los derechos sociales”. *Revista de Estudios Sociales*, 2001, nº 112.

constitucionales y derechos fundamentales, por lo que corresponde acentuar la eficacia interpretativa de los principios y la exigibilidad de los mandatos.

La dogmática existente en materia de derechos sociales no establece clasificaciones estructurales. En el texto constitucional se asientan derechos (arts. 27.1, 43.1, 44.1 o art.47) y mandatos que concretan el carácter objetivo de los derechos (arts. 27.5, 43.2) pero también mandatos que no guardan relación con derechos (arts. 39, 49 y 50). Debe darse preferencia a las normas más vinculantes y mejor relacionadas con la dignidad de la persona, que es el fundamento del orden político y constitucional del Estado (art. 10.1 CE)¹⁵.

Un problema de la dogmática es el exceso de especialización, olvidando el contexto o el escaso desarrollo de dicha justificación, hechos que pueden paliarse mediante elementos que incidan en los subsistemas constitucionales más relevantes:

-La Constitución orgánica: Donde la triple reserva de legislación, administración y jurisdicción exige el respeto al ámbito propio de cada cual, dejando fuera el control el control judicial de la Administración que inicialmente no se presenta como conflictivo. La Constitución normativa exige un mayor poder de los tribunales en todas las materias, especialmente en el ámbito social.

-La Constitución Internacional: Los Tratados Internacionales y la interpretación de los mismos por los órganos competentes para ello tienen valor superior a la Ley en virtud del art. 10.2 CE. No es doctrinal ni jurídicamente correcto el contenido y las garantías de los derechos sociales al margen de este contexto internacional.

-La Constitución económica: Las normas constitucionales de contenido social son esenciales para la determinación de la Constitución económica característica del Estado social. Los derechos económicos individuales como la propiedad privada (art. 33, Título I, Capítulo II, Sección 2ª) y la libertad de empresa (art. 38, Título I, Capítulo II, Sección 2ª) tienen en la CE un peso menor que los derechos sociales; los primeros no derivan directamente de la forma constitucional del Estado. En lo relativo a la Constitución económica, debe evitarse el principio de la plena competencia del legislador para la

¹⁵ APARICIO PÉREZ, M.A.: “Modelo constitucional de Estado y realidad política”, en ANDRÉS IBAÑEZ, P.: (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996, Pág. 33. ESCOBAR ROCA, G.: “Indivisibilidad y derechos sociales: de la Declaración Universal a la Constitución”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio – diciembre, 2012. LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L.: “Reflexiones sobre los Derechos sociales”. *Revista General de Derecho*. 1997, nº 628.

fijación del gasto público vía presupuesto. La Ley General de Presupuestos debe ceder ante la necesidad de satisfacer demandas sociales¹⁶.

-La Constitución de los Derechos: No puede construirse un sistema de derechos fundamentales que no integre al mismo nivel que los demás a los derechos sociales. Una distinta configuración de las garantías no debe menoscabar que tanto los derechos liberales como los derechos sociales derivan de los principios constitucionales nucleares.

El sistema constitucional debe reconstruirse a partir de sus principios nucleares, por lo que cualquier dogmática constitucional debe plasmar su concepción de los mismos. Los tres principios constitucionales que guardan relación con los derechos sociales son:

-Principio de dignidad: Los derechos sociales se conectan directamente con la dignidad humana¹⁷.

-Principio del Estado social: El principio de Estado social debe colocarse al lado y al mismo nivel que la democracia y el propio Estado de Derecho. La tesis sobre la prioridad de la decisión del Parlamento sobre el control judicial en materia social, olvida que el Estado social vale tanto como la democracia y que ésta debe ceder ante los requerimientos del propio Estado social.

-Principio de igualdad: En tanto que principio doctrinalmente sólido y de gran utilidad para la interpretación progresiva de los derechos sociales, donde la igualdad opera como valor, principio y derecho desde una construcción unitaria¹⁸.

¹⁶FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.o 69, 2003, págs. 168 y ss. PÉREZ LUÑO, A.E.: “La positividad de los derechos sociales: su enfoque desde la Filosofía del Derecho”, *Derechos y libertades*, n.o 14, 2006, Págs. 151 y ss. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., PEREIRA MENAUT, A. C., “Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 257-276.

¹⁷ ATRIA, F.: “Derecho y política a propósito de los derechos sociales”, *Discusiones*, núm. 4, 2004, pág. 151. DE CABO, C.: *Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 16, 20 y 53. GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J.: *Autonomía, dignidad y ciudadanía. Una teoría de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 496 y ss. MAESTRO BUELGA, G.: “El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, 2002, págs. 193-219.

¹⁸ PRIETO SÁNCHEZ, L. “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 1995.

La distinción entre igualdad formal-jurídica e igualdad material-fáctica no es totalmente precisa. La igualdad incluye un deber de diferenciación o trato diferenciado; si la norma consagra una desigualdad hecha, esa norma debe ser declarada inconstitucional.

El objetivo de la dogmática en materia de derecho sociales debe ser construir tesis sólidas que pudieran hallar correspondencia en las categorías de valor presentes en la Constitución formal y que ofrecieran vías para una construcción dogmática más firme de los derechos sociales, en tanto que derechos subjetivos que representan intereses individuales judicialmente exigibles y fundamentales por estar recogidos por la Constitución formal y gozar de las garantías de ésta (vinculación del legislador y tutela judicial). Los derechos sociales son derechos de prestación por su conexión con el conjunto de derechos reconocibles como tal a nivel internacional (arts. 6 al 15 PIDESC). El catálogo de derechos sociales queda constituido por aquellos derechos definidos como tal en la Constitución, así como los permitidos por las cláusulas de apertura, esto es, los avalados por el Derecho Internacional y la dignidad de la persona¹⁹.

Todos los derechos son, en cierta medida, de estructura compleja al contener obligaciones de acción (de prestación de servicios, bienes o cantidades de dinero económicamente cuantificables todas ellas y accesibles en el mercado), pero también de forma complementaria y accesoria (obligaciones de abstención). Estas segundas son menos importantes y apenas plantean problemas dogmáticos²⁰.

La relación entre libertades y prestaciones dentro de un solo Derecho se basa en el principio “*sin son derechos, por definición, son libres*”. Ello trae como consecuencia un problema propio de los derechos sociales, por cuanto puede crear un efecto disuasorio en su ejercicio seguramente inevitable, que es que los derechos sociales hay que solicitar que se cumplan y no esperar a que se cumplan²¹.

El contenido de los derechos sociales consiste sobre todo en prestaciones (obligaciones de prestar). Aquello que se debe prestar debe marcar un contenido mínimo en el ámbito

¹⁹ ABRAMOVICH, V. y C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, págs. 169 y ss. CONTRERAS PELÁEZ, F.J.: *Derechos sociales. Teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 38. GARCÍA GARCÍA, R.: “La efectividad de los derechos sociales en el nuevo contexto europeo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 65-1, Enero-Abril 2003. VICENTE GIMÉNEZ, T.: *La exigibilidad de los derechos sociales*, PUV, Valencia, 2006, p.36.

²⁰ GARCÍA MANRIQUE, R., “Los derechos sociales como derechos subjetivos”, *Derechos y libertades*, nº 23, 2010. MARTÍNEZ ESTAY, J.I.: *Jurisprudencia constitucional española sobre derechos sociales* Barcelona CEDECS, 1997. REY PÉREZ, J. L.: *El futuro de los derechos sociales*, *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Vol.67, nº. 130, 2009.

²¹ MARQUET SARDÀ, C.: *Los derechos sociales como categoría normativa en la Constitución española*, *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, nº. 9, 2011.

constitucional para que pueda ser exigible al legislador. A todo aquello que no es necesario o prioritario definir, se le puede calificar de contenido adicional. La determinación del contenido mínimo o constitucional de los derechos sociales implica una doble acción; definición del objeto o bien protegido y determinación de los medios indispensables para su protección, esto es, la determinación del contenido fijando fines y medios, siendo preferible centrarse dogmáticamente en determinar el objeto del derecho y no especificar completamente las obligaciones de los poderes públicos al respecto²². El cómo determinar el contenido mínimo de los derechos sociales tiene una fuerte relación con el quien, pues debe equilibrarse entre el papel del legislador y el papel del poder legislativo. En relación con los titulares de los derechos, debe señalarse que las prestaciones que conforman el contenido del derecho debe ser asequible a todos sin que suponga gratuidad²³.

Salvo que el constituyente lo excluya expresamente, los derechos sociales pertenecen a todas las personas dada su directa derivación de la dignidad. Por el mismo motivo, los derechos sociales no pertenecen a las personas jurídicas, aunque algunas personas jurídicas tengan derecho a determinadas prestaciones constitucionales, pero no como titulares de derechos sino como una forma de garantizar los derechos de las personas físicas. El principio de igualdad es un mecanismo idóneo para extender la titularidad de los derechos sociales a personas concretas o a colectivos excluidos de las prestaciones. En lo relativo a los obligados por los derechos, las prestaciones que integran el contenido de los derechos sociales debe ser realizado por el Estado, primero a través del legislador y después por la Administración, quedando reservados los tribunales para el momento en que haya que demandar su garantía²⁴.

Los derechos sociales vinculan de menara indirecta también a los particulares. El legislador puede, sin renunciar al control y supervisión última, delegar en aquellos el

²² BERNAL PULIDO, C.: “Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales”, *Discusiones*, núm. 4, 2004, pág. 133. CARRILLO, Marc. “La eficacia de los derechos sociales: entre la Constitución y la Ley”. *Jueces para la Democracia*. 1999, nº 36. DE MIGUEL BÁRCENA, J.: Los derechos sociales y sus garantías en el ordenamiento constitucional español, *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, nº. 9, 2011. GAVARA DE CARA, J.C.: La dimensión objetiva de los derechos sociales, Barcelona: Bosch. Cuadernos de Derecho Constitucional, 2010. RUIZ-RICO RUIZ, G.: “Fundamentos sociales y políticos en los derechos sociales en la Constitución española”, *REP*, n. 17, 1991.

²³ RODRÍGUEZ OLVERA, Ó.: “Teoría constitucional de los derechos sociales”, en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho; México, 2001.

²⁴ LOPERENA ROTA, D.: “La irreversibilidad de los Derechos Sociales”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 9, 2012, págs. 11 a 14. PONCE SOLÉ, J.: “El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos”, INAP, Madrid, 2013.

otorgamiento de prestaciones. Debe dilucidarse si el esquema típico de análisis de las intervenciones sobre los derechos de defensa puede aplicarse o no a los derechos sociales. La aplicación de este presupuesto reforzaría la unidad del sistema de derechos y, dada su relativa consolidación en la práctica y dogmática jurídica, favoreciendo la expansión de los derechos sociales²⁵.

El supuesto más desarrollado por la doctrina y apenas por la jurisprudencia es el de los actos y normas regresivas. Un acto o una norma que por su contenido o consecuencia implica rebajar el nivel anterior de prestaciones es una intervención sobre el derecho que, por tanto, debe ser justificada mediante la fórmula de los derechos de libertad (no vulneración del contenido esencial, fundamento constitucional y proporcionalidad). Valen sobre los límites directos y materiales y sólo excepcionalmente los indirectos y formales²⁶.

Debe resolverse igualmente la cuestión relativa al control de las omisiones absolutas con el problema añadido de su falta de previsión expresa en el Derecho procesal constitucional. En el ámbito legislativo existen leyes relativas a la práctica totalidad de los derechos sociales lo que es de utilidad en el ámbito administrativo, pues las omisiones absolutas de la Administración pueden ser controladas con la técnica de los principios de legalidad y jerarquía normativa²⁷.

1.2.1.-Los derechos sociales como derechos fundamentales “*in fieri*”.

²⁵ ALEXY, R.: Derechos sociales y ponderación. Fundación Coloquio Jurídico europeo, Madrid, 2007, págs. 203 y ss. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007. VILLACORTA MANCEBO, L.: *Principio de igualdad y Estado social*, Universidad de Cantabria, Santander, 2006, págs.. 93 y ss.

²⁶ RUIZ MIGUEL, A.: “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa*, núm. 15-16, vol. I, 1994, págs. 651-674.

²⁷ BAZÁN, V.: “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones constitucionales; una visión de derecho comparado” en CARBONELL, M. (Dir.): *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, UNAM, México, 2003. BIDART CAMPOS, G.: “El constitucionalismo social; esbozo del modelo socioeconómico de la Constitución reformada de 1994” en *Economía, Constitución y Derechos Sociales*, Ediar, Buenos Aires, 1997, pag. 181. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J.: *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría General. Derecho Comparado*. Civitas, Madrid, 1998. LÓPEZPINA, A.: “De los principios rectores de la política social y económica” en *Comentarios a la CE de 1978 (O. Alzaga, dir.) Cortes Generales-Edersa*, Madrid, 1996. Tomo IV, págs. 17-20. MORTATI, C.: “Appunti per uno studio sui remedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore” en MORTATI, C.: *Problemi di Diritto Pubblico nell’attuale esperienza costituzionale reppublicana*. Vol. III. Milano, 1972. Giuffrè Editore, págs.. 923 y ss. VILLAVERDE, I.: *La inconstitucionalidad por omisión*. McGraw-Hill, Madrid, 1997.

La dimensión esencial de un derecho se basa en su garantía judicial frente al legislador, lo que en el ámbito de los derechos sociales adquiere una dimensión compleja en tanto que los derechos sociales se configuran como la plasmación de garantías precarias, nunca garantizadas y por ende, sometidas a un continuo proceso de reconsideración y cambio.

La heterogeneidad del concepto se manifiesta en la evolución del ámbito jurídico protegido y de sus propios titulares. Según sea el ordenamiento jurídico de referencia, podrá verse, cómo este tipo de derechos van más allá del ámbito de los derechos laborales, para ocuparse de otros bienes jurídicos, concibiéndose al tiempo como derechos individuales y colectivos y como derechos potencialmente universales o derechos específicos vinculados a grupos concretos²⁸.

Actualmente, perduran las dificultades para establecer el contenido esencial de los derechos sociales frente al legislador o en su concreta exigibilidad ante los tribunales de Justicia. En este sentido, los derechos sociales siguen sometidos al debate acerca de su déficit de concreción constitucional en un contexto de proliferación de derechos sociales que, superando las propias bases constitucionales se presentan como normas internacionales de ámbito universal, nacional y regional al tiempo que en el ámbito inferior al plano constitucional, lo hacen a través de los propios Estatutos de autonomía en su triple acepción de instrumentos legales, reglamentarios y administrativos.

A este conjunto normativo debe añadirse la jurisprudencia de los distintos tribunales de justicia que interpretan y aplican el mismo.

Podemos considerar que, salvo la mención expresa del artículo 42 CE, el texto constitucional no contempla la categoría de derechos sociales, quedando estos situados en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica, dentro de las aspiraciones del texto de 1978 de aunar valores, principios y reglas y en el que las garantías y los ámbitos de salvaguarda de posiciones individuales se yuxtaponen a los mandatos dirigidos al legislador y a los poderes públicos²⁹.

28 ALÁEZ CORRAL, B.: “Supremacía y rigidez constitucionales”, Revista española de derecho constitucional, núm. 47, 1996, págs. 373-391. CHACÓN MATA, A.M.: Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad, Universidad de Deusto – Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, 2007, p. 41 y 52. CHARRO BAENA, Pilar; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C., “Derechos sociales y tutela judicial efectiva en la Constitución Europea”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 57, 2005, Madrid. HERREROS LÓPEZ, J.M. “La justiciabilidad de los derechos sociales”, Lex Social, Revista de los Derechos sociales, núm. 1/2011, julio-diciembre 2011.

29AGUDO ZAMORA, M. “El Poder Judicial como garante de la consecución del Estado Social”. *El Poder Judicial* (coord. Miguel Revenga Sánchez). Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2009, págs. 555 y ss. REVENGA SÁNCHEZ, M.: “Los derechos sociales. Instrumentos de garantía en la Constitución Española” Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº21, Diciembre de 2009. RUIPÉREZ

El principio de vinculación a la Constitución Española no opera de distinta forma según se trate de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I, o bien los principios rectores del Capítulo III, porque la fuerza normativa del artículo 9.1 CE se proclama con relación al conjunto del ordenamiento constitucional y no sólo en relación a partes específicas³⁰.

Tampoco cabe establecer una diferencia entre derechos y principios a fin de dividir lo exigible y garantizado de aquello a lo que se otorga valor meramente informador de la legislación positiva. De este modo cabría interpretar que la Declaración de Derechos se divide en función del mayor o menor margen de maniobra del que dispone el legislador a la hora de desarrollarla (art.53.3 CE)³¹.

Para el ámbito doctrinal existe un acuerdo básico a la hora de subrayar los principios de la dignidad humana y el de igualdad como fundamento último de este tipo de derechos sociales, al que cabe sumar el principio de solidaridad en su función específica de producir y legitimar deberes y, donde se supera la relación de desigualdad con los derechos de libertad.

El hecho de que los derechos sociales sean la materialización en ocasiones de opciones políticas en materia social y económica y por tanto se confíe su dimensionamiento al legislador, no se debe renunciar a sentar los posibles criterios de constitucionalidad de las leyes de ejecución de los derechos sociales, es decir, de controlar las formas y los modos propios del uso de la discrecionalidad legislativa. Los derechos sociales pueden alcanzar el estatus que el ordenamiento jurídico reserva a los llamados derechos inviolables de la persona, a los que en todo caso se les debe asegurar una protección constitucional comparable a la de otros derechos fundamentales.

ALAMILLO, J., “Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales”, ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (coords.), *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, págs. 15-280.

³⁰ GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 1985. GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984. JUAN ASENJO, O.: *La Constitución económica española: iniciativa económica pública “versus” iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, CEC, Madrid, 1984. LÓPEZ y LÓPEZ, A.M.: *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Tecnos, Madrid, 1988. OLIVAS, E.: “Problemas de legitimación en el Estado social”, en E. OLIVAS, *Problemas de legitimación en el Estado social*, citado, p. 22.

³¹ DÍAZ CREGO, M.: Derechos sociales y amparo constitucional, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 94, 2012. CONTRERAS PELAEZ, F. J., *Derechos sociales: Teoría e ideología*, Madrid, Tecnos, 1994. REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (coord.): *Derechos Sociales*. Universidad de Oviedo, 2012. *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005.

El rango constitucional de los derechos sociales queda fuera de toda duda, y en tanto participan del estatus de los derechos fundamentales, son irrenunciables, inalienables, indisponibles, intransmisibles e inviolables. Los criterios-guía a los que se ha adaptado el ámbito doctrinal han sido entre otros, el principio de la gradualidad de las reformas legislativas, el principio de constitucionalidad provisional de una determinada materia, el principio de actuación parcial inconstitucional y el criterio de razonabilidad. A pesar de ello sigue existiendo una percepción en el ámbito doctrinal de los derechos sociales como un concepto confuso que agrupa a un conglomerado de diversas formas jurídicas que no tienen una estructura común y que no responden a unas categorías dogmáticas claras³².

En este sentido, los derechos sociales plantean problemas estructurales que los convierten en algo diferente a los derechos fundamentales, en el sentido de derechos públicos subjetivos directamente exigibles ante los tribunales³³.

La cuestión de los derechos sociales ha funcionado históricamente como una llamada de atención a la falta social de libertad de un creciente número de ciudadanos asalariados a los que faltaban los presupuestos sociales para su realización. De modo que, si para ser libre es esencialmente necesario participar de los bienes sociales vitales, los derechos sociales aparecen como la lógica consecuencia objetiva respecto a las garantías de libertad del Estado de Derecho. Son también consecuencia política del principio democrático que abierto a las demandas sociales terminó por preocuparse de cuestiones relacionadas con la Justicia Social³⁴.

Autores como Kirchhof parten de la debilidad del Estado de Derecho para explicar que la dimensión prestacional de los derechos fundamentales está vinculada a estructuras triangulares de intereses necesitados de sustento público³⁵.

32 STERN, K., BÖCKENFÖRDE: Escritos sobre Derechos Fundamentales, Nomos, Baden-Baden, 193, Trad. Requejo y Villaverde). COURTIS, C.: “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en CARBONELL, M. (ed.), Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Trotta, Madrid, 2007, págs. 185-209.

33 STARK, Ch: Constitucionalismo y Derechos Fundamentales, Trotta, Madrid, 2006. Estudio preliminar de LÓPEZ PINA. Trad. De Sanz Burgos y Muñoz Baena). CASCAJO CASTRO, J. L.; TEROL BECERRA, M. J.; DOMÍNGUEZ VILA, A.; NAVARRO MARCHANTE, V. J. (coords.): Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. Valencia, 2012.

34 GAVARA DE CARA, J.C.: La dimensión objetiva de los derechos sociales, Barcelona: Bosch. Cuadernos de Derecho Constitucional, 2010. JIMENA QUESADA, L.: La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas. Estudios de Economía Aplicada VOL. 27-3 2009. Pág. 744.

35 KIRCHHOF, P.: “Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleich”, en Reform des kommunalen Finanzausgleichs (Werner Hoppe, Hrsg.), Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W.

Los derechos sociales configurados como principios son mandatos de optimización que pueden ser cumplidos en diferentes grados. Autores como Alexy los configuran como derechos mínimos tan importantes que su otorgamiento no debería quedar en manos de los equilibrios de los poderes legislativos respectivos³⁶.

Autores como Ackerman apoyan la necesidad de crear un poder de justicia distributiva que pueda materializar el compromiso de la justicia social³⁷. Sunstein por su parte apoya la idea de la necesidad de una segunda carta de derechos tanto en razón al mantenimiento y fomento de la democracia, como por razones humanitarias y de justicia, hacia una sociedad menos desigual y más atenta a un reparto equitativo de la justicia³⁸.

Existe un importante consenso doctrinal a la hora de indicar el carácter complejo de los derechos sociales. La complejidad viene dada por contener elementos de distinta naturaleza y diversa estructura. No todos los derechos sociales tienen un contenido prestacional, existiendo derechos sociales que se conectan con el derecho subjetivo hasta aquellos que tienen consideración como principio jurídico que vincula al legislador.

Se trata de un derecho con contenido regulativo denso donde no sólo hay situaciones jurídicas subjetivas que proteger sino también deberes de tutela, obligaciones de fomento y contenidos de procedimiento y organización.

Hay obligaciones de acción al tiempo que existen obligaciones de abstención en materia de derechos sociales. De esta forma surgen unos titulares activos colocados a modo de acreedores de una relación jurídica cuyo contenido resulta a veces difícil de determinar, al tiempo que existen unos sujetos obligados por los derechos sociales en cuestión a modo de deudores.

Para poder establecer una correcta naturaleza jurídica de los derechos sociales hay que partir de una noción de normatividad constitucional con mayor grado de complejidad que

Kohlhammer, 1985. Véase del mismo autor "La Constitucionalización de la Deuda soberana. Un diálogo con Antonio López Pina", en la encuesta sobre la reforma de la Constitución de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 1º semestre 2012, dirigida por Oscar Alzaga.

36 ALEXY, R.: "Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril, 2011. LAPORTA, F.: "Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema", en AA.VV., *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, págs. 315-318. ALEXY, R., *Derechos sociales y ponderación*. Fundación Coloquio Jurídico europeo, Madrid, 2007, p. 203 y ss.

37 ACKERMAN, B.: *La nueva división de poderes*, FCE, México, 2007, pag. 113 y ss.

38 HOLMES, S. y SUNSTEIN, C.R., *The Cost of Rights. Why liberty depends on taxes*, W.W. Norton, New York, 1999, p. 44.

permita alcanzar la máxima eficacia constitucional a los derechos sociales. La complejidad reside, en ocasiones, en el amplio campo que abarcan, cuya implementación transita desde las iniciativas de ayuda social, acciones de fomento y creación de servicios públicos hasta la utilización de bienes públicos. Se trata en cierta medida, de los propios derechos civiles y políticos que van adquiriendo nuevos perfiles, incrementando su complejidad y apelando a técnicas normativas más diversificadas³⁹.

La complejidad desde el punto de vista formal reside en que sus normas de reconocimiento, pertenecen a distintos ordenamientos jurídicos, obligados a colaborar. La dimensión objetiva de los derechos sociales que expresan un conjunto de valores y decisiones básicas de una sociedad es lo que confiere el carácter de normas fundamentales.

El aspecto más relevante de los derechos sociales es precisamente su carácter de normas o principios objetivos del ordenamiento que vinculan a todos los poderes públicos, incluido el legislador, en la producción, interpretación y aplicación del Derecho.

Las dificultades que se aprecian en esta dimensión de la cuestión son entre otras las siguientes:

- El déficit de la jurisdicción constitucional para fiscalizar las omisiones de los poderes públicos, al no existir acciones coercitivas ante la falta de desarrollo de las previsiones constitucionales.
- En relación a los derechos sociales sólo se suele alcanzar un contenido mínimo respecto al tipo de acción positiva que se puede deducir de forma directa a partir de las normas constitucionales.
- Sin las normas legales de concreción, estos derechos no desarrollan su contenido prescriptivo, ni identifican el alcance real de su protección.
- Cumplida la reserva de regulación, se pueden hacer surgir derechos subjetivos a favor de sus titulares.

La política de reconocimiento de derechos sociales se suele acompañar de una obligación de implementación de políticas públicas de concreción y realización de los derechos para

39 PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos sociales y su significación actual”, en Virgilio Zapatero e Isabel Garrido, *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009, p. 42. REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (coord.): *Derechos Sociales*. Universidad de Oviedo, 2012. *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: *Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución*), 2005. REY PÉREZ, J.L.: “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y libertades*, núm. 16, 2007, págs. 137-156.

el caso concreto. En este sentido los derechos sociales deben ser analizados no por el rendimiento que permitan deducir a priori, sino por el resultado que produce una interposición legislativa.

La fuerza expansiva de la dimensión objetiva de los derechos sociales viene a manifestarse en la configuración de un estatus estatal unitario del ciudadano con apoyo del art. 149.1.1 CE.

Este efecto propulsivo de los derechos sociales se traduce en ese carácter de fuerte obligatoriedad orientada a objetivos y programas concretos. En este sentido, la Constitución sale al encuentro de los derechos sociales con una pretensión de vigencia normativa que también hay que conservar en la interpretación y que debe verse como fijación fundamentadora y garantista de unidad de organización, metas y límites del poder estatal de decisión y actuación, así como de la relación fundamental entre individuos, sociedad y Estado⁴⁰.

La tutela de los derechos sociales no puede plantearse en términos distintos a la interacción entre instituciones políticas y órganos jurisdiccionales como planteamiento más coherente con un modelo democrático donde se dé una suerte de prevalencia de tutela a las autoridades políticas sobre las jurisdiccionales.

En las normas con que suelen positivarse los derechos sociales abundan a las remisiones a valores, principios y cláusulas generales, advirtiéndose la distinción entre obligaciones de medios y obligaciones de resultado, en las primeras no se establece la conexión habitual entre contenido y forma, propia del derecho subjetivo.

Algunos de estos derechos que en ocasiones funcionan como principios y en otras como reglas, pueden dejar de ser vistos como derechos de defensa o límite a la acción estatal, para convertirse en fines de la acción estatal a través de las garantías de participación de los ciudadanos en las diversas esferas de la vida social.

De la estructura de los derechos sociales, parecen difícilmente eliminables algunos elementos ya que por muy difusa y poco precisa que sea la categoría de los mismos, generalmente éstos implican algún tipo de actuación legislativa y administrativa que posibilite el acceso y la participación en una serie de bienes vitales, siendo preciso en muchos casos, la intervención normativa, que en alguna forma determine sus condiciones, dimensiones e incluso formas de financiación.

40 PISARELLO, G.: Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007. PRIETO SÁNCHEZ, L. "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial". Revista del Centro de Estudios Constitucionales. 1995. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., PEREIRA MENAUT, A. C., "Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica", Revista de Derecho Político, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 257-276.

Además de la notable dimensión objetiva de los derechos sociales, hay en ellos un componente de derecho subjetivo, concebido como un derecho de defensa del propio titular. Sendos elementos forman parte de la pretensión normativa de los derechos sociales.

El entendimiento de la naturaleza jurídica de los derechos sociales como derechos fundamentales, es decir, en derechos basados en una Constitución rígida y garantizados por ésta, ha sido uno de los objetivos centrales de la doctrina en el último periodo, si bien se establece la distinción entre derechos sociales condicionados según se constituyan por la libre iniciativa de las partes o dependan de la existencia de un presupuesto de hecho.

Podemos afirmar que los derechos sociales no son distintos de otros derechos fundamentales, de manera que no cabe trazar diferencias ni por estructura o forma de tutela o grado de disposición legislativa. Esta visión, que parte de una concepción más densa de la categoría de derecho subjetivo, entendiéndose a estos como un conjunto de posiciones y relaciones que engloba tanto a una perspectiva más estructural, formal o conceptual, como también las dimensiones sustanciales, normativas y axiológicas. Suponen también distintos niveles de un continuo de obligaciones, en términos de respeto, protección y garantía, hasta los de promover el derecho en cuestión, conforme a un esquema interpretativo ya ensayado en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Actualmente cobra fuerza la percepción de los derechos sociales como extensiones de los propios derechos fundamentales o desde una posición de actuación recíproca a fin de garantizar la autonomía social y política del individuo. La definición de muchos de los bienes jurídicos protegidos por los derechos sociales requiere de conceptos abiertos que remiten a un diálogo colectivo entre los sujetos que deben intervenir en el mismo⁴¹.

El enfoque de los derechos sociales entendidos como vinculaciones internacionales de los Estados, materialmente equivalentes a los acuerdos constitucionales y dotados de garantías que escapan a la voluntad de los propios Estados deben ser tenidos en cuenta.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que es materialmente constitucional, refleja un interés público internacional superior al de los propios Estados. La comunidad internacional establece una serie de principios de justicia a través, entre otros medios, de las Declaraciones Universales, surgidas de la voluntad política de conceder a las personas de otros Estados los mismos bienes jurídicos que pueden ser exigidos por la ciudadanía.

41 CREGO GÓMEZ, M.: "Los derechos sociales en el Estado autonómico", en Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del Congreso sobre "Derechos constitucionales y Estado autonómico", Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador).
PISARELLO, G.: "Los derechos sociales y sus "enemigos": elementos para una reconstrucción garantista", en Los derechos sociales en tiempos de crisis, Observatori DESC, diciembre de 2009.

El hecho de que los derechos estén suficientemente protegidos y, en este sentido, puedan ser poco efectivos, deriva de su desconocimiento y no de una pretendida particularidad intrínseca, porque la efectividad no es una condición de la existencia de la norma sino de su cumplimiento.

Podemos considerar que nada hay en los derechos sociales que los diferencie de los demás derechos fundamentales en lo que atañe a su estructura y funcionamiento y, por tanto, nada hay que impida su configuración como derecho subjetivo y su consiguiente protección jurisdiccional.

No hay razón técnica ni axiológica que justifique una configuración jurídico-positiva distinta para los derechos sociales respecto del tratamiento dado a los derechos fundamentales.

La fundamentalidad de los derechos no descansa en su ubicación formal dentro de la constitución, sino en su configuración constitucional con potencial de autodisposición por el titular del derecho y, a su vez, en su existencia indisponible por el legislador. Debe tomarse en consideración la distinción entre el plano de la legalidad y el de la constitucionalidad. Debe valorarse el aspecto relativo a la fuerza expansiva de las materias conexas a la hora de delimitar la materia reservada a una determinada fuente del derecho. En este sentido, debe valorarse si un derecho social no prefigurado en la Constitución se fundamentaliza como consecuencia de las leyes de desarrollo, dando lugar a derechos subjetivos autodisponibles y consolidando al mismo tiempo el núcleo mínimo o esencial del derecho en cuestión. Se entiende así la visión de dar a cada derecho social un contenido constitucional concreto, para no tener que depender de cómo al final se organice su régimen jurídico.

El propio Tribunal Constitucional en STC 37/1994, ha aludido a la necesidad de preservar el núcleo intangible que hace reconocible a los derechos sociales o a las directrices en materia de política social, extendiendo la garantía normativa del contenido esencial⁴².

42 En este sentido la STC 37/1994 refleja que *“El art. 41 C.E. impone a los poderes públicos la obligación de establecer -o mantener- un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público, cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo... un núcleo o reducto indisponible por el legislador, (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.), de tal suerte que ha de ser de un preservado, en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, (STC 26/1987, fundamento jurídico 4., y 76/1988, fundamento jurídico 4.). Publicado en BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1994, páginas 17 a 21.*

La propia STC 31/1994 plantea si un derecho de rango legal puede transformarse en un derecho fundamental⁴³.

Los derechos sociales son, en suma, derechos fundamentales que requieren de la oportuna intervención legislativa sujeta a límites y de una interpretación judicial que los proteja en su dimensión de derechos fundamentales con dificultades de anclaje. Sólo el reconocimiento de un derecho como fundamental comporta la atribución al mismo de un contenido mínimo, y con ello, la imposición de ciertos deberes elementales para los poderes públicos, comenzando por la prohibición de la discriminación, por el deber de regresividad y por el correlativo deber de cumplimiento progresivo⁴⁴.

En el actual momento de desarrollo constitucional, los derechos sociales deben de ser interpretados a la luz del despliegue normativo que se ha producido, a todos los niveles, dentro del régimen jurídico de cada uno de ellos. Los importantes cambios que se han producido en aspectos tales como la provisión de prestaciones, organización, contenidos, sujetos, naturaleza jurídica y disfrute de derechos permiten entender en la actualidad la relación de los derechos sociales y el texto constitucional no como una relación estática sino como una base abierta a otros ordenamientos jurídicos que deben ser tenidos en cuenta.

Las garantías de los derechos sociales abarcan hoy desde las garantías normativas hasta las garantías jurisdiccionales, y desde las garantías de ámbito local a las de ámbito internacional.

En el ámbito del denominado derecho internacional de los Derechos Humanos se debe precisar que la adopción del Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) supone una equiparación del régimen de protección y control supranacional de estos derechos con respecto al resto de tratados de alcance universal.

Se reconstruye así la naturaleza de los derechos sociales allí donde la acción de los Estados restringe su eficacia, erigiéndose el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como un texto de mínimos con un procedimiento de enmienda previsto para permitir una gradual aplicación del mismo.

La incorporación de una cláusula de flexibilidad que subordina estos derechos a su realización progresiva con el máximo de recursos disponibles. Se parte del respeto al

43 CREGO GÓMEZ, M.: El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales, *Lex Social, Revista de los Derechos Sociales*, nº. 1, 2012.

44 CREGO GÓMEZ, M.: El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales, *Lex Social, Revista de los Derechos Sociales*, nº. 1, 2012.

margen de la discreción inherente en los procesos de aplicación en cada Estado de los derechos. Se posibilita hacer recomendaciones precisas que puedan reorientar las políticas de los respectivos Estados abriéndose cauces de comunicación directa ante el Comité de derechos económicos, sociales y culturales a particulares que consideren lesionados sus derechos de forma individual o colectiva de cara a denunciar, en un proceso contradictorio, violaciones graves del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que puedan lugar a medidas de sujeción. El enfoque tripartito de las obligaciones (respetar, proteger, cumplir y promover) aceptado por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales en sus interpretaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), pudiendo operar como verdadera jurisprudencia para la interpretación del derecho por parte de los Estados.

En el contexto del derecho comunitario no parece existir incompatibilidad entre el proceso de integración y la determinada protección de determinados derechos sociales. En este sentido, el derecho comunitario, que manifiesta una profunda vocación social respondiendo a un modelo económico formulado para alcanzar un mayor grado de cohesión social y territorial de los miembros de la UE ha impuesto mayores cargas que los derechos nacionales a la hora de garantizar la materialización del derecho. El Tribunal de Luxemburgo ha tendido a extender la naturaleza de sus garantías con el objetivo de construir progresivamente una ciudadanía social europea, haciendo de las propias directivas comunitarias un mecanismo de factibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales⁴⁵.

En el mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tiende a una positivación precisa de los derechos sociales que recalque su carácter fundamental, es decir, vinculado a la dignidad humana y en la medida de lo posible su formulación como derecho subjetivo⁴⁶.

45 CARRETERO SÁNCHEZ, S. C., El cambio de los derechos sociales y su justiciabilidad, Universidad Complutense, 2004. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. "Reflexiones sobre los Derechos sociales". Revista General de Derecho. 1997, nº 628. MAESTRO BUELGA, G.: "Los derechos sociales en la Unión Europea: una perspectiva constitucional" en Revista Vasca de Administración Pública, 46, 1996: págs. 119-141.

46 GARCÍA GARCÍA, R.: "La efectividad de los derechos sociales en el nuevo contexto europeo", Revista Vasca de Administración Pública, 65-1, Enero-Abril 2003. LANGFORD, M. (ed.), Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law. New York: Cambridge University Press, 2008; COOMANS, F. (ed.), Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems. Amberes: Intersentia, 2006.

El TEDH es consciente de la falta de eficacia horizontal de sus sentencias, del mismo modo que frente a los Estados solo generan obligaciones de medios pero no de resultados, a fin de garantizar unos estándares mínimos de cumplimiento.

Tanto la jurisdicción constitucional como la ordinaria han generado avances en la fijación del contenido de los derechos sociales, cómo deben materializarse, y sobre quiénes son los sujetos obligados. En el proceso dirigido a la tutela de los derechos sociales caben mejoras en los distintos órdenes jurisdiccionales que van desde aspectos relativos a plazos de ejecución de sentencias o medidas cautelares, hasta la dimensión colectiva en materia de legitimación.

La efectividad de los derechos sociales depende en gran medida de la existencia de un instrumento adecuado de control judicial. Junto al elemento que constituye la intervención de promoción del legislador, el control judicial termina por cerrar el binomio sobre el que se asientan los derechos sociales.

Actualmente podemos asumir la inadecuación de los instrumentos procesales heredados de la tradición de la justicia revisada, debiéndose apelar para materializar los derechos sociales no sólo en el ámbito constitucional sino también a las instituciones administrativas como lugar propio de encuentro, recurriéndose al procedimiento administrativo, previamente judicializado, o bien recurrir a la encomienda a personas privadas como colaboradores de la ejecución administrativa.

Las nociones de eficacia reflexiva, dirección indirecta, instrumentos cooperativos, delegación, y principio de responsabilidad, como elementos del Estado social y administrativo no pueden sino incorporarse como elementos adecuados para la materialización de los derechos sociales.

Asumiendo la individualidad y la interdependencia de los derechos civiles y políticos respecto a los derechos sociales, debe ser objetivo central la búsqueda de un estatus constitucional unitario que incluya la garantía de su materialización. Los derechos sociales deben ser reconocidos y garantizados para lo cual es imprescindible desarrollar un adecuado anclaje jurídico-positivo ya que de otro modo puede caerse en la confusión de la titularidad de derechos, norma de garantía y políticas públicas. La identificación del tipo de fuente del que surge el reconocimiento del derecho social en cuestión evitaría situarse en una indefinición jurídica de difícil salida. En este sentido resulta necesario asegurar la externalización de las acciones constitucionales tendentes a garantizar el cumplimiento de la propia Constitución.

1.3.-Exigibilidad de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico español.

El Estado social asume como fin propio la intervención activa de los poderes públicos en la función de dispensa de determinados estándares de bienestar material a la comunidad política, mediante mecanismos de redistribución y efectiva materialización de los principios de igualdad y libertad. Bajo esta definición, los derechos sociales se configuran como las normas a través de las cuales el Estado realiza su función equilibradora en favor de la disminución de las desigualdades sociales⁴⁷.

Los derechos sociales vienen caracterizados por su dimensión prestacional de forma que su reconocimiento y exigibilidad depende en gran medida de la capacidad económico-financiera del Estado de poder materializarlos, lo que anuda la fortaleza o debilidad en el despliegue de los mismos a la coyuntura y contexto socioeconómico que se viva en cada momento.

La Constitución Española, en tanto que “*Constitución social densa*” recoge un amplio catálogo de derechos si bien éstos quedan moderados por la justiciabilidad que el texto constitucional les otorga. Uno de los rasgos que caracteriza la Constitución de 1978 es el alto nivel de fragmentación del régimen jurídico y de las garantías de los derechos sociales que se explicitan en el texto. La manera en que se positivizan los derechos en el ordenamiento español expresa de manera singular las particularidades de la sistematización de los derechos en el texto constitucional español, lo cual menoscaba la unidad estructural de los derechos en general y de los derechos sociales de manera particular, al establecerse una diversidad de medios de tutela que puede dar lugar a inseguridad jurídica⁴⁸.

En la Constitución española encontramos gran diversidad de status de garantías de los derechos sociales pudiendo hablarse en palabras de la profesora De la Iglesia Chamarro de derechos sociales de justiciabilidad reforzada (los derechos contenidos en el Capítulo II, Título I siendo de justiciabilidad reforzada los derechos sociales de la Sección

⁴⁷BALAGUER CALLEJÓN, F.: “El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social”, en MONEREO, J.L. (Coord.) *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002. GONZÁLEZ MORENO, B.: *El estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos fundamentales*, Madrid Universidad de Vigo, Civitas, 2002.

⁴⁸BARRANCO AVILÉS, M^a. del C.: *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Dykinson-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2000, págs. 73-121. PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos sociales y su significación actual”, en Virgilio ZAPATERO, V. e GARRIDO, I., *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009.

primera), de justiciabilidad plena (Sección segunda, Capítulo II, Título I) y de justiciabilidad atenuada o diferida a la ley (los derechos recogidos en el Capítulo III del Título I)⁴⁹.

Los derechos sociales de justiciabilidad reforzada (los derechos recogidos bajo el epígrafe “*de los derechos fundamentales y de libertades públicas*”) son los relativos al derecho a la educación (art.27), la libertad sindical (art.28.1) y el derecho de huelga (art.28.2). Este grupo de derechos sociales, más allá de sus garantías de carácter constitucional, está protegido frente al legislador con las garantías del control de constitucionalidad ante la jurisdicción constitucional, la exigencia de reserva de ley (ley Orgánica art. 81 CE) además del proceso de reforma agravada para su modificación (art. 168.1 CE). Dichos derechos de justiciabilidad reforzada, son tutelables en su dimensión subjetiva a través del procedimiento de amparo ordinario, y en su caso, son susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art.53.2 CE).

Podemos considerar derechos de justiciabilidad plena al resto de derechos situados bajo el epígrafe “*De los derechos y deberes de los españoles*” que son aquellos que atañen al derecho a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades propias y las de la familia (art. 35 CE), el derecho a la negociación colectiva laboral, la fuerza vinculante de los convenios, así como el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo según lo dispuesto en el art. 37 CE.

Estos derechos contarían en principio con justiciabilidad plena tanto en su dimensión objetiva como subjetiva. En la dimensión objetiva, frente al legislador operaría el principio de reserva de ley y el control de constitucionalidad a través del recurso y la cuestión de constitucionalidad. Estos derechos no cuentan con la protección integral ni el procedimiento gravoso de reforma constitucional, pudiendo modificarse a través del art. 166 y 167 CE, ni tampoco requieren de ley orgánica para su regulación. Aun cuando

⁴⁹ De la IGLESIA CHAMARRO, A.: “La fragmentación de la exigibilidad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español” en TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L. (Dir.): *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 117-121. BASTIDA FREIJEDO, F.J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M.A., ALÁEZ CORRAL, B., FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid: Tecnos, 2004. GAVARA DE CARA, J.C.: *Derechos Fundamentales y Desarrollo legislativo*, Madrid, Centro Estudios Constitucionales, 1994. Véase del mismo autor “*La dimensión objetiva de los derechos sociales*”, Barcelona, Bosch editor, Barcelona, págs.. 43 y ss.

todos estos derechos son invocables directamente ante la jurisdicción ordinaria, no se contemplan las garantías de amparo constitucional y ordinario⁵⁰.

Será el Capítulo III “*De los principios rectores de la política social y económica*” donde se concentren una parte importante de los derechos sociales que se despliegan según lo dispuesto en el art. 53.3 CE. La diferencia principal en cuanto al régimen de garantías de una buena parte de los derechos sociales, se plantea en relación con la tutela individual de los derechos, pues los derechos sociales son carecen de eficacia normativa y desde su formulación constitucional, rebasan la consideración de principios orientadores pues establecen al legislador el vínculo que supone no poder disponer previsiones que contravengan las normas que afecten a los derechos sociales, así como el vínculo que supone la obligación positiva inherente a los derechos sociales⁵¹.

Siendo amplio el margen del legislador para fijar los medios más oportunos, el momento o el alcance de los propios principios rectores contenidos en el Capítulo III, es incuestionable que los principios rectores de la política social y económica son de observancia obligada y permiten desplegar pretensiones en los procesos de control de constitucionalidad. En esta dimensión objetiva, el legislador está obligado a atender y desarrollar las previsiones constitucionales relativas a los derechos sociales, con sometimiento a la jurisdicción constitucionales en el caso de las disposiciones con fuerza de ley, tanto por vía directa de recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1.a CE) como por vía de excepción a través de la cuestión de inconstitucionalidad (art.163 CE)⁵².

La obligación para el poder público de proteger (vinculación positiva) los derechos sociales comenzaría por la prestación normativa, lo que choca con el control de las

⁵⁰ ZÚÑIGA URBINA, F., “Reforma constitucional: democracia y Estado de Derecho”, CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. Y TEROL BECERRA, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thompson-Aranzadi, Madrid, Vol. 1, 2006, págs. 107-208.

⁵¹ ARAGÓN REYES, M.: *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995. BENDA; MAIHOFER; VOGEL; HESSE y HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, Edición y traducción de Antonio López-Pina, Marcial Pons, Madrid, 1996, p.551. BÖCKENFÖRDE, E.W., *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993. GARCÍA PELAYO, M.: “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” en RAMÍREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979; insertado en sus *Obras Completas*, CEC, Vol. III, Madrid, 1991. LÓPEZ PINA, A.: “De los principios rectores de la política social y económica” en *Comentarios a la CE de 1978* (O. Alzaga, dir.) Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1996. Tomo IV. TAJADURA TEJADA, J. (dir.): *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

⁵² CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, p. 377 y ss. SANTOS, V.: “Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución española de 1978”, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982.

omisiones del legislador, cuestión agravada en el ordenamiento español donde el control de constitucionalidad no cuenta con vías efectivas para actuar frente a las omisiones del legislador. La concreta articulación de la garantía subjetiva de esos derechos se dispondría mediante facultades concretas de individuos o grupos a obtener determinadas prestaciones o acciones de los distintos poderes públicos⁵³.

Los derechos sociales presentan una estructura jurídica distinta a la de derecho público subjetivo-obligación y por tanto con una exigibilidad atenuada, pues de ellos no derivan obligaciones propiamente sino que anudan sus estructuras a los llamados “*deberes de protección*”, cuyas garantías y exigibilidad distan de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos. Así, la justiciabilidad es atenuada y compleja y queda diferida a la acción del legislador. Al no poderse separar los derechos sociales del núcleo central de atención y protección a la dignidad de la persona, la justiciabilidad de los mismos siempre puede tener un carácter reforzado en una serie de supuestos donde la atención al principio de dignidad personal se exprese con mayor fuerza.

1.4.-.-Los derechos sociales como derechos subjetivos.

La configuración de los derechos sociales responde a la necesidad de designación por parte de la comunidad política de un bien común que permita garantizar el aumento del bienestar de la ciudadanía al tiempo que garantice la distribución igualitaria de dicho bien entre los miembros de la comunidad a fin de que alcancen el mayor grado de desarrollo y plenitud de su condición humana. Así, los derechos sociales deben quedar sustraídos de la aplicación de los mecanismos que regulan el mercado en tanto mecanismos de distribución sujetos de manera parcial al control de los poderes públicos y que por definición no debe cumplir con el principio de reparto y distribución equitativo de los bienes al considerar la propiedad privada como precondition para el acceso al mercado⁵⁴.

⁵³ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La administración del Estado social*. Madrid, 2007, Marcial Pons.
⁵⁴ RUIZ MIGUEL, A.: “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa*, núm. 15-16, vol. I, 1994, págs. 651-674; ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, cap. 1; AÑÓN, M.J., y GARCÍA AÑÓN, J. (coords.), *Lecciones de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 61 ss.; DE LORA, P., *Memoria y frontera: el*

desafío de los derechos humanos, Alianza, Madrid, 2006, págs. 153 ss.; HIERRO, L.L., “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, en ALEXY, R. y otros, *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2007, págs. 163-222; PISARELLO, G., *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, págs. 59 ss.; CRUZ PARCERO, J.A., *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007, cap. 3; REY, J.L., “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y libertades*, núm. 16, 2007, págs. 137-156; AUSÍN, T., “Tomando en serio los derechos de bienestar”, *Enrahonar*, núm. 40/41, 2008, págs.

Si asumimos como principio de reflexión que los derechos sociales son derechos fundamentales, su distribución y alcance debe responder a un principio equitativo, hecho éste que en el proceso de disminución del papel redistributivo del Estado ha visto menoscabada su eficacia, pues muchos derechos fundamentales son hoy objeto de tratamiento mercantil.

La dicotomía existente entre la percepción ciudadana acerca de la naturaleza y función de los derechos sociales considerada como derechos fundamentales y el sometimiento de éstos a un régimen mercantil lleva a que las exigencias que no han sido atendidas por los derechos sociales son mucho mayores que la de los derechos sometidos hoy a desregulación, lo que da como resultado, lo que da como resultado un reparto desigual de los derechos sociales mínimos y la diferencia entre unos y otros y la desigualdad generada viene en gran medida determinada por el desigual reparto de los derechos de propiedad⁵⁵.

Así, la tutela judicial de los derechos fundamentales sólo es posible de manera efectiva cuando el interés que protegen está socialmente asentado en tano forma parte del orden existente. En este caso, la no materialización de un derecho fundamental puede seguir una reclamación precisa que consiste en la pretensión de reparación de aquel aspecto del orden existente que ha sido alterado. , Por el contrario, cuando los derechos fundamentales protegen interese son asentados socialmente, los mecanismos judiciales pierden operatividad, porque la pretensión no está definida, no lo está el modo en que puede ser satisfecha, o no lo está el sujeto obligado a satisfacerla. Esta segunda situación es la de los derechos sociales, cuya pretensión para que pueda ser identificada y satisfecha por el poder judicial han de ser restringido en un grado mucho mayor que en el caso de los demás derechos fundamentales.

De aquí, por tanto, no se colige que un derecho social no pueda configurarse como un derecho subjetivo que sí se puede. Lo que sigue es que esos objetivos políticos que son los derechos sociales son pueden garantizarse sólo con la técnica del derecho subjetivo y que la configuración de un derecho social como un derecho fundamental exige necesariamente su restricción; un derecho social subjetivo será siempre un derecho social

83-98; HERRERA, C.M., *Les droits sociaux*, PUF, París, 2009, cap. I; ANSUÁTEGUI ROIG, F.J., “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en ZAPATERO, V. e GARRIDO, I. (eds.), *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá de Henares, 2009. REQUEJO PAGÉS, J.L., “Derechos de configuración legal”, en *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. II, p. 2385. WALDRON, J. (ed.), *Theories of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1984, p. 153.

55 ATRIA, F. , “Derecho y política a propósito de los derechos sociales”, *Discusiones*, núm. 4, 2004, p. 151. CAMPBELL, T., *The Left and the Rights*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1983, p. 177. BERNAL PULIDO, C.: “Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales”, *Discusiones*, núm. 4, 2004, p. 133. SCHAUER, F., *Las reglas en juego*, Marcial Pons, Madrid, 2004, cap. II.

mínimo, es decir, un derecho a un cierto conjunto de prestaciones específicas que no pueden garantizarse de forma individualizada el objetivo de desarrollo del sujeto, sino en forma parcial. Se puede garantizar un pequeño cuerpo de derechos ejecutables, siendo la aspiración última de la ciudadanía la consecución del objetivo global de desarrollo de sus distintas facetas como ciudadanía⁵⁶.

Los derechos sociales han de ser mínimos por su carácter subsidiario respecto de los mecanismos de asignación del mercado.

El hecho de que un derecho subjetivo sea siempre el derecho a un mínimo no significa que este mínimo garantizado sea muy bajo. Este mínimo varía mucho de unos a otros derechos. En algunos casos el mínimo garantizado por los derechos sociales puede ser suficiente para que sea aceptable por la ciudadanía a efecto de alcanzar su objetivo de emancipación. Desde un punto de vista conceptual, es importante reseñar que el derecho subjetivo siempre es mínimo por contraste con las expectativas ciudadanas. Desde un punto de vista político, la expresión máxima de un derecho fundamental incide en la visión que tenemos sobre una comunidad, y sus ideales sobre lo que es justo, legítimo y proporcionado., asumiendo como rasgo común para el conjunto de comunidades políticas que lo principal es la arquitectura de las aspiraciones de derechos y libertades colectivas. Ningún andamiaje de los derechos subjetivos mínimos es capaz de dar cuenta del sentido de sus aspiraciones y, por eso, ningún criterio de legitimidad política aceptable puede traducirse en derecho subjetivo⁵⁷.

El coste que hay que pagar por la configuración de los ideales del proyecto de una comunidad enmarcado estos ideales en una serie de derechos subjetivos es el de su minimización. Un coste que en el caso de los derechos sociales será superior al coste de los derechos de carácter liberal, pues han de ser modelizados en mayor medida⁵⁸. La

56 ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2010 (en prensa); y en “Derechos sociales e igualdad”, en AA.VV., *Democracia y derechos fundamentales desde la filosofía política*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2009, págs. 293-375. SEVILLA MERINO, J.; VENTURA FRANCH, A., “Evolución del Derecho social europeo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 57, 2005, Madrid. ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 2005, p. 55.

57 FERRAJOLI, L., “La teoría del derecho en el sistema de los saberes jurídicos”, en L. FERRAJOLI y otros, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico

Europeo, Madrid, 2008, p. 48; una referencia más clásica es KELSEN, H., *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1986, I, pag. 4.

58 PECES-BARBA, G., R. DE ASÍS ROIG, FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y LLAMAS, A., *Curso de derechos fundamentales*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1995, págs. 146 ss; FIORAVANTI, M.,

Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones, Trotta, Madrid, 1996.

minimización y limitación de los objetivos perseguidos por los derechos sociales es el peaje que debe abonarse a cambio de la seguridad jurídica que se obtiene de la codificación de los mismos. Ser titular de un derecho subjetivo, significa estar en una posición normativa privilegiada, porque el derecho que se ostenta ha de ser satisfecho con prioridad frente a otras consideraciones, que si fueran consideradas por los poderes públicos, llevarían a priorizar sobre otros derechos también importantes⁵⁹.

Este marco de prioridad de los derechos fundamentales sobre otros derechos tiene una dimensión moral y una dimensión técnica. Con respecto a la selección de consideraciones atendibles que todo derecho supone tiene sentido para que el sistema jurídico pueda funcionar como sistema de seguridad. La seguridad jurídica requiere que podamos predecir cómo reaccionaría el poder judicial ante las pretensiones de un ciudadano. El derecho como sistema normativo exige la reducción de la complejidad mediante la desconsideración de una buena parte de la misma, siendo el coste que debe asumirse por la seguridad jurídica que se otorga a las expectativas de desarrollo en materia de derechos que una comunidad tiene⁶⁰.

La configuración de un derecho fundamental como un derecho subjetivo no es incompatible con otras medidas de protección jurídica del mismo, a las que la dogmática constitucional denomina dimensión objetiva de los derechos. En este sentido, los derechos sociales se minimizan en mayor medida que los demás derechos fundamentales cuando se convierten en derechos subjetivos.

En este sentido, unos derechos se realizarán en mayor medida por la vía del derecho subjetivo, mientras que otros lo hacen por vías alternativas al derecho subjetivo, a fin de poder avanzar de forma simétrica en su desarrollo. El actual modelo de desarrollo constitucional tiende a determinar que los objetivos centrales de una comunidad en materia de derechos han de ser configurados como derechos subjetivos quedando atendido por el derecho subjetivo aquello que es priorizado mediante la atribución del máximo grado de jerarquía y protección jurídica. Aquello que queda exento del derecho subjetivo fundamental no es priorizado sino relegado a un ámbito de rango inferior incluso al de los derechos subjetivos ordinarios, dejando de ser por tanto jurídicamente fundamental.

59 PRIETO, L., “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en *Ley, principios, derechos*, Universidad Carlos III y Dykinson, Madrid, 1998, p. 107; LAPORTA, F., “Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema”, en AA.VV., *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, págs. 315-318.

60 CRUZ VILLALÓN, P., “Derechos fundamentales”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. II, p. 2398; ESCOBAR ROCA, G., *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, CICODE, Madrid, 2005, págs. 30-31 y 94.

Cuando se opera en virtud de estos criterios, el resultado es un sistema jurídico constitucional como el español en el que los derechos sociales quedan de manera inmediata perjudicados. En el supuesto más favorable para dichos derechos se admite su carácter fundamental, pero su contenido es minimizado hasta un nivel muy modesto, en buena parte por razón de la necesaria subjetivación por su subsidiariedad respecto del mercado. En el escenario más negativo para los derechos sociales, se les niega su carácter de derecho fundamental y pasan a engrosar el ámbito de los principios rectores de la política social y económica que tienen un rango jerárquico mayor pero brindan una protección jurídica mucho menor. Cuando los derechos sociales son encuadrados en el ámbito de los principios rectores pueden encontrar todo su contenido y alcance pero han perdido toda su eficacia jurídica⁶¹.

De este modo, el proceso de conversión de los derechos fundamentales en derechos subjetivos, supone un perjuicio severo para los derechos sociales. Recurrir por tanto a la técnica del derecho subjetivo significa obtener la ventaja que la seguridad jurídica brinda a cambio de restringir las aspiraciones contenidas en aquellos derechos que se aspira a materializar. En el caso de los derechos fundamentales, en tanto que derechos subjetivos, ofrece a la comunidad política altos rangos de seguridad jurídica, pero deben renunciar a sus expectativas en mayor o menor grado según se trate de derechos sociales o derechos de corte liberal, pues la renuncia está en función de lo que pueda asegurarse mediante el derecho subjetivo, y ello depende del estado de las cosas. Cuando los derechos expresan estados de cosas cuyo estado de realización es mucho más elevado, la expectativa asegurada por el derecho subjetivo es mucho más alto. Cuando los derechos sociales expresan estados de cosas cuyo estado de realización es mucho más bajo asistimos a una restricción mayor.

El conjunto de derechos fundamentales expresa el ideal de una comunidad de hombres y mujeres libres e iguales, grado de igualdad y libertad que no se puede alcanzar con el actual nivel de aseguramiento y garantía de materialización que los actuales sistemas constitucionales brindan a los derechos sociales. De este modo, los derechos fundamentales subjetivos aseguran ciertos niveles de justicia en el contexto de una sociedad desigual.

61 ALEXY, R. , Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 482; ARANGO,R., El concepto de derechos sociales fundamentales,

Legis, Bogotá, 2005, caps. I-III. CREGO GÓMEZ, M.: El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales, Lex Social, Revista de los Derechos Sociales, n°. 1, 2012.

Véase del citado autor “Los derechos sociales en el Estado autonómico”, en Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del Congreso sobre "Derechos constitucionales y Estado autonómico", Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador).

En el marco de la teoría de los derechos fundamentales, la categoría de los derechos sociales es útil. El conjunto de los derechos fundamentales es un instrumento al servicio del desarrollo equilibrado y justo de una comunidad política, siendo en este sentido los derechos sociales indivisibles. En el marco del objetivo general de desarrollo armónico de las comunidades al que han de contribuir el conjunto de derechos, los derechos sociales son los que se han realizado en menor medida. Podemos afirmar que hay una diferencia sociológica entre los derechos sociales y los demás derechos fundamentales; su distinto grado de materialización social⁶².

Todos los derechos fundamentales poder ser articulados jurídicamente como derecho subjetivo, no existiendo diferencias estructurales o funcionales entre unos y otros derechos. No obstante, la técnica del derecho subjetivo, que es la que se ha elegido como forma principal de realización jurídica de los derechos fundamentales, no sirve con igual eficacia a los diferentes objetivos de la comunidad política. Con carácter general, cuanto más asentado socialmente está un objetivo mejor es servido mediante la atribución de derechos subjetivos. De ahí que la configuración de los derechos sociales como derechos subjetivos no resulta tan satisfactoria como en otros derechos. Todo derecho fundamental resulta minimizado cuando se configura como derecho subjetivo, cosa que afecta en mayor grado a los derechos sociales.

Los bienes vinculados con los derechos sociales no se han desmercantilizado por lo que se distribuyen mediante el régimen de mercado. Esto supone que los derechos sociales son mínimos en el sentido de que uno puede obtener mayores cuotas de bienes vinculados a los derechos sociales mediante su compra en el mercado, generándose así una diferencia política entre los derechos sociales y el resto de derechos, quedando los derechos sociales en una dimensión menor frente al resto de derechos.

Al adoptarse la opción de configurar los derechos sociales como derechos subjetivos no se tiene en cuenta que la fórmula para extender la protección de los derechos fundamentales subjetivos responde a las técnicas de protección del derecho privado patrimonial, no siendo estas técnicas las más apropiadas para proteger los derechos sociales. La noción de los derechos sociales es una opción exigente que obliga a cuestionar algunos rasgos de las distintas teorías acerca de los derechos fundamentales. Es una noción que nos permite comprender la fuerza axiológica del conjunto de los derechos fundamentales y valorar la distancia que resta para alcanzar el objetivo de una comunidad justa y libre.

Sin una idea clara del papel de los derechos sociales y su papel, los derechos fundamentales pueden convertirse en una coartada del actual modelo de comunidad

62 FABRE, C., *Social Rights under the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 2000. MARSHALL, T.H. *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, caps. 2 y 3.

política, caracterizadas por un alto grado de desigualdad, perdiendo así su capacidad de erigirse en una referencia para el desarrollo armónico y justo de la sociedad.

1.5.-El ejercicio de tutela sobre los derechos sociales.

El despliegue de los contenidos del constitucionalismo social tiene como especial referencia junto a la proclamación de los derechos y deberes del individuo, el abrir paso a los derechos sociales y económicos. Las constituciones sociales desarrollan una arquitectura de Estado social y democrático de derecho que plantea una nueva visión de legitimación del poder establecido que sustenta su legitimidad jurídica en el procedimiento democrático y en la realización del principio de Estado social. Con el Estado social se extiende el modelo de “*Estado del bienestar*” definido como un formato destinado a asegurar una protección social y bienestar básico para los ciudadanos para lo cual se exige al Estado la obtención de recursos que deben ser redistribuidos según las necesidades de la comunidad política y sin sujeción a las normas de mercado⁶³.

La no existencia de una definición uniforme de los derechos sociales nos hace recurrir a una definición a partir del nivel de heterogeneidad que concurre en los derechos sociales que lleva a que, en ocasiones, un derecho social podría vincularse con un determinado derecho subjetivo a una prestación, mientras que en otras, podrá identificarse con un principio jurídico que vincula al legislador⁶⁴.

Los principios democráticos codificados constitucionalmente, deberían impedir la disposición automática y sin límites de los derechos sociales en la medida en que, por lo general, no se configuran como normas de potencial disposición, ni son totalmente indisponibles para el legislador. Así los derechos sociales se convierten en un parámetro de referencia para el poder ejecutivo y legislativo que mantienen reservas a la hora de

63 AA. VV., La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, (dirs. y coords. MONEREO ATIENZA, MONEREO PÉREZ) Comares, Granada, 2012, págs. 910. ASHFORD, D. E., La aparición de los Estados de Bienestar, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989. CASCAJO CASTRO, J.L.: “Derechos sociales”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 37, pág. 13. FERRAJOLI, L.: “Derechos y garantías. La ley del más débil”, traducción y prólogo a cargo de ANDRÉS IBÁÑEZ, Trotta, Madrid, 1999, págs. 24 a 25. LOPERENA ROTA, D.: “La irreversibilidad de los Derechos Sociales”, Aranzadi Doctrinal, núm. 9, 2012, págs. 11 a 14. PONCE SOLÉ, J.: “El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos”, INAP, Madrid, 2013.

64 SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., PEREIRA MENAUT, A. C., “Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica”, Revista de Derecho Político, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 257-276.

limitar determinados alcances de los citados derechos. En este sentido, los derechos fundamentales, en tanto están garantizados para el conjunto de la comunidad política y por tanto sustraídos a la disponibilidad tanto del ámbito mercantil como de estricta decisión del poder ejecutivo y legislativo, se configuran como un ámbito donde la decisión sobre su desarrollo o limitación trasciende al poder delegado o a la esfera del mercado⁶⁵.

Actualmente, el Estado social se ha vinculado de forma directa a una actividad de todos los poderes del Estado, de modo que éstos se sitúan en la obligación de “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas*”. De este modo, el Estado ocupa un papel referente en la medida en que es el único que puede concretar opciones legislativas de forma imparcial entre demandas, intereses y bienes en conflicto. El Estado, que tiende a desarrollar acciones directas para la materialización de los derechos de naturaleza social a través de la prestación o dación de los servicios, ha pasado en la actualidad a asumir un rol de dirección, supervisión y control en la materialización de los derechos sociales al conjunto de la comunidad política⁶⁶.

En el actual contexto de desarrollo del constitucionalismo social puede afirmarse el rango constitucional de los derechos sociales que queda fuera de toda duda, de modo que participa del estatus de los derechos fundamentales en tanto que se caracterizan por ser irrenunciables, inalienables, indisponibles, intransmisibles e inviolables⁶⁷.

El reconocimiento de los derechos sociales al máximo nivel constitucional no resuelve por sí mismo los diversos problemas conceptuales y de tutela judicial efectiva que se asocian a los mismos.

65 REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (coord.): Derechos Sociales. Universidad de Oviedo, 2012. Revista española de la función consultiva, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005. REY PÉREZ, J. L.: El futuro de los derechos sociales, Revista de Ciencias Humanas y Sociales, Vol.67, n°. 130, 2009.

66 RODRÍGUEZ OLVERA, Ó.: “Teoría constitucional de los derechos sociales”, en Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho; México, 2001. SASTRE ARIZA, S.: “Hacia una teoría exigente de los derechos sociales”. Revista de Estudios Sociales, 2001, n° 112.

67 LEMA AÑÓN, C.: Derechos sociales, ¿para quién?: sobre la universalidad de los derechos sociales, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, n°. 22, 2010.

En relación a la tutela judicial efectiva y a la tutela judicial de las decisiones, se plantea la intervención del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE)⁶⁸.

La singularidad fundamental que ofrece la doctrina constitucional frente a la jurisprudencia ordinaria, viene asociada a que el Tribunal Constitucional no queda incluido en el marco del poder de la jurisdicción ordinaria, pudiendo así someter a control a la jurisdicción ordinaria en materia de derechos fundamentales a través del recurso de amparo cuyo requisito previo de admisibilidad exige el agotamiento de todos los recursos jurisdiccionales respecto de la acción ejercitada.

Se ha de tener presente la inexistencia de simetría entre los mecanismos de control utilizados por el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios. En la jurisdicción ordinaria se plantea la opción del recurso con finalidad de corrección del error a través de la instancia superior⁶⁹.

A la hora de aplicar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al enjuiciar las vulneraciones de los derechos de alcance constitucional, el TC recurre a los criterios de congruencia o exigencia de respuesta a las pretensiones y causas de pedir; la motivación de la respuesta judicial, razonabilidad y la ausencia de error patente⁷⁰.

68 CANEDO ARRILLAGA, J. R.; GORDILLO PÉREZ, L. I., “Tutela judicial, autonomía procedimental y efectividad del Derecho de la Unión”, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 15, 2012, págs. 1-21. CARRETERO SÁNCHEZ, S. C., El cambio de los derechos sociales y su justiciabilidad, Universidad Complutense, 2004. CARRILLO, Marc. “La eficacia de los derechos sociales: entre la Constitución y la Ley”. Jueces para la Democracia. 1999, nº 36. CASCAJO CASTRO, J. L.; TEROL BECERRA, M. J.; DOMÍNGUEZ VILA, A.; NAVARRO MARCHANTE, V. J. (coords.): Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. Valencia, 2012. MERCADER UGUINA, J.R.: “Tutela judicial efectiva, control de razonabilidad de las decisiones judiciales y “*canon reforzado*” de motivación en la doctrina del Tribunal Constitucional”, RMTAS, Madrid, 2008, págs. 128 y 129.

69 CREGO GÓMEZ, M.: El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales, Lex Social, Revista de los Derechos Sociales, nº. 1, 2012. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. “Reflexiones sobre los Derechos sociales”. Revista General de Derecho. 1997, nº 628.

70 CHARRO BAENA, Pilar; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C., “Derechos sociales y tutela judicial efectiva en la Constitución Europea”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 57, 2005, Madrid. MANCINI, F.: “La tutela dei diritti dell’uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee”, en Revista Trimestrale di Diritto. e Processo. Civile. 1989, p. 3. JIMENA QUESADA, L.: La tutela supranacional de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa” (capítulo 5), en el colectivo Derechos sociales y principios rectores (coord. J.L. CASCAJO CASTRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, y V. NAVARRO MARCHANTE), Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 135-163.

La doctrina del TC, que se muestra recogida en la STC 32/2001, viene a indicar que no es posible que el Tribunal Constitucional enjuicie la corrección jurídica de las resoluciones judiciales que interpretan y aplican las normas procesales de acceso a los recursos, pues su jurisdicción no se extiende a la fiscalización del acierto de las decisiones que adopten jueces y tribunales en el ejercicio de su competencia exclusiva de selección y aplicación de dichas normas de interposición de recursos.

La congruencia es uno de los elementos de la decisión judicial, junto con la precisión y claridad (art. 218 LEC), y viene a delimitar el ámbito de enjuiciamiento en función de *“las demandas y las demás pretensiones”*. A tal efecto este primer punto de referencia queda así concretado en las pretensiones deducidas en la demanda y, en su caso, los motivos que puedan haberse esgrimido en fase de recurso.

Este planteamiento resulta trasladable al procedimiento laboral en la medida en que la jurisdicción civil muestra eficacia supletoria de sus normas procesales. En la forma expuesta el vicio de incongruencia, como reverso de lo anterior, viene a traducirse en *“el desajuste entre la respuesta judicial y los términos en que los litigantes han configurado el debate, concediendo más o menos, o cosa distinta de lo pedido y, en ocasiones, especiales, no siempre ni necesariamente puede afectar al principio procesal de contradicción, creando así eventualmente situaciones de indefensión, proscritas por el artículo 24.1 CE”*.

En la forma expuesta, la congruencia o la incongruencia, *“son el resultado del paralelismo o la divergencia de dos líneas discursivas que dan origen y ponen fin, respectivamente, a la confrontación dialéctica, que es la esencia de cualquier litigio”*.

La congruencia no se traduce en un elemento puramente formal y, por tanto, no conlleva un paralelismo servil de los razonamientos que sirven de fundamento a la Sentencia con el planteamiento discursivo de los escritos rectores del proceso (demanda, contestación y recursos) donde se contienen las alegaciones respectivas. En tal sentido, no deben confundirse los *“motivos”* que sirven de apoyo a las pretensiones formuladas por las partes como *“alegaciones”*, que tienen un doble soporte; de hecho y de derecho, con los razonamientos jurídicos. Desde la perspectiva simétrica, no hay que caer en la tentación de dar a las argumentaciones otro valor o significado que el propio de cualquier reflexión como premisa del acto resolutorio en que se traduce el fallo judicial. En definitiva, esta característica extrínseca de la resolución exige nada más pero nada menos, que el Juez

decida todas y cada una de las cuestiones controvertidas explícitamente en principio, pero también en forma implícita⁷¹.

Por otra parte, *“la incongruencia deja al margen de su ámbito propio, como vicio estructural, la consistencia intrínseca del razonamiento jurídico utilizado por el juzgador en el ejercicio de la potestad privativa de aplicar las normas al supuesto de hecho”*, con la doble operación de seleccionar la idónea e incluso integrarla aun cuando no haya norma aplicable al caso y la de interpretarla, extrayendo su significado y alcance.

Se ha de tener en cuenta, a tenor de lo expuesto, que la desestimación global de las pretensiones en el fallo conlleva la congruencia por definición, si no se omite pronunciamiento alguno con relevancia en el litigio. Entretanto, y en relación a la casuística que permite estimar la eventual situación de incongruencia hay que considerar la modificación sustancial del planteamiento original del debate, el fallo extraño a las recíprocas pretensiones de las partes²⁴, si se ha desconocido el principio procesal de contradicción, o ha sido menoscabado el derecho de defensa.

Desde otra perspectiva, la incongruencia, también puede producirse por exceso o por defecto, por contener la decisión más o menos pronunciamientos que cuestiones planteadas y, asimismo, por conceder más o menos de lo pedido o algo distinto.

Por su parte, el error patente se traduce por su parte en una “desviación lógica grave del razonamiento judicial”. Sobre el error patente con relevancia constitucional existe ya una abundante y consolidada doctrina de este Tribunal de la que es ejemplo la sentencia 167/200829, que a su vez recoge el criterio sintetizado de una amplia doctrina. A tenor de la misma para poder apreciar un error de este tipo es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que el error sea determinante de la decisión adoptada, esto es, que constituya el soporte único o básico de la resolución, de modo que, constatada su existencia, la fundamentación jurídica de la resolución judicial pierda el sentido y alcance que la justificaba, y no pueda conocerse cuál hubiese sido su sentido de no haberse incurrido en el error.
- b) Que sea atribuible al órgano judicial, es decir, que no sea imputable a la negligencia de la parte.

71 PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos sociales y su significación actual”, en ZAPATERO, V. y GARRIDO, I., Los derechos sociales como una exigencia de la justicia, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009, pag. 42. VICENTE GIMÉNEZ, T.: La exigibilidad de los derechos sociales, PUV, Valencia, 2006, p.36. ZAPATERO GÓMEZ, V., y GARRIDO GÓMEZ, M^a I. (Coords.): Los derechos sociales como una exigencia de la justicia. Servicio de Publicaciones la Universidad de Alcalá, 2009.

c) Que sea de carácter eminentemente fáctico, además de patente, esto es, inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales y sin necesidad de recurrir a ninguna valoración o consideración jurídica.

d) Que produzca efectos negativos en la esfera del ciudadano.

Por su parte, El juicio de razonabilidad es el que ofrece mayor significación y alcance en la doctrina constitucional. Juicio de razonabilidad y juicio de constitucionalidad vienen a coincidir, tanto en su contenido (sólo lo razonable es constitucional) como en su límite (toda vez que dentro del marco de la razonabilidad todas las soluciones son constitucionalmente válidas, en la medida en que han descartado objetivamente la arbitrariedad⁷². El concepto de razonabilidad responde se configura como un concepto jurídico indeterminado, que se compone tanto de un sentido histórico y social como de un sentido lógico.

Para dotar de contenido al juicio de razonabilidad es necesario partir de la idea de que *“la validez de un razonamiento desde el plano puramente lógico es independiente de la verdad o falsedad de sus premisas y de su conclusión”*. Así pues, desde el punto de vista de la lógica, la noción fundamental es la coherencia y no la verdad de hecho, al no ocuparse esta rama del pensamiento de verdades materiales, sino de las relaciones formales existentes entre ellas. Ahora bien, desde el momento en que no resulta posible construir el Derecho como un sistema lógico puro el Tribunal Constitucional ha unido a *“la exigencia de coherencia formal del razonamiento”* una exigencia adicional consistente en que, *“desde la perspectiva jurídica, no pueda ser tachado de irrazonable”*. A tal efecto, no pueden considerarse razonadas ni motivadas aquellas resoluciones judiciales que *“a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas”*.

Finalmente debe realizarse una referencia al juicio de *“razonabilidad reforzada”* que opera cuando el derecho a la tutela judicial efectiva incide, de algún modo, cuando están en juego otros valores de índole constitucional⁷³. Este criterio reforzado muestra una particular importancia en el ámbito penal y se muestra en situaciones en que entran en

72 BERNAL PULIDO, C.: Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales”, Discusiones, núm. 4, 2004, p. 133. CARRASCO PEREA, A.: “El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional”, REDC, 1984, núm. 11, pág. 53. Cuadernos de Derecho Público, núm. 37, págs. 39 a 106. CONTRERAS PELÁEZ, F. J., Defensa del Estado Social. Universidad de Sevilla, 1996. HENKEL, H.: Introducción a la Filosofía del Derecho, Taurus, Madrid, 1968.

73 ALAMEDA CASTILLO, M. T.: Derechos sociales fundamentales y libertades comunitarias: ¿donde está la Europa Social?, Revista Crítica de Teoría y Práctica, nº. 2, 2009.

juego otros valores constitucionales como la privación de libertad (STC 110/2003, de 16 de junio), igualdad ante la ley (SSTC 100/1993, de 22 de marzo sobre cambio de línea jurisprudencial). Con posterioridad ha venido a proyectarse como canon de control constitucional sobre el resto de ramas del ordenamiento jurídico y, en particular, sobre el control de las decisiones judiciales producidas en el orden social⁷⁴.

De esta forma, las decisiones judiciales deben estar especialmente cualificadas en función de los derechos materiales sobre los que recaen ya que no solo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental. En tal caso, indica el Auto del Tribunal Constitucional 47/200936 *“no basta con que la resolución judicial se adopte de forma razonada y motivada, sino que es preciso que identifique adecuadamente el contenido del derecho o libertad que puede verse afectado y, una vez examinadas las circunstancias concurrentes en el caso y la interpretación de los preceptos aplicables conforme a los criterios existentes al respecto, adopte la decisión que contribuya a otorgar la máxima eficacia posible al derecho fundamental afectado”*.

Capítulo 2.- Los Derechos sociales reconocidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

2.1.-Noción y realidad jurídica de los Derechos sociales en el contexto comunitario.

Por derechos sociales se entiende normalmente aquel conjunto de derechos que exige la realización de prestaciones efectivas por parte del Estado. Los derechos sociales que implican el desarrollo de una prestación son derechos de estatus positivo, en el sentido que obligan a una acción positiva del Estado, a diferencia de los derechos de rango negativo perfil al que responderían los derechos y libertades que implican la abstención del Estado a fin de garantizar una esfera de libertad individual⁷⁵.

En cuanto a su positivación, los derechos sociales aparecen por primera vez en la Constitución mexicana de 1917 así como en la Constitución de Weimar de 1917, viviendo su generalización tras el final de la II Guerra Mundial, momento en el que se incluyeron referencias a estos derechos en las distintas normas básicas de los Estados

74 SSTC 221/2007, de 8 de octubre; 4/2008, de 21 de enero y 21/2008, de 31 de enero.

75 FERRAJOLI, L., Derechos y garantías. La Ley del más débil. Trotta, Madrid, 1996. CASCAJO CASTRO, J. L., "Derechos sociales", CASCAJO CASTRO, J. L.; TEROLBECERRA, M. J.; DOMÍNGUEZ VILA, A.; NAVARRO MARCHANTE, V. J., Derechos sociales y principios rectores, Tirant, Valencia, 2012, págs. 19-44. JELLINEK, G., System der subjektiven öffentliche Rechte, 1ª ed., Mohr, Freiburg, 1892, págs. 63-76 y 109-129. TEROL BECERRA, M. J., "Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: derechos ciudadanos y principios rectores" ID., págs. 45-85.

occidentales. Su plasmación en el marco de las estructuras del Estado contribuye al desarrollo de las principales atribuciones del llamado “*Estado del bienestar*”⁷⁶.

A pesar de su permanencia en el ordenamiento constitucional, existen dificultades cuando se trata de asimilar los derechos sociales a los demás derechos y libertades constitucionales. El hecho que los derechos sociales impliquen deberes positivos del Estado o garantías constitucionales hace que el Estado difiera su aplicación en el tiempo atendiendo a sus posibilidades presupuestarias y económicas financieras. Tanto los derechos sociales que son plasmados en el texto constitucional en el apartado de derechos fundamentales y libertades públicas como aquellos que quedan encuadrados en el ámbito de los derechos y deberes de los ciudadanos, apelan a la obligación del Estado de promover y garantizar o asegurar determinados bienes, en tanto que dichos derechos se erigen como principios rectores de la política social y económica⁷⁷.

Los derechos sociales son aquellos que más directamente hacen referencia a la ciudadanía de manera que dichos derechos no pueden ser ejecutados por los hombres y mujeres fuera de su comunidad política. Estos derechos solo pueden ser efectivamente realizados si la comunidad procura los medios, recursos y prestaciones necesarias para garantizar la dignidad inherente a cada persona y los derechos inviolables que le son propios. En este sentido, los derechos sociales contribuyen a la libertad del individuo apoyados en el Estado donde se asista al desenvolvimiento y el control de sus eventuales extralimitaciones.

Los derechos sociales no son sólo los derivados de las relaciones individuales y colectivas que consigna el Estado social y democrático de derecho, sino que comprende también los acervos jurídicos en línea como lo dispuesto en los artículos 9.2 CE y 20.3 CE⁷⁸.

76 ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 6 ed., 2008, págs. 567-569. GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986. PÉREZ ERANSUS, B., ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y PARRILLA FERNÁNDEZ, J.M. Parrilla Fernández: “Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social, ¿reforma o cambio de imagen?”, en L. MORENO (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid; 2009, Siglo XXI. PREUSS, U.: “El concepto de los derechos y el estado del bienestar”, en E. OLIVAS (ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991, p. 82. OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, trad. de Antonio Escotado, Alianza, Madrid, 1988.

77 GALLIE, B., y PAUGAM, S. (eds.): *Regímenes de bienestar y de la experiencia del desempleo en Europa*, Oxford: 2000, Oxford University Press.

78 ESPING-ANDERSEN, G.: *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, 1990: Polity. Traducción española: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, 1993: Alfons el Magnànim.

En el concierto de Estados occidentales, todos los Estados reconocen derechos sociales a través de su legislación ordinaria; corresponde al legislador bajo control de los poderes del Estado determinar el alcance o la extensión de normativa social. Esta situación plantea el problema de saber en qué medida los derechos sociales deben ser regulados más claramente en el texto constitucional. Una parte de la doctrina plantea que sólo a través del reconocimiento constitucional es posible garantizar la eficacia de los derechos sociales frente a la posición de legislador ordinario o de una jurisprudencia regresiva en la materia. Otra posición doctrinal plantea que la integración de los derechos sociales en la Constitución prescribiría unos estándares de vida que no podrían materializarse por falta de recursos económicos⁷⁹.

En el ámbito europeo, existen tres modelos de integración de los derechos sociales e los ordenamientos constitucionales nacionales:

-Existe un modelo de corte liberal; reconocible en los sistemas constitucionales de Austria o Reino Unido donde se hace renuncia expresa a la inclusión de los derechos sociales en sus respectivos textos constitucionales, si bien la atención al ámbito que protegen los derechos sociales logra equilibrarse mediante la legislación ordinaria.

-Puede determinarse un modelo no homogéneo para los países del arco mediterráneo que optan por integrar globalmente los derechos sociales en sus constituciones, si bien los derechos sociales no pueden ser exigidos en un gran número de casos más allá de las vías de exigencia al Estado⁸⁰.

-Una tercera forma de materialización de los derechos sociales en conexión con los textos constitucionales, sería el propio de las democracias nórdicas y Alemania en la que, sobre la base de un amplio consenso social y político se ha articulado un sistema de protección social en el seno de una economía de mercado.

Las mayorías de los textos constitucionales han configurado los derechos sociales como mandatos de optimización caracterizados porque pueden ser cumplidos en distinto grado, lo que aparece dificultades a la hora de concretar su valor jurídico.

A pesar de que haya una marcada tendencia a eliminar las diferencias conceptuales entre derechos de primera generación (civiles y políticos) y derechos de segunda generación

79 BAQUERO CRUZ, J.: "La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Amsterdam", Revista de Derecho Comunitario Europeo Núm. 4, 1998.

80 FERRERA, M.: "Los estados de bienestar del sur en la Europa social", en SARASA, S. y MORENO, L. (eds.): *El estado del bienestar en la Europa del Sur*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

(derechos sociales y económicos), el debate jurídico se centra actualmente en la posibilidad de la aplicación directa de estas disposiciones sociales que, a menudo, viene configuradas como derechos aminorados de los derechos constitucionales⁸¹.

En el caso del Estado español, los derechos sociales podrían clasificarse en tres apartados atendiendo al grado de protección que la Constitución les otorga, o al grado de eficacia que despliegan:

-Existen derechos con un grado de protección muy elevado; derecho a la educación (art.27.4 CE), derecho a la libre sindicación (art.28.1 CE) o el derecho a huelga (art 28.2 CE). Estos derechos, además de disfrutar de la rigidez derivada del proceso de reforma extraordinaria (agravado) al que se hayan sujetos (art.168 CE) necesitan de Ley Orgánica para su desarrollo (art. 81.1 CE), que en todo caso tendrá que respetar su contenido. Estos derechos a su vez son susceptibles de tutela a través del recurso de amparo al Tribunal Constitucional (art.53.2 CE).

-En un segundo orden, existen una serie de derechos con una grado de protección ordinaria como el derecho al trabajo (art.35 CE), el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) o el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE). Estos derechos disfrutarían de una protección más atenuada, de la rigidez propia de la reforma ordinaria (art.167 CE) debiendo desarrollar su contenido esencial a través de Ley y vinculados a los poderes públicos (art. 53.1 CE).

-En un tercer orden, cabría hablar de unos derechos sociales mínimamente protegidos como es el caso del mantenimiento de un régimen público de seguridad social (art.41 CE), el derecho a la protección de la salud (art. 43.1 CE) o el derecho a una vivienda digna (art.47 CE). Sobre esta tercera categoría de derechos (art. 53.2 CE) informara la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, aunque sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan la leyes que los desarrollen. Estos derechos que gozan de una mínima protección podrían autorizar un cierto desarrollo judicial en casos cualificados de mora legislativa.

81 AKANDJI-KOMBÉ, J.F.: “Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: perspectivas para la próxima década”, *Revista de Derecho Político*, nº 67, 2006, págs. 387-407. AUSÍN, T.: “Tomando en serio los derechos de bienestar”, *Enrahonar*, núm. 40/41, 2008, págs. 83-98. JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997. Véase “El Estado social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales*, nº 30, 2001. MARTÍN MARTÍN, G.: La utilización por la jurisdicción ordinaria del Derecho Europeo de los Derechos Sociales, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº. 13, 2009.

Siguiendo lo expresado en el artículo 53 CE, el constituyente habría establecido una suerte de gradación; mientras unos derechos despliegan el máximo de efectos, incluyendo la posibilidad de recurso de amparo ante el TC, mientras otros, a pesar de la obligación de ser desarrollados por Ley, condicionan el contenido de éstas. Existen finalmente aquellos derechos de los que la legislación ha de informar.

A pesar de la aparente rigidez con que estos derechos quedan compartimentalizados, lo cierto es que la práctica y la jurisprudencia constitucionales han establecido ciertas conexiones de forma que, derechos excluidos a priori de la posibilidad del recursos de amparo ante el TC, han terminado siendo amparados a través de su inclusión en alguno de los derechos susceptibles de esta protección⁸².

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) estableció la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales bajo el principio de no permitir compartimentos estancos entre la esfera de los derechos sociales y los derechos que ampara el convenio comunitario ya que, si bien el Convenio protege los derechos civiles y políticos, muchos de ellos tienen implicaciones sociales o de naturaleza económica⁸³. El TEDH ha empleado su posición en favor de dar validez a derechos de naturaleza social mediante el desarrollo de conceptos autónomos, por adición, obligaciones positivas, efecto horizontal, con la intención de reflejar la evolución de la comunidad internacional y la sensibilidad colectiva respecto a los derechos sociales⁸⁴.

Del mismo modo, el ordenamiento de la UE también ha ido adquiriendo una progresiva dimensión social. El TJUE ha aceptado que la legislación comunitaria ha de ser interpretada y aplicada en relación con los objetivos sociales de la Unión⁸⁵.

La elevación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE al rango de Tratado ha supuesto la codificación en el ámbito comunitario de una serie de derechos

82 BALAGUER CALLEJÓN, F., “Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 7, 2007.

83 ESCOBAR ROCA, G., “Indivisibilidad y derechos sociales: de la Declaración Universal a la Constitución”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio – diciembre, 2012.

84 GARCÍA GARCÍA, R.: “La efectividad de los derechos sociales en el nuevo contexto europeo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 65-1, Enero-Abril 2003. MARTÍNEZ OTERO, J. M.: “Controversias jurisdiccionales en materia social en Europa: Potenciales divergencias entre el Comité Europeo de Derechos sociales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº. 13, 2009.

85 ASTOLA MADARIAGA, J.: “Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13, 2009, p. 214.

tradicionalmente incluidos en los textos constitucionales europeos en tanto que principios rectores que han de ser desarrollados por la vía de la legislación ordinaria⁸⁶.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE contiene un Título IV dedicado a los principios de solidaridad en el que se consignan doce artículos destinados a la dimensión social:

- Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa.
- Derecho de negociación y acción colectiva.
- Derecho de protección en el caso de despido injustificado.
- Derecho a disfrutar de trabajo justas y equitativas
- Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo.
- Derecho a la conciliación de la vida familiar y profesional.
- Derecho a la seguridad social y a la ayuda social.
- Derecho a la protección de la salud.
- Derecho de acceso a los servicios de interés económico general.

Para lograr el consenso necesario que permitiera alcanzar el reconocimiento de estos derechos, fue necesario incluir una disposición limitadora de sus efectos en el artículo 52.2 que establece la diferencia entre derechos y principios. Estos últimos sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional, en lo que se refiere a la interpretación y control de legalidad de dichos actos. Gran parte de los derechos incluidos en el texto relativo a la solidaridad hacen referencia a las legislaciones y prácticas nacionales. Ello se debe a que los distintos Estados miembros difieren en lo que a implementación y protección constitucional de los derechos sociales se refiere. Algunos Estados otorgan a estos derechos naturaleza constitucional, mientras otros Estados establecen su regulación a

86 ALARCÓN CARACUEL, M.r.: “La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el Protocolo 14 de Maastricht”, en L. MORENO (comp.), Unión Europea y Estado de Bienestar, CSIC, Madrid, 1997. ALEGRE MARTÍNEZ, M.A.: “Los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, en JIMENA QUESADA, L. (coord.): *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

través de la legislación ordinaria. Algunos otros Estados combinan derechos sociales, objetivos sociales y políticas sociales⁸⁷.

Independientemente del tratamiento que estos derechos puedan tener en los ordenamientos nacionales, suelen tener un papel más destacado en el derecho ordinario y son objeto de desarrollo a través de la acción de los tribunales, que en sus sentencias conectan los derechos sociales con los derechos fundamentales. La manera en que se ha procedido a la inclusión de los derechos sociales en la Carta de la UE muestra la diversidad existente en relación con el estatus de estos derechos en el ámbito nacional. Por ello, su implementación no ofrece siempre el mismo nivel de protección que los clásicos derechos fundamentales de primera generación⁸⁸.

La colisión entre los derechos sociales que han conseguido ubicarse en los distintos ordenamientos nacionales y el desarrollo y aprobación de leyes favorecedoras de la estabilidad y ajuste presupuestario, con su consiguiente redimensionamiento del Estado social, ha derivado en implicaciones jurídicas, pues algunas de estas leyes nacionales, directivas y Pactos han sido recurridas no sólo ante tribunales nacionales sino ante el TJUE y otras instancias internacionales. De este modo, desde el inicio de la crisis económica se han planteado una serie de recursos contra medidas de austeridad puestas en marcha por los distintos Estados miembros. A pesar de las diferencias entre los ordenamientos o las competencias de los tribunales, existe un elemento común en los recursos que afectan a la imposibilidad de compatibilizar las medidas de austeridad con los principios inherentes al Estado social. Los tribunales de diversos Estados miembros han fallado en favor del restablecimiento de determinadas retribuciones para ciudadanos que perciben pensiones contributivas, en favor de garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia o mediante la protección al consumidor frente a cláusulas abusivas existentes en determinados tipos de contratos hipotecarios⁸⁹.

87 SEVILLA MERINO, J.; VENTURA FRANCH, A., “Evolución del Derecho social europeo”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 57, 2005, Madrid.

88 TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: *Caso Társasag a Szabadságjogokért c. Hungría*, Sentencia de 14 de abril de 2009, párrafos 35-36 y 38. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: *Caso Ashughyan c. Armenia*, Sentencia de 17 de julio de 2008, párrafo 90.

89 El Tribunal de Estrasburgo se ha mostrado dispuesto a controlar si las respectivas normativas de los Estados miembros en materia de desahucios respeta las garantías procesales de los individuos y familiares, sobre todo en casos de viviendas de protección oficial. Más allá de los casos puntuales, los máximos tribunales de los Estados miembros y el propio TEDH no van a ampliar por el momento su jurisprudencia en materia de aplicación directa de los derechos sociales.

La efectiva aplicación de las disposiciones de la carta de Derechos Fundamentales de la UE no es algo resuelto. El artículo limita las posibilidades de aplicación de la Carta a las medidas de implementación del derecho de la UE. Hasta ahora, el Tribunal de Justicia ha mantenido los recortes y otras medidas de austeridad introducidas por los gobiernos para así dar cumplimiento a sus compromisos de asegurar la estabilidad monetaria a la que obligan los Tratados y el Pacto de Estabilidad. De ello se deduce que los derechos sociales incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales no servirían como parámetro de control de las medidas de austeridad, introducidas por los Gobiernos nacionales que no sean obligatorias según el derecho de la UE. Dado que el Tribunal ha confirmado que el Mecanismo Europeo de Estabilidad queda fuera del ordenamiento de la UE, parece difícil que las disposiciones de la Carta en materia social pueda tener impacto en la eurozona⁹⁰.

En la mayoría de las Constituciones occidentales se incluyen enunciados normativos sobre derechos sociales, no siendo auténticos derechos exigibles frente a los tribunales, sino más bien de objetivos o finalidades de la actuación y políticas del poder público. Algunos tribunales han encontrado vías para aplicar principios y contenidos sociales sirviéndose de los mecanismos inicialmente previstos para los derechos civiles y políticos⁹¹. De ahí el interés de centrar las investigaciones no tanto en el contenido objetivo de los derechos sociales sino en su justiciabilidad y orientar los esfuerzos hacia las prácticas y políticas judiciales.

Los jueces y tribunales utilizan una gran variedad de procedimientos, mecanismos e instrumentos específicos para otorgar, en la medida de lo posible, amparo o protección al justiciable en materia social. Así, la búsqueda de vías que permitan la aplicación de los derechos sociales está tendiendo a un proceso bidireccional de complementación entre las fuentes que recogen derechos y principios sociales (Constituciones nacionales, Derecho

90 GUIGLIA, G.: El derecho a la vivienda en la carta social europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales, *Revista de Derecho Político*, nº. 80, 2011.

PALACIO GONZÁLEZ, J.: “La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 40, 2009, págs.161-179.

91 DE CABO MARTÍN, C.: “El tratado constitucional europeo y el constitucionalismo del Estado social”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, págs. 199-213, p. 201. SCHEECK, L., "Constitutional Activism and Fundamental Rights in Europe: Common Interests through Transnational Socialization" in J. Rowell et M. Mangenot, *What Europe Constructs. A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, 2009.

internacional, Derecho comunitario) de manera que el contenido de estos derechos se va incrementando progresivamente gracias también a la intervención jurisprudencial⁹².

Este debate se asienta en el marco de la posición doctrinal que aboga por la unificación en la lectura tanto de los derechos civiles y políticos como de la lectura de los derechos sociales. Para este proceso de unificación se toman en consideración tres referencias básicas:

- El principio que sanciona la presunción de juridicidad en el funcionamiento de los poderes públicos exige que cada poder público dé por acertado y regular el acto de decisorio adoptado por otro de tales poderes, lo que genera una carga o deber de respeto enderezado a coordinar satisfactoriamente el diseño y el funcionamiento del aparato del Estado.

- La exigencia de que, en el ejercicio de sus competencias, ningún poder público rehúse o escatime la actividad precisa para el buen fin de la acción de otros poderes públicos, que presumiblemente se conducen de conformidad con el ordenamiento jurídico y respetan las normas del mismo.

-A partir de lo anterior, los poderes públicos han de llevar a efecto las acciones tendentes a que se satisfaga plenamente un derecho cuya atribución y disfrute dependen de la eficacia directamente causal de la intervención de ese poder. Así, todos los derechos impondrían al Estado una triple obligación: respetar, proteger y realizar.

El aumento de recursos a los conceptos jurídicos indeterminados de los que se sirven los tribunales de última instancia puede ser muestra de un activismo judicial que decide intervenir ante la inactividad del legislador. Si el poder legislativo aspira a mantener su capacidad de implementar los derechos sociales, la excesiva judicialización de poder legislativo podría afectar a la propia seguridad jurídica del Estado social y democrático de Derecho⁹³.

Las distintas medidas de austeridad establecidas por los gobiernos de los Estados miembros de la UE ha venido a cuestionar la propia naturaleza de la Unión Europea dado que si los principios de cohesión y convergencia sobre los que se asienta el proyecto

⁹² FREIXES SANJUAN, T.: “La igualdad y el futuro de Europa: Reflexiones en torno al proceso de constitucionalización”, en Artículo 14. Una perspectiva de género. Boletín de Información y Análisis Jurídico, nº 16, Instituto Andaluz de la Mujer, septiembre de 2004.

⁹³ CONTRERAS PELÁEZ, F. J., *Defensa del Estado Social*. Universidad de Sevilla, 1996. RUBIO LLORENTE, F.: “La Constitución como fuente del Derecho” en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993. VILAS NOGUEIRA, L.: “Los valores superiores del Ordenamiento jurídico”, REDC, nº12, CEC, Madrid, 1984.

fundacional de la UE son puestos en cuestión por los mecanismos de estabilidad y austeridad, el proyecto europeo queda severamente dañado⁹⁴.

Podemos concluir, que si bien no existe claridad sobre cómo se pueden implementar los derechos sociales incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en un contexto en el que existen acusadas diferencias entre lo dispuesto por los poderes legislativos, los tribunales nacionales, los poderes ejecutivos y el Tribunal de Luxemburgo, la vocación de preservar los derechos sociales como elementos al servicio de la confluencia y la disminución de desigualdades es un elemento que parece pretende ser preservado por los actores comunitarios y por los propios Gobiernos nacionales, siendo menos expreso el compromiso a la hora de hacer de estos derechos sociales una parte sustancial de su normativa y de las leyes a desarrollar.

2.2.-La protección de los derechos sociales en el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU).

La creación de las Naciones Unidas en 1945 y la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 persiguen en línea con el Preámbulo de la propia Declaración “*reafirmar los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad*”. Sirven ambos textos como basamento para consolidar la condición de dignidad de la persona humana, siendo el acto inicial de afirmación y positivación de los derechos humanos⁹⁵.

La entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por parte de la Organización de Naciones Unidas marca el momento en que se hace posible

94 DE CABO MARTÍN, C.: “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009. NAVARRO LÓPEZ, V. *Bienestar Insuficiente, Democracia Incompleta. De lo que no se habla en nuestro país*. Ed. Anagrama, 2002. NAVARRO LÓPEZ, V. *Globalización, Economía, poder político y Estado del Bienestar*. Ariel Colección Sociedad Económica año 2000.

⁹⁵ Los artículos 1º a 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos fijan el fundamento de los demás, los artículos 4º al 21 engloban los llamados derechos civiles y políticos. En su artículo 22 la Declaración consagra el derecho a la realización de los denominados derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad de toda persona y al libre desarrollo de su personalidad. El esfuerzo de los Estados para materializarla abarca el posicionamiento y la organización de los recursos materiales necesarios y los principios de planificación de la Administración Pública con la finalidad de servir a los intereses públicos bajo el principio de eficiencia.

exigir a los Estados el cumplimiento de los contenidos expresados en ambos instrumentos bajo el control de los órganos de supervisión dispuestos al efecto⁹⁶.

Los derechos económicos, sociales y culturales conforman junto con los derechos individuales y políticos los apoyos fundamentales del sistema de derechos fundamentales, como asimismo, todos ellos constituyen derivaciones de la dignidad intrínseca de la persona humana y se fundamentan en ellos. En la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán de 1968, ya se proclamó la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, precisando “*que la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales*”. En la misma dirección, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977, afirmó que: todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, y deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales. Del mismo modo la

⁹⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales abarca de manera amplia y genérica el escopo de promoción y protección de esos derechos humanos. Este Pacto describe, profunda y amplia los derechos de la persona humana como ser social, establecidos en los artículos 23 a 27 de la Declaración de 1948. Por su parte el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos recoge como rasgos esenciales los derechos relativos al Derecho a la autodeterminación de los pueblos (Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Derecho a la igualdad (Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 3 y 26 del PIDCP); Derecho a la vida (art. 6 PIDCP), Derecho a la integridad personal (Art. 7, PIDCP), Libertad Personal (ARTS. 8 y 9 PIDCP); Derecho a un recurso judicial efectivo (art. 14 PIDCP); derecho a la libertad de movimiento o de locomoción (art. 12 PIDCP); Derecho al debido proceso (arts. 14 y 15 PIDCP); Derecho al reconocimiento de la personalidad (art. 16 PIDCP), Derecho a la intimidad (art. 17 PIDCP); derecho a la libertad de conciencia y de cultos (art. 18 PIDCP). Libertad de pensamiento (art. 19 PIDCP); Libertad de expresión y de información (art. 19 PIDCP); Derecho de reunión (art. 21 PIDCP); Libertad de asociación (art. 22 PIDCP); Derecho a la nacionalidad (art. 24 PIDCP); Derecho al nombre (art. 24 PIDCP); Derecho a la *participación política* (art. 25 PIDCP). Además del artículo general del derecho a la igualdad, algunos instrumentos internacionales establecen expresamente el derecho a medidas especiales de protección para los grupos más vulnerables. Es así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a los niños en el artículo 24. Asimismo, los instrumentos internacionales consagran una especial protección a la familia, así como el derecho de conformar una familia. En años recientes, la labor de promoción de nuevos estándares, se ha dirigido a la elaboración y promulgación de tratados multilaterales sobre derechos de personas en situaciones especiales. Tales tratados suelen contener tanto normas de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Algunos ejemplos son la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (CERD), la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana sobre Violencia contra la Mujer, y la Convención sobre Derechos del Niño, que es el instrumento internacional más ampliamente ratificado.

plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

En virtud de dichos instrumentos internacionales los derechos económicos, sociales y culturales son derechos indivisibles e interdependientes de los derechos civiles y políticos, debiendo todos ellos ser respetados, promovidos y garantizados, en línea con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General N° 3, referida a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (de los poderes públicos y autoridades dentro de ellos), son las de respetar, proteger y cumplir o realizar los derechos, pormenorizando dicha Observación General cada una de estas obligaciones.

Ello obliga a los estados parte de dichos Pactos o Convenciones de abstenerse de realizar acciones u omisiones que constituyan una vulneración de los derechos asegurados como asimismo, requiere que el Estado realice medidas, acciones y adopción de normas jurídicas para impedir que otros actores privados violen los derechos de otras persona, además de realizar las acciones preventivas necesarias para ello. Asimismo, el Estado parte tiene la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio de tales derechos a todas las personas utilizando para ello el máximo de sus recursos disponibles, incluyendo la ayuda internacional al respecto, sin perjuicio, de garantizar el mínimo de cada derecho asegurado por el derecho internacional vinculante⁹⁷.

En este marco, la protección internacional de los derechos civiles y políticos tuvo un desarrollo distinto al de los derechos económicos, sociales y culturales: mientras el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contaba con el Comité de Derechos Humanos de la ONU como órgano de supervisión y aplicación, el Pacto Internacional de

⁹⁷ Estas obligaciones tienen su fuente básica en el artículo 2 del PIDESC, el cual determina que: "Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". NOGUEIRA ALCALÁ, H.: Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano, Revista de Estudios Constitucionales, n°7, año 2, págs. 143-205. PISARELLO, G.: "Del Estado Social legislativo al Estado social Constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales". En Revista Isonomía N° 14, 2001, Madrid, Cedam, 2001.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contó con un Comité de control, el llamado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hasta 1986⁹⁸.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos es un instrumento general de derechos humanos y como tal despliega acciones garantizadoras de los derechos y libertades en favor de la persona como pauta rectora del derecho internacional de los derechos humanos, sin que ello suponga que el Comité de Derechos Humanos superponga sus funciones con otros órganos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, poseyendo ambos el mismo rango, pudiendo dentro de su mandato interpretar y aplicar los propios instrumentos desde la indivisibilidad de los derechos humanos y la consideración de los derechos económicos, sociales y culturales son derechos auténticos, como lo determina tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Tanto los derechos civiles pueden tener facetas de prestación como los derechos económicos, sociales y culturales presentan facetas de derechos de abstención del Estado y o de defensa, aunque en los derechos sociales la dimensión de prestación estatal tiene un carácter más acusado.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en sus Observaciones Generales sobre Implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha determinado que los Estados Parte tienen la obligación de procurar la plena eficacia de tales derechos (art. 2.1 PIDESC). Las concepciones que niegan la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales no son compatibles con las obligaciones de los Estados Partes derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sobre la materia el

⁹⁸ El PIDCP cuenta con un Protocolo Facultativo para comunicaciones y denuncias ante el Comité de Derechos Humanos mientras que el PIDESC no ha contado con un mecanismo de comunicaciones individuales hasta la entrada en vigor del Protocolo Adicional al Pacto aprobado en 2008. La interpretación autorizada del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales corresponde a su órgano de vigilancia y control que es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el cual emite sus Observaciones Generales y Finales, con el objeto de orientar el cumplimiento de las obligaciones respecto de cada derecho económico, social o cultural contenido en el Pacto, las que son vinculantes para los Estados Parte. El Comité decidió preparar Observaciones Generales sobre los derechos y disposiciones contenidas en el Pacto a partir de 1988 con el objeto de orientar a los Estados Parte en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho Pacto internacional, la presentación de informes y la interpretación de las disposiciones del tratado. Las Observaciones Generales son un sistema que genera una jurisprudencia sobre la interpretación de los contenidos del Pacto, hasta 2006 se habían dictado 18 Observaciones Generales, siendo las últimas dos relacionadas con el derecho al trabajo y en relación a la propiedad intelectual. ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch.: *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, p. 26. OJEDA MARÍN, A.: *Estado social y crisis económica*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1996.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha sostenido: *“Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”*.

En la misma dirección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya había determinado: *“Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Parte que son asimismo parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ya están obligados (en virtud de los artículos 2 [párrafo 1 y 3], 3 y 26 de este Pacto) a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados ‘podrá interponer un recurso efectivo’ (apartado a del párrafo 3 del artículo 2º). Además, existen en la Observación General N° 9, E/C. 12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, en la Observación General N° 9, E/C. 12/1998/24, 3 de diciembre de 1998 y en los artículos 3, 7 (inciso i) del apartado a, 8, 10 (párrafo 3), 13 (apartado a del párrafo 2 y párrafos 3 y 4) y 15 (párrafo 3), elementos que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no auto ejecutables”⁹⁹* .

⁹⁹ Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Parte”, 1990, párrafo 5. GAVARA DE CARA, J.C.: Derechos Fundamentales y Desarrollo legislativo, Madrid, Centro Estudios Constitucionales, 1994, págs. 20-23.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General N° 9, ha precisado: “[...] A este respecto, es importante distinguir entre justiciabilidad (que se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales) y las normas de aplicación inmediata (que permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones). Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera de los ámbitos de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”¹⁰⁰.

Los derechos sociales fundamentales se basan en la interpretación de una o diversas normas o partes de normas constitucionales, como asimismo, fuentes del derecho internacional que contienen atributos de derechos fundamentales, debidamente incorporados al derecho interno, lo que exige una interpretación integrada de todo el texto constitucional y sus fuentes interna e internacional. Los derechos sociales fundamentales exigen una interpretación sistemática y finalista del texto constitucional, además de una interpretación dinámica o actualizada en algunos casos. Ello implica que los operadores jurídicos de tomar los derechos en serio, despojándose de prejuicios y preconceptos, en una perspectiva de asegurar, respetar, garantizar y promover efectivamente los derechos a través de reglas de interpretación y argumentación jurídica, dando razones válidas y suficientes para respaldar su existencia y su ejercicio por parte de las personas¹⁰¹. Así

¹⁰⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General N° 9. “La aplicación interna del Pacto”. 1998. Párrafo 10.

¹⁰¹ Así por ejemplo, la Corte Constitucional alemana ha establecido la existencia de un derecho fundamental a un mínimo existencial que no se encuentra plasmado de manera expresa en la Constitución. El derecho a un mínimo vital se extrae por la jurisprudencia administrativa y constitucional del artículo 1, párrafo 1°, junto con el artículo 2°, 3° inciso 1, en conexión con el artículo 20, inciso 1 de la Ley Fundamental, a través de una interpretación sistemática y finalista. La argumentación parte de la afirmación de la dignidad de la persona humana asegurada por el artículo 1°

cuando la falta de reconocimiento de una posición jurídica ocasiona un daño a una persona sin justificación, dicha posición jurídica debe ser reconocida. Por lo tanto un derecho social es exigible al Estado, sus órganos o instituciones, cuando la omisión estatal dañe inminentemente a dicho ser humano sin que exista una justificación para ello, en cuyo caso de no asegurarse el derecho social se vulneraría el texto constitucional.

La realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales que tienen los Estados ha sido desagregada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en varias obligaciones: la obligación de adoptar medidas inmediatas, las cuales incluyen la obligación de garantizar que los derechos se ejerzan sin discriminación, la obligación de garantizar niveles esenciales o básicos en todos los derechos, la obligación de proteger con carácter prioritario a los grupos vulnerables y la obligación de no regresividad e materia del nivel alcanzado de ejercicio y garantía en los derechos, como se estableció ya en la Observación General N° 3¹⁰².

La Constitución debe asegurar asimismo las garantías sustantivas e instrumentales que posibiliten un marco fundamental e irreversible en materia de protección de derechos dentro del cual puedan moverse los diferentes agentes políticos, sociales y jurídicos. A su vez, frente a las garantías jurisdiccionales de los derechos, no podemos omitir, la crítica de la falta de legitimidad de los jueces para garantizar mediante sentencias el contenido esencial de los derechos sociales, ya que es el texto constitucional, por tanto, el poder constituyente, el que les otorga a los tribunales la jurisdicción y competencia para resolver sobre la materia, especialmente en el caso de grupos vulnerables, marginados o subrepresentados a nivel parlamentario. Además, los jueces refuerzan el principio constitucional democrático cuando hacen respetar los derechos constitucionales frente a

de la Ley Fundamental y el derecho al libre desarrollo de la personalidad del artículo 2° inciso 1, o en el derecho a la vida y la inalienabilidad corporal del artículo 2° inciso 1 el principio de igualdad del artículo 3° inciso 1, en conexión con el principio de Estado social de Derecho del artículo de la Ley Fundamental. Así, cuando a una persona no se le reconoce su derecho a un mínimo existencial, se vulnera al menos el derecho fundamental a la vida y a la inalienabilidad corporal. Los derechos sociales fundamentales se construyen interpretativamente considerando diversos enunciados normativos o partes de ellos. NOGUEIRA ALCALÁ, H.: Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano, Revista de Estudios Constitucionales, n°7, año 2, págs. 188.

¹⁰² DE SCHUTTER, O.: *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. En: *Jean Monnet Working Paper*, 7, 2004, New York: New York University School of Law, así como DE LA ROSA, S. (2007): *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruxelles: Bruylant. VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. La inconstitucionalidad por omisión, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

actuaciones arbitrarias de la administración o de particulares¹⁰³. Del mismo modo deben asegurarse y reforzarse los controles democráticos de la sociedad civil respecto de los órganos estatales, posibilitando y reforzando que las políticas públicas respondan a la voluntad de la ciudadanía.

2.3.-Los derechos sociales y su protección mediante la Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales.

La Carta Social Europea (1961-1996) fue aprobada el 18 de octubre de 1961 por el Consejo de Europa en su sesión celebrada en la ciudad de Turín y firmada el 27 de abril de 1978 en Estrasburgo, estando en vigor desde el 26 de febrero de 1965¹⁰⁴.

Posteriormente a su aprobación en 1961 fue reformada mediante tres protocolos que fueron aprobados en 1988, 1991 y 1995, siendo la última reforma relativa al reconocimiento del procedimiento de reclamaciones colectivas, abiertas a ratificación de los miembros del Consejo de Europa, produciéndose numerosas diferencias entre los Estados miembro a la hora de aceptar la totalidad de los compromisos sociales establecidos en la Carta¹⁰⁵. La Carta tras sus procesos de reforma, daba asiento a 31 artículos que se armonizan con el Derecho de la Unión Europea, que ha venido a desarrollar una legislación en el ámbito social sobre la Carta de derechos fundamentales de los trabajadores de 1989 y, mediante la adopción de un conjunto de directivas, ha venido a marcar unos perfiles estables en el ámbito social.

Especial relevancia tiene el proceso de reforma de los mecanismos de control de la Carta abordado en 1991 que obliga a los Estados que lo ratificaron (a excepción de Alemania, Dinamarca, Luxemburgo y Reino Unido) a asumir las interpretaciones de la carta realizada por el Comité Europeo de Derechos Sociales, reservando su acción a adoptar las medidas apropiadas para que las distintas situaciones observadas y denunciadas por el citado órgano de control sean reconducidas conforme a lo dispuesto en la Carta Social

¹⁰³ REQUEJO PAGES, J. L., “El poder constituyente constituido: la limitación del soberano”, *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Ejemplar dedicado a: Soberanía y constitución), Vol. 1, 1998, págs. 361-379.

¹⁰⁴ Siendo ratificada por España el 29 de abril de 1980. (BOE 26 de junio y 11 de agosto de 1980) convirtiéndose en derecho interno español a contar desde el 5 de junio de 1980, salvo su artículo 8.4 b) que el Gobierno español denunció por instrumento de 6 de mayo de 1991.

¹⁰⁵ El Reino de España procedió a ratificar los protocolos de 1988 y de 1991 el 24 de enero de 2000, dejando sin ratificar el protocolo de 1995.

Europea en un margen razonable de tiempo, lo que ha supuesto una modificación en el valor y efectos del sistema de informes del Comité Europeo de Derechos sociales¹⁰⁶.

El Protocolo de 1995 vino a establecer el procedimiento de reclamaciones colectivas que a partir de la asunción del hecho que los Estados firmantes tienen obligaciones positivas sobre el catálogo de derechos que la Carta respalda lleva a que estos deben tener una actitud activa en torno a los derechos enunciados en la Carta a fin de extender la efectividad de los mismos sobre la legislación la práctica de los Estados miembros.

En 1996 se procede a una profunda revisión de la Carta Social Europea de 1961, dando lugar a la llamada Carta Social Europea revisada que fue aprobada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, quedando abierta a la firma y ratificación de los Estados miembro del Consejo de Europa. España no ha ratificado la Carta Social Europea por lo que esta no se ha integrado como derecho interno español. No obstante, y de conformidad con los principios del Derecho Internacional, la revisión de la Carta Social Europea de 1961, no anula la validez de los compromisos adquiridos por los Estados firmantes de la Carta de 1961. A partir del periodo de reforma de la Carta Social Europea el número de Estados firmantes de la Carta Social Europea ha pasado de 20 en 1997 a 47 Estado en 2015, 43 de los cuales procedieron a su ratificación¹⁰⁷. De esos 43 Estados parte de la Carta, 32 han ratificado su versión revisada de 1996¹⁰⁸.

La Carta Social Europa constituye la declaración de derechos sociales más completa en el ámbito europeo. Aunque no son parte contratante de la misma ni la Comunidad Económica Europea ni la UE, es tomada como referencia por el Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, sirviendo tanto como orientación en la actividad de los órganos comunitarios y, en especial en la actividad del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Tribunal de Luxemburgo).

La Carta Social Europea ha jugado un papel de gran relevancia en la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, teniendo en la actualidad un alto grado de influencia en el Derecho interno de los Estados firmantes y sus órganos jurisdiccionales.

En el actual contexto, la Carta Social Europea se ha considerado progresivamente como uno de los mecanismos cuya actividad debe actuar en coordinación con los demás

¹⁰⁶ COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX: *Conclusions XIX-2 (2009, Espagne), Articles 3, 11, 12, 13 et 14 de la Charte et Article 4 du Protocole additionnel*, enero de 2010, págs. 23-24.

¹⁰⁷ Los Estados que aún no han ratificado la Carta Social Europea revisada son Liechtenstein, Mónaco, San Marino, y Suiza. BRILLAT, R.: "La Charte sociale européenne et le contrôle de son application", en el colectivo *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale* (ed. N. Aliprantis), Bruylant, Bruxelles, 2009, págs. 41-42. HARRIS, D., and DARCY, J.: *The European Social Charter*, New York, Transnational Publishers, 2ª ed., 2002.

¹⁰⁸ BONET PÉREZ, J.: "The European Social Charter", en Felipe Gómez Isa: *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao, 2009, p. 689 ss.

órganos que actúan en el mismo ámbito como el Convenio de Derechos Humanos de forma que se pudieran aplicar a todos los derechos humanos los mismos mecanismos de control¹⁰⁹.

En la actualidad y ante la imposibilidad de avanzar en un texto único a nivel europeo que fusione los contenidos del Convenio de Derechos Humanos y los contenidos de la Carta Social Europea se plantea la necesidad de incluir nuevas reformas en la Carta a fin de seguir profundizando en su eficacia tales como la aprobación de un mecanismo de demandas individuales ante el Comité de Derechos Sociales, la posible transformación del Comité Europeo de Derechos Sociales en un Tribunal de Derechos Sociales, mejorar el sistema de informes o convertir en obligatoria la aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas, dado que actualmente sólo 15 Estados han aceptado el procedimiento¹¹⁰.

2.4-La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección de Derechos Sociales.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituye un instrumento esencial a la hora de formular la protección de la que gozan los derechos sociales dentro del ordenamiento comunitario y de los Estados miembros. Esto se debe a la integración del Convenio Europeo de Derechos Humanos a nivel interno a partir de su publicación oficial impuesta por el art. 96.1 CE que establece que *"Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional"*. Del mismo modo el mandato constitucional del art. 10.2 CE referente a la necesidad de interpretar los derechos y libertades conforme a los tratados internacionales sobre estas materias ratificados por España fija que *"Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España"*. Por último se sitúa la

¹⁰⁹ A pesar de esta tendencia, la Unión Europea llevo a cabo su proceso de adhesión al Convenio de Derechos Humanos y no a la Carta Social Europea, existiendo sólo un vínculo de la UE con determinados mecanismos de control de la propia carta con las asimetrías que de ello se deriva. AKANDJI-KOMBÉ, J.F.: "Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: perspectivas para la próxima década", *Revista de Derecho Político*, nº 67, 2006, págs. 387-407. JIMENA QUESADA, L.: La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España", en el colectivo *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

¹¹⁰ RIGAUX, A.: "Recevabilité. Entre méconnaissance du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux et questions purement hypothétiques, nouveaux rejets de questions préjudicielles pour incompétence manifeste de la Cour", *Europe*, nº 5, Mai 2012, págs. 16-17.

configuración del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como órgano de aplicación e interpretación del Convenio a tenor lo dispuesto en el art. 46 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante el Convenio Europeo o bien CEDH)¹¹¹.

La integración del sistema europeo de derechos en el sistema de derechos de la Constitución española se realiza desde un doble nivel. Por una parte, el sistema europeo pasa a ser un subsistema dentro del sistema español que toma un carácter interactivo con respecto a los derechos constitucionales. Este carácter interactivo tiene dos vertientes: de un lado, la integración del sistema europeo producido caso a caso en cada uno de los derechos coincidentes en ambos sistemas; de otro, el sistema europeo configura una serie de interpretaciones de alcance general para todos los derechos. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el sistema europeo comprende tanto la letra del Convenio como la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al estar éste configurado por el mismo Convenio como órgano de interpretación y aplicación del mismo.

Desde sus primeras sentencias el Tribunal Europeo ha configurado una teoría sobre la aplicación de límites a los derechos. El Tribunal parte del carácter del Convenio Europeo como "*standard*" mínimo previsto para los estados signatarios, todos ellos en la línea de la tradición política propia de los sistemas democráticos. El TEDH afirma que el Convenio atribuye una función a los derechos consistente en impedir la injerencia de los poderes públicos en una esfera de autonomía determinada previamente si bien matiza esta concepción en el sentido de que, si bien los derechos que se reconocen en el Convenio Europeo son prácticamente todos ellos configuradores de una esfera de autonomía frente a los poderes públicos, la función del Convenio como *standard* mínimo impone, por una parte,

¹¹¹ Nótese el reconocimiento explícito del Tribunal Europeo como órgano de aplicación e interpretación del Convenio Europeo, formulado por España. En el Instrumento de ratificación del Convenio constaba que España reconocía tal competencia por un período de tres años a partir del 15 de octubre de 1979, declaración que en consecuencia mantenía su vigencia hasta el 14 de octubre de 1982. La primera renovación de este reconocimiento tuvo lugar con la Declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de fecha 24 de setiembre de 1982, por la que se reconocía la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para conocer asuntos relativos a la interpretación y aplicación del Convenio Europeo de 1950 y sus Protocolos adicionales, por un período de tres años a partir del 15 de octubre de 1982, período que finalizaba el 14 de octubre de 1985. Dicho reconocimiento fue renovado en la Declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de 18 de octubre de 1985, a través de la cual se ratificaba la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de la interpretación y aplicación del Convenio Europeo por un período de cinco años a partir de la fecha de esta declaración, estando ésta vigente hasta el 17 de octubre de 1990. La última declaración del reconocimiento de la competencia del Tribunal realizada hasta la fecha es la efectuada mediante la Declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de fecha 10 de octubre de 1990, por la que se renueva el reconocimiento de la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para interpretar y aplicar el Convenio Europeo por un período de cinco años a partir del 15 de octubre de 1990. FREIXES SANJUÁN, T.: *Las principales construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. El *standard* mínimo exigible a los sistemas internos de derechos en Europa. Texto perteneciente al Proyecto DGICYT "Integración europea y derechos fundamentales: Integración de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las sentencias del Tribunal Constitucional" (PB93-0851). Págs.1-5.

ciertas obligaciones a los estados como garantes de la efectividad de los derechos y, por otra, que los particulares tengan también el deber de no violar los derechos que el Convenio reconoce. Estos presupuestos y las previsiones del Convenio Europeo estableciendo en sus artículos límites concretos para determinados derechos, conducen al TEDH a generalizar una serie de condiciones como aplicables a todo supuesto de limitación de cualquier derecho del Convenio.

En esencia, las condiciones impuestas por el Tribunal Europeo para que las injerencias o límites sean compatibles con el Convenio, se reducen a que los límites estén previstos en la ley y que dichos límites sean necesarios en una sociedad democrática para conseguir un fin legítimo, sin menoscabo que además sean proporcionales con relación al fin legítimo perseguido.

A partir de la doble naturaleza subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales, la función protectora que el Convenio impone a los estados signatarios, integra también una cierta perspectiva social con respecto a la eficacia de los derechos protegidos. Ya en el *Caso Airey*, el TEDH sostuvo que no existían compartimientos estancos entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales, ya que, en muchos supuestos, la eficacia de los primeros dependía de la de los segundos.

La jurisprudencia establecida en este caso, y seguida posteriormente en otras sentencias¹¹², obliga a los estados a proteger la eficacia del derecho a un proceso equitativo en los supuestos en que existe insuficiencia de medios económicos incluso en los litigios de carácter civil, como era en este supuesto (el *Caso Airey*) una cuestión relativa al derecho de familia en la legislación irlandesa.

Para el TEDH es evidente que la progresiva efectividad de los derechos económicos y sociales debe interpretarse a la luz de las condiciones de vida de cada momento y en cada estado concreto, y ello comporta que los estados estén obligados a realizar una función prestacional que, estando de acorde con sus propias posibilidades, incida positivamente en la efectividad de los derechos protegidos por el Convenio.

Es evidente que para el TEDH los estados gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la concreción de las medidas tendentes a conseguir la efectividad plena de los derechos. Sin embargo, la existencia de un margen de discrecionalidad no exime a los estados de hacer frente a tales obligaciones positivas, antes al contrario, dejando en sus manos la elección de los medios, pretende asegurar con mayor fuerza el resultado final querido por el Convenio, que no es otro que la eficacia de los derechos por él reconocidos.

¹¹² Caso Artico, Caso X e Y contra los Países Bajos y Caso Abdulaziz, Cabales y Balkandali. TEDH 1985, 8.

Esta construcción interpretativa del Tribunal Europeo no es tampoco ajena a las exigencias de la Constitución española. En ella, la función social de los derechos fundamentales queda configurada a partir de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho (art. 1 CE)¹¹³ en conexión con el mandato del art. 9.2 CE a partir del cual los poderes públicos tienen la obligación de promover las condiciones y remover los obstáculos que puedan existir para que la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos sean reales y efectivas. Los poderes públicos se constituyen así en garantes de la eficacia de los derechos fundamentales en todas sus manifestaciones.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos surge como una herramienta de protección de los derechos civiles y políticos que en cierta medida ofrece un grado de protección menor a los derechos sociales que el ofrecido por la Carta Social Europea. Sólo el reconocimiento efectuado a partir de 1979 ha permitido extender algunos derechos recogidos en el CEDH poseen “*prolongaciones de orden económico y social*”¹¹⁴.

La primera técnica de reconocimiento de derechos sociales por el TEDH ha sido la ampliación del contenido de algunos derechos mediante el reconocimiento de una dimensión prestacional de los mismos que genera obligaciones positivas por parte del Estado. Los dos derechos más característicos y que han tenido mayor grado de ampliación han sido el derecho a la igualdad reconocido en art. 14 CEDH¹¹⁵. Del mismo

¹¹³ Artículo 1º, párrafo 1, de la Constitución: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

¹¹⁴ STEDH de 9 de octubre de 1979 Asunto Airey contra Irlanda. A partir de esta sentencia se reconoce la dimensión prestacional de algunos derechos de libertad clásicos lo que genera toda una serie de obligaciones positivas de los poderes públicos, así como la incorporación de un derecho de tercera generación al contenido de uno de los derechos reconocidos por el CEDH mediante la técnica de los derechos de conexión. Si bien el Tribunal de Estrasburgo y la Comisión Europea de Derechos Humanos, han declarado la inadmisibilidad de determinadas demandas planteando que el CEDH “*no reconoce derechos económicos y sociales en cuanto a tales*”. SSTEDH de 27 de febrero de 1997, Asunto De Haes et Gijssels contra Bélgica; de 28 de octubre de 1999, *Asunto Paneenko contra Letonia* y de 9 de julio de 2002, *Asunto Salvetti contra Italia* y el Informe de la Comisión de 4 de febrero de 1982, *Asunto Fay Godfrey contra Reino Unido*. PÉREZ ALBERDI, R.: *La jurisprudencia social del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. En LEX SOCIAL-Revista de los Derechos Sociales núm. 1/2011, julio-diciembre 2011. Págs. 3-7.

¹¹⁵ Debemos remontarnos al Asunto relativo a determinados aspectos del régimen lingüístico de Bélgica, donde la igualdad no es entendida en su dimensión formal como igualdad de trato por la ley, sino en el sentido material o sustantivo de no discriminación. Véase en el mismo sentido STEDH de 23 de julio de 1968, que ha sido reiterada, entre otras muchas, por citar alguna reciente en las SSTEDH de 6 de abril

modo, el art. 14 CEDH en combinación con otros preceptos del convenio o de sus Protocolos ha permitido la incorporación de derechos sociales¹¹⁶. También se reconocen obligaciones positivas de los poderes públicos vinculados a un derecho de libertad¹¹⁷. La técnica más utilizada para la ampliación del contenido de los derechos reconocidos en el CEDH otorgándoles dimensión socio-económica es la de la conexión de un derecho de tercera generación con un Derecho reconocido por el Convenio de Roma de manera que aquel pasa a formar parte del contenido del derecho garantizado formalmente a través de la interpretación realizada por el Tribunal de Estrasburgo¹¹⁸. Así se han conseguido derivar hacia el derecho de libertad sindical el contenido del CEDH en materia de derecho a la acción colectiva¹¹⁹, introduciéndose así la negociación colectiva y el derecho a huelga dentro del contenido del art. 11 CEDH. En similares términos se consigue vincular los contenidos del art. 3 CEDH relativo a la prohibición de la tortura y tratos inhumanos y degradantes con la protección de las personas minusválidas¹²⁰, o la protección de la salud, de los menores o del medio ambiente mediante los artículos 3 y 8 del CEDH¹²¹.

de 2000, *Asunto Thlimmenos contra Grecia* y de 6 de julio de 2005, *Asunto Stec y otros contra Reino Unido*.

¹¹⁶ STEDH de 13 de junio de 1979 *Asunto Marckx contra Bélgica* que declaró contraria al CEDH la desigualdad sufrida por razón de nacimiento en el acceso a los derechos sucesorios (art. 14 CEDH en combinación con los artículos (CEDH relativo a la vida privada y a familia y artículo 1º del Protocolo nº1 relativo al derecho de propiedad). De manera más reciente se ha atendido la reclamación en torno a determinadas prestaciones sociales, utilizando para ello la combinación de la cláusula de igualdad también con el artículo 1 del Protocolo nº1. STEDH de 8 de diciembre de 2009 *Asunto Muñoz Díaz contra España*. LALAGUNA HOLZWARATH, E.: “Diferencia de trato en el reconocimiento de la pensión de viudedad por razones de origen étnico” en *Aranzadi Social*, núm. 15, 2010, págs. 31-36.

¹¹⁷ STEDH 21 de junio de 1968 *Asunto Plattform “Ärtze für das Leben” contra Austria* en el que se considera que la falta de establecimiento por parte de la policía de un dispositivo adecuado para garantizar el ejercicio del derecho de reunión, supondría una lesión al derecho de asociación y reunión (art. 11 CEDH).

¹¹⁸ STEDH de 9 de octubre de 1979 *Asunto Airey contra Irlanda*. STEDH de 14 de noviembre de 2001, *Asunto Annoni de Gussola y otros contra Francia*. AA.VV.: *Il nuovo Trattato di Roma. Europa e processo costituente*, Ediesse, Roma, 2005; *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, vol. 12, septiembre 2000.

¹¹⁹ A partir de la propia definición del art. 6 CSE sobre los medios de acción sindical, el TEDH puede apoyar su acción tal y como se plasma en la STEDH de 25 abril de 1996, *Asunto Gustafsson contra Suecia*; STEDH de 21 de febrero de 2006, *Asunto Tüm Haber Sem y Çinar contra Turquía*; STEDH de 21 de abril de 2006, *Asunto Enerji Yapi-Yol Sen contra Turquía*.

¹²⁰ STEDH de 24 de octubre de 2006, *Asunto Vicent contra Francia*.

¹²¹ STEDH de 7 de julio de 1989 *Asunto Soering contra reino Unido*; STEDH de 2 de mayo de 1997 *Asunto N. contra Reino Unido*; STEDH de 22 de noviembre de 2009 *Asunto Orchowski contra Polonia*;

El propio TEDH también considera que la vertiente civil del artículo 6 CEDH en combinación con el art.1 del Protocolo nº1 (relativo al derecho de propiedad) cubre también los valores patrimoniales, permitiendo así a los particulares, obtener el beneficio de un procedimiento judicial equitativo en el terreno de las prestaciones sociales contributivas y no contributivas¹²². Si bien debe destacarse la labor del TEDH a la hora de procurar dotar de contenido social a algunos de los derechos del Convenio de Roma (especialmente a los artículos, 2, 3, 4,8 y 14), ello no supone el reconocimiento de derechos sociales con carácter general y difícilmente puede garantizar una legislación social concreta en los respectivos Estados miembros.

2.5.-La interacción entre el Derecho Social de la Unión Europea y la Carta Social Europea.

La Carta Social Europea, desde su versión inicial de 1961 y su entrada en vigor en 1965 hasta su versión revisada de 1996, ha asistido al proceso de evolución de los Estados miembros, no sólo por el aumento de Estados firmantes, a la hora de incluir la materialización de derechos contenidos en la Carta mediante directivas comunitarias. De este modo se han desarrollado directivas que permiten desplegar una mayor efectividad a determinados artículos de la Carta Social Europea revisada¹²³.

STEDH de 22 de noviembre de 2009 *Asunto Sikorski contra Polonia*; STEDH de 19 de abril de 2001, *Asunto Peers contra Grecia*; SSTEDH de 10 de mayo de 2001 y de 13 de julio de 2000, *Asuntos Benjamín Gnahoré contra Francia*; STEDH de 28 de octubre de 2004 *Asunto Scozzari e Giunta contra Italia*; STEDH de 9 de diciembre de 1994, *Asunto López Ostra contra España*; STEDH de 19 de febrero de 1998, *Asunto Guerra y otros contra Italia*; STEDH de 16 de noviembre de 2004, *Asunto Moreno Gómez contra España*; STEDH de 30 de noviembre de 2004, *Asunto Öneriyildiz contra Turquía*; STEDH de 9 de junio de 2005, *Asunto Fadeieva contra Rusia*; STEDH de 2 de noviembre de 2006, *Asunto Giacomelli y otros contra Italia*.

¹²² STEDH de 29 de mayo de 1986, *Asunto Feldbrugge contra Países Bajos*; STEDH de 29 de mayo de 1986 *Asunto Deumeland contra Alemania*; STEDH de 24 de junio de 1993, *Schuler-Zraggen contra Suiza* y STEDH de 26 de febrero de 1993, *Asunto Salesi contra Italia*.

¹²³ Especial referencia al artículo 2.6 (“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, las Partes se comprometen a asegurar que se informe por escrito a los trabajadores lo antes posible, y sin que hayan transcurrido en ningún caso más de dos meses desde el inicio del empleo, de los aspectos esenciales del contrato o de la relación de trabajo”) cuyo contenido fue asumido por los artículos 2.1 y 3.1 de la Directiva 91/533/CEE del Consejo. El artículo 25 de la Carta se fundamentaba en el artículo 3.1 sw la Directiva 80/987/CEE del Consejo relativo a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre protección de los trabajadores asalariados, en caso de insolvencia del empleador. El artículo 29 CSE por su parte, había asumido el artículo 2.1 y 2 de la Directiva 75/129/CEE del Consejo sobre aproximación de legislaciones de los Estados miembros relativas a despidos colectivos. STANGOS, Petros. Les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l’Union européenne. Le rôle singulier

El reforzamiento que supuso la Carta gracias a su periodo de revisión culminado en 1996 aparejó un nuevo modo de interacción, incitados por los Estados, entre el Derecho social comunitario y la Carta Social Europea, donde comenzaba a abrirse paso la idea de una dimensión social del mercado interior, idea que se asentó gracias al Acta Única Europea¹²⁴ que permitió, junto con otras medidas de integración positiva, instaurar normas sociales comunes, alejándose en cierta medida en el Principio contenido en el Tratado de Roma de 1957 en virtud del cual era posible separar en el seno de la integración europea las funciones de creación de mercado y las funciones de solidaridad social, transfiriendo las primeras al nivel supranacional y dejando la segunda bajo el control de los gobiernos nacionales. En el contexto actual se tiende a la hibridación de los sistemas nacionales de protección social en el seno de un marco institucional que comporta de un lado una coordinación abierta de las políticas y por otro lado, los derechos sociales.

En un escenario en que la interacción ascendente del Derecho social comunitario con la Carta Social Europea, que pudo verse con motivo de la revisión de la Carta, se completó a finales de la década de los noventa por una interacción en este caso de carácter inverso. Los Estados fueron de nuevo los promotores de dicho proceso de revisión tomando como base la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establecida en el año de dedicados a los derechos sociales conformando capítulo propio (Título IV, arts., 27-35) los cuales están basados en la propia carta Social Europea. Independientemente de la influencia ejercida por el sistema normativo de la Carta Social Europea sobre la

du Comité européen des droits sociaux et de sa jurisprudence. *Cahiers de droit européen*, Novembre 2013, n° 2/2013, p. 319-393.

¹²⁴ El Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Entró en vigor el 1 de julio de 1987. El Acta Única Europea revisa los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior. Modifica las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y amplía las competencias comunitarias, en particular, en el ámbito de la investigación y el desarrollo, el medio ambiente y la política exterior común. El Acta consta de un preámbulo, cuatro títulos y contiene una serie de declaraciones adoptadas por la Conferencia. El Preámbulo ilustra los objetivos fundamentales del Tratado y expresa la voluntad de los Estados miembros de transformar el conjunto de sus relaciones con vistas a la instauración de una Unión Europea. En el Preámbulo también se establece el carácter único del Acta, que agrupa las disposiciones comunes a la cooperación en materia de Política Exterior y a las Comunidades Europeas. Por último, destaca los dos objetivos de la revisión de los Tratados, a saber, “mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos” y “asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades”. El Título I contiene las disposiciones comunes a la Cooperación Política y a las Comunidades Europeas. El Título II se consagra a las modificaciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Título III a la cooperación europea en materia de política exterior. El Título IV se refiere a las disposiciones generales y finales.

redacción de las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que fijan derechos sociales, debe valorarse cuál es el grado de influencia de la CSE sobre las doce disposiciones del Título IV CDFUE, ya que en nueve de las doce disposiciones se hace mención expresa a la relación y extracción de contenidos de la Carta Social Europea para establecer los fundamentos de las mencionadas disposiciones¹²⁵.

Dado que la CDFUE es un documento jurídico que determina los derechos protegidos de manera específica, la CSE revisada es conminada a servir de manera proactiva como fuente exclusiva para una interpretación de la CDFUE.

El traspaso en la interacción horizontal entre el Derecho comunitario del ámbito social y el Derecho de la Carta Social Europea ha sido retomado por el Comité Europeo de Derechos Sociales, tendente a una interacción que bascula entre la armonización y la unificación.

El Derecho de la Carta, en los términos que viene expresado por la jurisprudencia del Comité, realiza en primer lugar una apropiación de los actos del Derecho comunitario derivado a través de un control de conformidad de los actos y prácticas de política social de los Estados partes con respecto a la Carta en el marco del procedimiento de examen de los informes periódicos nacionales relativos a la aplicación de la Carta. Así, las Directivas sociales, como cualquier otra directiva comunitaria configurada como instrumento jurídico de armonización, existen formalmente durante la primera fase de su elaboración, para en la segunda fase de puesta en práctica tender a mezclarse con el cuerpo normativo nacional. En un contexto normalizado, las directivas no son reconocibles dentro del ordenamiento de los distintos países miembros una vez traspuestas. En lo que refiere a las tres disposiciones de la CSE revisada que han sido sancionadas por los Estados miembro copiando disposiciones de directivas sociales comunitarias, son escasas las

¹²⁵ Art.28 sobre el derecho a la negociación y acciones colectivas; art.29 derecho de acceso a los servicios de colocación; art. 30 derecho a la protección contra el despido injustificado; art. 31.1 derecho a una duración máxima del tiempo de trabajo, al descanso y a vacaciones pagadas; art. 32 prohibición del trabajo de niños y protección de los jóvenes en el trabajo; art. 33.1 relativa a la protección de la familia; art. 33.2 derecho de conciliación de la vida familiar y profesional; art. 34.1 derecho de acceso a la seguridad social y a los servicios sociales; art. 34.2 derecho de las personas desplazadas en el interior de la UE a la seguridad social y a los beneficios sociales; art. 34.3 derecho de las personas sin recursos suficientes a la ayuda social y a la ayuda para la vivienda; art. 35 derecho a la protección de la salud. AKANDJI-KOMBE, Jean-François (dir). *Egalité et droit social*, Actes du cycle d'études 2012-2013 organisé dans le cadre des Rencontres sociales de la Sorbonne. Paris : Editions de l'IRJS, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2014. STANGOS, P.: *La non-discrimination dans la Charte sociale européenne: droit positif, jurisprudences, problèmes*. In Actes du Troisième symposium des droits sociaux, Kocaeli Universitesi, 25-26 Octobre 2011, p. 113-130.

referencias a estas últimas en las conclusiones adoptadas por el Comité relativas a la aplicación de la disposición correspondiente de la Carta¹²⁶.

Existe otra vía de apropiación del Derecho social comunitario por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales basada en el reconocimiento, ya sea implícito o explícito del nivel de protección de determinados derechos sociales que el Derecho comunitario derivado asegura como estándar de protección garantizado por la Carta¹²⁷.

En relación con el modo de interacción promovido por el Comité Europeo de Derechos Sociales entre el Derecho social comunitario y la CSE consistente en resaltar la identidad de los niveles de protección respectivo de ambos derechos sociales, el CEDS se ha mantenido en el respeto a la exigencia de uniformidad del estándar de protección. Un doble estándar de protección de los derechos sociales garantizados por la Carta en función de la pertenencia o no a la Unión Europea está taxativamente prohibido por el CEDS.

Ninguno de los tres modos de interacción, entre órdenes normativos no jerarquizados tras ser verificados en el marco de las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se confirma de manera

¹²⁶ AKANDJI-KOMBE, J.F. La Charte sociale européenne, Actes des 1ères Rencontres européennes de Caen, 17 mars 2000, Bruylant, collection Rencontres européennes Bruxelles, 2001. Véase del mismo autor “Charte sociale européenne”, in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUENAUD, S. RIALS, F. SUDRE, Dictionnaire des droits de l’homme, PUF, oct. 2008. DE SCHUTTER, O.: *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. En: *Jean Monnet Working Paper*, 7, 2004, New York: New York University School of Law, así como DE LA ROSA, S. (2007): *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruxelles: Bruylant. MAZUYER, E.: *L’harmonisation sociale européenne, processus et modèle*, Editions Bruylant, Bruxelles, juin 2007, Págs. 243-261.

¹²⁷ Existe un cierto grado de coincidencia entre las directivas sociales de la Unión Europea, con el ámbito de aplicación material de otras disposiciones de la Carta; con relación los artículos 2.6, 25 y 29 CSE revisada pero también con respecto a los artículos 2.3, 2.4 y 2.7 que afectan a los derechos a unas condiciones de trabajo equitativas; los artículos 4.1, 4.3 y 4.4 sobre el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo; los artículos 7.2, 7.4 y 7.7 sobre los derechos de los niños y adolescentes a la protección; los artículos 8.1, 8.4 y 8.5 sobre el derecho de las trabajadoras a la protección a la maternidad; el art. 11.3 sobre el derecho a la protección de la salud; ; el art. 12.4 sobre el derecho a la Seguridad Social; el artículo 15.1 sobre el derecho de las personas con discapacidad a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad; los artículos 18.1, 18.2 y 18.3 sobre el derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de las otras Partes; los artículos 19.6, 19.7 y 19.8 sobre el derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y la asistencia; el artículo 21 sobre el derecho a la información y consulta de los trabajadores en el seno de la empresa; el artículo 23 relativo al derecho de las personas mayores a una protección social; el artículo 26 sobre el derecho a la dignidad en el trabajo o el artículo 27 que refiere al derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato.

inequívoca en el marco de las relaciones que el Derecho social de la Unión mantiene con la Carta Social Europea. La interacción entre los dos sistemas normativos no es susceptible de ser clasificada como integrante de una u otra forma de las categorías de interacción establecidas. Los Estados miembros de la UE, que también son firmantes de la Carta, actúan primando un modo de interacción horizontal ya sea en una dirección ascendente o descendente. El CEDS comparte una preocupación sobre las formas que comportan formas de apropiación del Derecho social comunitario cuando funciona en el marco del procedimiento de examen de informes periódicos nacionales; cuando su funcionamiento se focaliza en el procedimiento de reclamaciones colectivas, el CEDS favorece una interacción entre los dos sistemas normativos, es decir, entre la armonización y la unificación¹²⁸.

La adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea revisada permitiría giros en la interacción actualmente existente. En este sentido, cabe señalar que el Parlamento Europeo ha tomado el relevo de la doctrina para apostar por dicha adhesión. La asamblea parlamentaria de la UE, con motivo del inicio de la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, aprobó una resolución en 2009 su deseo de una adhesión futura de la UE a la CSE. El Comité Europeo de Derechos Sociales se ha pronunciado en el mismo sentido. Mediante la adhesión de la UE a la CSE será el Derecho social comunitario el que se verá optimizado gracias a las aportaciones suministradas una vez que la CSE se convierta en derecho aplicable en el orden jurídico de la UE. Frente a la reducción de la dimensión social que se da en el ámbito de la Unión Europea, la Carta Social Europea se erigirá en el seno de la UE como un instrumento de política social, que permitirá una mayor presión en favor del compromiso político y de la movilización de recursos al servicio de los derechos sociales.

2.6.-La protección de los Derechos sociales en la UE; el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE).

La tutela comunitaria de los derechos sociales recae esencialmente en dos instrumentos diferentes; por un lado el Convenio Europeo de 1950 y sus catorce protocolos que

¹²⁸ BONET PÉREZ, J.: "The European Social Charter", en Felipe Gómez Isa: *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao, 2009, p. 689 ss.. HARRIS, D., and DARCY, J.: *The European Social Charter*, New York, Transnational Publishers, 2ª ed., 2002. SCHEECK, L., "Constitutional Activism and Fundamental Rights in Europe: Common Interests through Transnational Socialization" in J. Rowell et M. Mangenot, *What Europe Constructs. A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, 2009.

atiende lo referente a los derechos civiles y políticos y por la Carta Social de 1961 y sus dos protocolos consolidados mediante la Carta Social revisada de 1996 que atiende a los derechos sociales y económicos.

En el seno de la UE, la Carta de Derechos Fundamentales toma como referencia para su redacción el Convenio Europeo y la Carta Social en su redacción relativa a los derechos sociales encuadrando a éstos en los apartados relativos a la “*igualdad*” y a la “*solidaridad*”¹²⁹.

La consolidación jurisprudencial de los derechos sociales expresada a través del Tribunal de Estrasburgo queda fijada con la sentencia de 9 de octubre de 1979 (Sentencia Airey Vs Irlanda) donde se advierte de las imbricaciones del orden social y económico de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo. La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales destaca las implicaciones del orden civil y político de la Carta Social¹³⁰.

La Carta de los Derechos Fundamentales confirma en el plano formal la adhesión de la UE al principio de indivisibilidad, debiéndose reconocerse la debilidad que implica para la defensa de los derechos sociales en la esfera comunitaria las asimetrías en torno a los niveles de garantías para los distintos derechos¹³¹.

129 La Carta de los Derechos Fundamentales ha consolidado su carácter de Tratado de la Unión a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en Diciembre de 2009. ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. (2004): “Los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, en JIMENA QUESADA, L. (coord.): *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch. BRILLAT, R.: “La Charte sociale européenne et le contrôle de son application”, en el colectivo *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale* (ed. N. Aliprantis), Bruylant, Bruxelles, 2009, págs. 41-42.

130 Decisiones de 7 de Diciembre de 2004 relativas a las Reclamaciones nº 17 a 21/2003, *Organización Mundial contra la Tortura c. Grecia/Irlanda/Italia/Portugal/Bélgica*.

131 JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997. Véase “El Estado social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales*, nº 30, 2001. “La actualización de la Constitución Española ante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (coords.), *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, págs. 479-522. “La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España”, en el colectivo *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004. El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea” en *Cuadernos de Integración Europea*, nº4, 2006. La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas. *Estudios de Economía Aplicada* VOL. 27-3 2009. Pág. 744. “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 335-356. *Dirección*

La jurisprudencia del TJUE se ha fundamentado desde 1970 en el Convenio Europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, no habiéndolo hecho hasta el momento en la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales¹³².

La protección de los derechos sociales en el Consejo de Europa pivota en dos instancias; por un lado en Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Comité Europeo de los Derechos Sociales (CEDS)

.-Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Configurado inicialmente como un instrumento de derechos civiles y políticos, los perfiles jurisprudenciales del TDEH en materia de derechos sociales han sido resaltados con apoyo en sus distintos métodos de interpretación.

El TEDH ha afirmado mediante la Sentencia de 9 de octubre de 1979 (Airey Vs Irlanda) que no pueden plantearse compartimentos estancos entre los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la esfera de los derechos económicos y sociales. En el supuesto quedaba garantizada la vertiente social de la tutela judicial efectiva (art. 6º CEDH), que extendía su ámbito material a la asistencia jurídica gratuita en caso de insuficiencia de recursos¹³³.

política del Gobierno y técnica legislativa. Madrid, 2003: Tecnos, págs. 176-178. La tutela supranacional de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa” (capítulo 5), en el colectivo *Derechos sociales y principios rectores* (coord. J.L. CASCAJO CATRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, y V. NAVARRO MARCHANTE), Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 135-163. “Condicionamientos y límites de la potestad normativa del Gobierno valenciano: la problemática en torno a la factibilidad”, en la obra colectiva *Gobierno y Constitución* (coord. por Pablo Lucas Murillo de la Cueva), Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 703-725. *Jurisdicción Nacional y Control de Convencionalidad (a propósito del diálogo judicial global y la tutela multinivel de derechos)*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2013. *European Constitution and Competition Policy*. Roma, 2005: Philos. *La jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales. Sistema de reclamaciones colectivas. Vol. I: 1998-2005*. Valencia, 2007: Tirant lo Blanch. “El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea” en *Cuadernos de Integración Europea*, 4, 2006: págs. 122-146.

132 Sentencia *Rutilli* de 28 de octubre de 1975, asunto 36/75; Sentencia *Defrenne* de 15 de junio de 1978, asunto 149/77.

133 Sirvan como referencia sobre cuestiones de similar naturaleza la STEDH *Annoni de Boussola c. Francia* de 14 de noviembre de 2000. STEDH *De Wilde, Ooms y Versyp c. Bélgica*, de 18 de junio de 1971 apoyada en el artículo 5º CEDH.

El segundo apoyo interpretativo ha sido el principio de no discriminación reconocido en el artículo 14 CEDH que ha permitido emplear en favor de los derechos sociales contenidos del Tratado Europeo y de distintas disposiciones convencionales¹³⁴.

Como última vía interpretativa se sitúa la vía indirecta de protección o de conexión de derechos. Mediante este método interpretativo el Tribunal de Estrasburgo ha podido dar entrada a la defensa de determinadas situaciones apoyado en la defensa de los artículos 3º y 8º CEDH que permiten la defensa de la integridad o la inviolabilidad del domicilio familiar sin menoscabo de la defensa de otros derechos conexos que este método interpretativo permite¹³⁵.

.-Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDH).

El comité Europeo de Derechos Sociales es la instancia que presta garantías a la Carta Social Europea (CSE) siendo el garante de la interpretación suprema de la Carta Social Europea mediante dos procedimientos de control; el de informes y el de reclamaciones colectivas. El Comité Europeo de Derechos Sociales se expresa a través de las denominadas “*conclusiones*” para aquellas interpretaciones jurídicas elaboradas en el marco del sistema de informes fijado por la Carta Social Europea de 1961 y mediante las llamadas “*decisiones de fondo*” en los casos de interpretación jurídica desarrollada en el procedimiento judicial contradictorio de reclamaciones colectivas introducido a través del protocolo de 1995. La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales tienen vocación y pretensión de configurarse como el gran acuerdo para la democracia social comunitaria y la referencia en materia de derecho común en materia social para Europa.

Cobra especial visibilidad los contenidos de las distintas reclamaciones colectivas que desde 1999 construye la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales que han permitido establecer posiciones en materias como la prohibición del trabajo infantil, la prohibición de la tortura, la defensa de la igualdad, la protección a personas con

134STEDH *Marckx c. Bélgica* de 13 de junio de 1979 sobre la base del art.14 y 8º CEDH en combinación con el artículo 1º del protocolo numero 1. STEDH *Andrejeva c. Letonia* de 18 de febrero de 2009. STEDH *Muñoz Díaz C. España* de 8 de diciembre de 2009. SSTEDH *Feldbruge c. Países Bajos y Deumeland c. Alemania* de 29 de mayo de 1986. STEDH *Schuler-Zraggen c. Suiza* de 24 de junio de 1993. STEDH *Salesi C. Italia* de 26 de febrero de 1993. STEDH *Delgado c. Francia* de 14 de noviembre de 2000. STEDH *Pay c. Reino Unido* de 16 de septiembre de 2008. STEDH *Fuentes Bobo c. España* de 29 de febrero de 2000. STEDH *Copland c. Reino Unido* de 3 de abril de 2007. STEDH *Sedjic et Finci c. Bosnia-Herzegovina* de 22 de diciembre de 2009

135STEDH *López Ostra c. España* de 9 de diciembre de 1994. STEDH *Moreno Gómez c. España* de 16 de noviembre de 2004. STEDH *Connors c. Reino Unido* de 27 de mayo de 2004. STEDH *Siliadin c. Francia* de 26 de julio de 2005.

diversidad funcional, protección de menores en situación irregular, derecho a la asistencia médica, derecho a la vivienda y protección contra la pobreza y la exclusión social¹³⁶.

De este modo y gracias a la existencia de diferentes mecanismos de garantía en el Convenio Europeo (CEDH) y en la Carta Social Europea (CSE) se pueden generar contenciosos paralelos entre los mecanismos del TEDH y del CEDS gracias a la cláusula de no discriminación (art. 14 CEDH y al Protocolo nº12) así como lo dispuesto en el preámbulo de la Carta Social Europea de 1961 y el artículo “E” de la carta Social Europea revisada de 1996.

136Decisión de fondo de 9 de septiembre de 1999 sobre la Reclamación nº 1/1998 *Comisión internacional de juristas c. Portugal* basada en el art. 7.1 de la carta Social Europea. Decisión de fondo de 7 de diciembre de 2004 sobre las reclamaciones nº17, 18, 19, 20 y 21/2003 *Organización Mundial contra la tortura C. Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Bélgica* basada en el artículo 17.1 CSE. Decisión de fondo de 30 de marzo de 2009 sobre la Reclamación nº 45/2007 *Interights C. Croacia* basada en el art. 11 CSE. Decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003 a la Reclamación nº13/2002 *Asociación internacional autismo-Europa c. Francia* que se apoya en el art. 15 CSE. Decisión de fondo de 5 de junio de 2008 sobre la Reclamación nº 41/2007 *Centro de defensa de los derechos de las personas con capacidades mentales c. Bulgaria*. Decisión de fondo de 8 de septiembre de 2004 sobre la Reclamación nº14/2003 *Federación internacional de ligas de derechos humanos c. Francia*. Decisión de fondo de 29 de octubre de 2009 sobre la Reclamación nº47/2008 *Defensa Internacional de los Niños c. Países Bajos*. Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007 a la Reclamación nº33/2006 *Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo c. Francia*. Decisión de fondo de 5 de Diciembre de 2007 a la reclamación nº39/2006 de la Federación europea de asociaciones que trabajan con los “sin techo” apoyándose las dos decisiones anteriores en los artículos 30 y 31 de la Carta Social Europea. Decisión de fondo de 22 de mayo de 2003 sobre la Reclamación nº 12/2202 *Confederación de empresas suecas c. Suecia* apoyada en el art.5 CSE. Decisión de fondo de 16 de octubre de 2006 sobre la Reclamación nº32/2005 *Confederación de Sindicatos Independientes en Bulgaria, Confederación del Trabajo “Podkrepa” y Confederación Europa de Sindicatos c. Bulgaria* sobre la base de la conculcación del art. 6.4 de la Carta Social Europea. Decisión de fondo de 10 de octubre de 2000 sobre la Reclamación nº6/1999 *Sindicato Nacional de Profesiones del Turismo c. Francia*. Decisión de fondo de 8 de noviembre de 2005 sobre la Reclamación nº24/2004, *Sindicato SUD trabajo y asuntos sociales C. Francia*. Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2000 sobre la Reclamación nº 7/2000 *Federación Internacional de ligas de derechos humanos c. Grecia*. Decisión de fondo de 25 de abril de 2001 sobre la reclamación nº2001 sobre la Reclamación nº8/2000 *Consejo quéquero para asuntos europeos c. Grecia*. Decisión de fondo de 17 de octubre de 2001 sobre Reclamación nº 10/2000 *Tehry ry y STTK c. Finlandia*. Decisión de fondo de 6 de febrero de 2007 sobre Reclamación nº30/2005 *Fundación Marangopoulos por los derechos humanos c. Grecia*. Decisiones de fondo de 16 de noviembre de 2001 y 12 de octubre de 2004 sobre las reclamaciones nº9/2000 y nº 16/2003 *Confederación de directivos-Confederación general de ejecutivos c. Francia*. Decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004 sobre la Reclamación nº22/2003 *Confederación General del Trabajo c. Francia*. Decisión de fondo de 11 de diciembre de 2009 a la Reclamación nº49/2008 *INTERIGHTS c. Grecia*. Decisión de fondo de 19 de octubre de 2009 a la Reclamación nº51/2008 *Centro de Derechos para los Gitanos Europeos c. Francia*. Decisión de fondo de 3 de junio de 2008 sobre la Reclamación nº41/2007 *Centro de Defensa de los derechos de las personas con discapacidades mentales c. Bulgaria*. Decisión de fondo de 22 de junio de 2010 de resolución de la Reclamación nº52/2008 *Centre on Housing Rights and Evictions c. Croacia* sobre la base de la violación del art. 16 CSE.

Estos contenciosos pueden generar divergencia jurisprudenciales como ha ocurrido en materias relativas a la función pública, sobre prestaciones sociales o la relación al derecho laboral¹³⁷. Este tipo de contenciosos ha hecho emerger una voluntad jurisdiccional positiva de enriquecimiento mutuo por parte de ambos órganos.

La ausencia de un catálogo de derechos fundamentales es uno de los déficits más acusado del ordenamiento jurídico comunitario, que ha sido parcialmente subsanado con la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en la esfera de los Tratados tras la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, momento en el que se culminaba un proceso de inclusión y reconocimiento de los derechos fundamentales (incluidos los derechos sociales) que arrancaba con la conformación del llamado “mercado común”. Entre 1957 y 1974 se consideraba que el correcto funcionamiento del mercado interior que se estaba forjando daría como resultado una mejoría económica que permitiría avanzar en el despliegue de derechos económicos y sociales por lo que la Comunidad Económica no debía ser el referente en su desarrollo. A partir de 1974, en el marco de una reformulación de las economías nacionales, la comisión europea comenzó a impulsar iniciativas en favor de la vertebración de derechos sobre la base del artículo 100 del Tratado CEE que estaba en vigor en aquel momento¹³⁸. El periodo de reforzamiento del ámbito social por parte de la Comisión Europea no llegaría hasta el periodo 1985-1997 en el que, tras la adhesión de nuevos Estados miembros que se encontraban muy alejados de la media económica y social europea, se hacía necesario acompañar a las medidas para el desarrollo del mercado comunitario de un paquete de medidas de desarrollo social que permitiera avanzar a los nuevos Estados hacia una convergencia real con el resto de Estados garantizando mayor cohesión social y equilibrio territorial.

El periodo 1997-2007, vendrá marcado por el Tratado de Ámsterdam que fija medidas expresas para la adopción de legislación directa en diversos ámbitos sociales, así como en la lucha contra la discriminación, prolongando sus efectos a través del Tratado de Niza mediante el método abierto de coordinación¹³⁹.

El proceso de asunción de un catálogo comunitario de los derechos sociales contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE viene a culminar con la aprobación del Tratado de Lisboa donde cobra especial importancia el artículo 9º TFUE permitiéndose

137SSTEDH *Glaserapp c. Alemania* *Kosiek c. Alemania* de 28 de agosto de 1986 y SSTEDH *Vogt c. Alemania* de 26 de septiembre de 1995. STEDH *Blecic c. Croacia* de 8 de marzo de 2006.

138Posteriormente el artículo 100 TCEE se convirtió en el artículo 94 TCE, estando su contenido presente en el artículo 115 TFUE.

139 BAQUERO CRUZ, J.: “La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* Núm. 4, 1998.

unas nuevas garantías a los derechos sociales en un contexto de apertura de la UE a la incorporación de nuevos Estados miembros¹⁴⁰.

La aproximación a la defensa de los derechos sociales se ha nutrido de técnicas interpretativas que han permitido desarrollar la jurisprudencia comunitaria en dicho terreno.

Sin haber llegado a construir una teoría de los derechos fundamentales, el TJUE ha ensayado por la vía jurisprudencial algunas categorías que si se reflejan en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros¹⁴¹. De otro lado los derechos sociales han seguido la dinámica de la construcción europea y de la propia jurisprudencia comunitaria, asegurando una promoción indirecta de aquéllos bajo la cobertura de los objetivos sociales que en ciertas circunstancias dan pie para admitir restricciones nacionales a las libertades económicas de circulación y a las normas de competencia¹⁴².

El principio de igualdad ha propiciado la aparición de los derechos sociales, bien al interpretarse la normativa social sectorial adoptada por las instituciones comunitarias o bien por el desarrollo propio de medidas que eviten la discriminación¹⁴³.

140 BALLESTER PASTOR, M. A.: Los derechos sociales en la Carta Comunitaria de derechos fundamentales y en Tratado de Lisboa, Actualidad Laboral, nº. 15, 2009. TUR AUSINA, R.: Luces y sombras de los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Revista Europea de Derechos Fundamentales, nº.13, 2009. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J., “El Tratado Constitucional europeo y la reforma de la Constitución española”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 57, 2005, págs. 33-48.

141 STJUE SMW *Winzersekt* de 13 de diciembre de 1994, asunto C-306/93, apartado 22. STJUE DEB *Bundesrepublik Deutschland*, asunto C-279/09 de 22 de diciembre de 2010.

¹⁴² RASCÓN ORTEGA, J.I, SALAZAR BENÍTEZ, O. y AGUDO ZAMORA, M. *Lecciones de Teoría General y de Derecho Constitucional*. Madrid, Ediciones del Laberinto, 2003. Pág. 44.

143 STJUE *Defrenne II* de 8 de abril de 1976, asunto 43/75. STJUE *Asscher* de 27 de junio de 1996, asunto C-107/94. STJUE *Rüffler* de 23 de abril de 2009, asunto C-544/07. STJUE *Francovich* de 19 de noviembre de 1991, asuntos C-6/90 y C-/90. STJUE *D'Urso* de 25 de julio de 1991, asunto C-362/89. STJUE *Confédération Générale du travail* y otros, de 18 de enero de 2007, asunto C-385/05, STJUE *Sorge* de 24 de junio de 2010, asunto C-98/09. STJUE *Razzouky Beydoun* de 20 de marzo de 1984m asuntos C-75/82 y C-117/82. STJUE *Chatzi* de 16 de septiembre de 2010, asunto C-149/10. STJUE *Kalanke* de 17 de octubre de 1995, asunto C-409/95. STJUE *Marschall* de 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95. STJUE *Kükükdeveci* de 18 de enero de 2010, asunto C-555/07. STJUE *Georgiev* de 18 de noviembre de 2010, asuntos C-250/09 y C-268/09. STJUE *Coleman* de 17 de julio de 2008, asunto C-303/06. STJUE *Maruko* de 1 de abril de 2008, C-267/06. STJUE *Rosenbladt* de 12 de octubre de 2010, asunto C-45/09. STJUE *Palacios de la Villa* de 16 de octubre de 2007, asunto C-411/05. STJUE *Chacón de Navas* de 11 de julio de 2006, asunto C-13/05. STJUE *D/Consejo* de 31 de mayo de 2001, asuntos C-122/99 y C-125/99.

El impacto de las líneas jurisprudenciales seguidas por el TJUE presenta mayor envergadura en aquellas cuestiones vinculadas con las defensas de libertades económicas y las que afectan a la libre competencia (cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo o las referentes a medidas laborales de acción colectiva)¹⁴⁴. En este sentido, el Tribunal de Luxemburgo ha establecido sentencias en lo tocante al proceso de desregulación del mercado laboral de manera que puedan protegerse derechos inherentes a la dimensión laboral y de derechos del trabajo aun cuando el proceso de flexibilización del mercado de trabajo pretendía una modificación severa del marco de relaciones de producción¹⁴⁵.

Así, la Carta Social Europea (CSE) del Consejo de Europa ha tenido una evolución desigual en su mención en los Tratados de la Unión Europea, si bien ha tenido su tratamiento y reflejo en el derecho derivado de la UE, así como las propias Directivas comunitarias han influido notablemente en la ampliación del catálogo de servicios de derechos sociales incluidos en la Carta Social Europea revisada en 1996¹⁴⁶.

La existencia de diversos niveles de garantía en el Consejo de Europa (CEDS y TEDH) y en la Unión Europea (TEDH) puede generar contenciosos paralelos que requieren un grado de voluntad jurisdiccional positiva o convergente para la mayor eficacia y aplicabilidad de los derechos sociales¹⁴⁷. Incluso cabe que se produzcan colisiones entre

STJUE *Grant* de 17 de febrero de 1998, asunto C-249/96. MARTÍNEZ OTERO, J. M.: "Controversias jurisdiccionales en materia social en Europa: Potenciales divergencias entre el Comité Europeo de Derechos sociales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Revista Europea de Derechos Fundamentales, n.º. 13, 2009.

144 MONEREO, J.L.: "Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores", texto publicado en dos partes en la Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 56 (noviembre-diciembre de 1992), págs. 843-897.

145 STJUE *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols* de 22 de abril de 2010, asunto C-486/08. STJUE *Günter Fruß* de 14 de octubre de 2010, asunto C-243/09. STJUE *Bruno y Pettini* de 10 de junio de 2010, asuntos C-395/08 y C-396/08. STJUE *Viking* de 11 de diciembre de 2007, asunto C-438/05 y STJUE *Laval* de 18 de Diciembre de 2007, asunto C-341/05. STJUE *Rüffert* de 3 de abril de 2008, asunto C-346/06 y STJUE *Comisión c. Luxemburgo* de 19 de junio de 2008, asunto C-319/06. STJUE *Albany* de 21 de septiembre de 1999, asunto C-67/96. STJUE *Comisión c. Alemania* de 15 de julio de 2010, asunto C-271/08. STJUE *Schmidberger* de 12 de junio de 2003, asunto C-112/00. STJUE *Omega* de 14 de octubre de 2004, asunto C-36/02.

146 Art. 25 CSE acoge los contenidos de la Directiva 80/987/CE, modificada posteriormente por la Directiva 2002/74/CE.

147 La combinación del art.14 CEDH y el protocolo n.º1 (STEDH *Andrejeva c. Letonia*, de 18 de febrero de 2009, o SSTEDH *Fawsie c. Grecia* y *Saidoun c. Grecia*, de 28 de octubre de 2010 sobre Reclamación n.º42/2007. Del TJUE con respecto a normas como el Reglamento n.º1408/71 (STJUE *Habelt, Möser y Watcher* de 18 de diciembre de 2007, asuntos C-396/05, C-419/05 y C-450/05. Véase también STJUE *K.D. Chuck* de 3 de abril de 2008, asunto C-331/06). En materia de flexibilización de derechos laborales véase

las tres instancias (TEDH, CEDS y TJUE) que suelen aparecer en el ámbito de las libertades económicas de circulación y determinados derechos sociales de acción colectiva. En este contexto resulta esencial dejar sentados los perfiles jurídicos de acción favorable entre las instancias europeas de garantía de los derechos sociales, con objetivo de dotar de contenido social al mercado limitando los efectos desregulatorios.

El solapamiento entre diferentes esferas comunitarias de garantía jurisdiccional de los derechos sociales (CEDS, TEDH y TJUE) contribuye ya sea mediante las llamadas “*decisiones de fondo*” del CEDS o a través de las Sentencias del TEDH y el TJUE contribuye a una mejor acción de los poderes estatales ya que, en caso de que una jurisdicción nacional tenga que decidir un conflicto en el que se vea envuelto un derecho fundamental que cuente con jurisprudencia donde existan diferencias entre lo expresado por el CEDS y el TEDH habrá de aplicar la más favorable en virtud de la disposición más favorable establecida por el artículo 53 CEDH, el artículo 52 CSE y el artículo 53 CDFUE. En este sentido la jurisprudencia del CEDS está siendo efectiva y está permitiendo a las instancias internacionales aplicar disposiciones favorables a los intereses de los derechos sociales, siendo la mencionada jurisprudencia de especial utilidad a los procedimientos de comunicaciones individuales establecido en 2008 en virtud del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de derechos, económicos, sociales y culturales. En este sentido, en el propio Consejo de Europa existe una confluencia creciente entre el TEDH y el CEDS. En el ámbito de la Unión Europea, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa contribuye decisivamente a dotar de mayor visibilidad a la jurisprudencia de la Comité Europeo de Derechos Sociales, en la medida que la Carta Social Europea es referencia para la propia Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Que sin duda puede establecerse como un adecuado mecanismo de transición para los legisladores que habiendo fijado una posición en materia de derechos fundamentales pueden iniciar el desembarco en el ámbito de los derechos sociales a partir de esta conexión entre la Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE al tiempo que facilita el proceso de profundización democrática de los estados miembros gracias a la integración internacional y la cada vez mayor bidireccionalidad en la construcción del ordenamiento comunitario en materia de derechos sociales y derechos fundamentales.

Capítulo 3.-Los Derechos Sociales en el marco del Derecho Internacional comparado

3.1.-Aproximación dogmático-jurídica a la factibilidad de los derechos sociales en el ámbito Derecho Internacional comparado.

STJUE *Abdelkader Dellas, Confédération générale du Travail y otros contra Premier Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité* de 1 de diciembre de 2005, asunto C-14/04.

El marco político e institucional en que deben materializarse los derechos prestacionales requiere de una procura asistencial que debe conciliarse de manera permanente con la capacidad económica financiera del Estado y el orden de prioridades que se fije por parte de los poderes del Estado para la materialización de derechos¹⁴⁸.

En el ámbito comunitario, la política social y económica de la UE limita de manera expresa la capacidad de los Estados miembros de desplegar los efectos de derechos sociales y económicos, debiendo dedicarse gran parte de la acción legislativa de los Estados a la incorporación y trasposición de las directivas y Tratados europeos al ámbito de las respectivas legislaciones nacionales.

Durante un determinado periodo de tiempo se ha concebido que sólo los derechos sociales aparejaban la intervención públicas para poderlos llevar a la práctica a través del sistema de prestaciones estatales respaldado por las necesarias dotaciones presupuestarias, mientras que a la hora de la materialización de los derechos civiles bastaba con la mera inhibición de los poderes públicos para que éstos se llevaran a la práctica. La relatividad de la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, sustenta la idea de que existen niveles de obligaciones estatales que con comunes a ambas categorías de derechos, así como impulsando la noción de que todos los derechos económicos, sociales y culturales tienen al menos algún aspecto que resulta claramente exigible judicialmente, partiendo del supuesto de la existencia en el sistema legal de un Estado de cláusulas constitucionales, adhesión a pactos y tratados internacionales que contienen cláusulas que permiten positivizar los derechos sociales.

La relación entre lo social y lo económico queda plasmada en el ámbito dogmático-jurídico en los instrumentos normativos fundamentales que fijan los derechos sociales, tanto en el terreno internacional como en el de los respectivos Estados. A este respecto, la

¹⁴⁸ El perfil asistencial del Estado social puede caracterizarse por la existencia de un sistema de seguridad social y otras prestaciones sociales de carácter complementario que han permitido garantizar una mayor capacidad de resistencia a las sociedades que vivieron de manera intensa los procesos de reconversión industrial, deslocalización y desplazamiento de los centros productivos desde la Europa Occidental hacia Europa Oriental, África y el Sudeste Asiático. Junto con este rasgo debe señalarse como característica principal del Estado social la existencia de servicios públicos con cobertura universal en materia sanitaria y educativa. Por último cabe situar la existencia de un cierto consenso entre las diferentes fuerzas políticas acerca de la necesidad de preservar determinadas conquistas sociales y laborales sancionadas constitucionalmente como fórmula más adecuada para preservar el equilibrio social y evitar el aumento de las desigualdades y con ello, mitigar la conflictividad social. CARMONA CUENCA, E.: Los retos actuales del Estado social. En TEROL BECERRA, M.J. Y JIMENA QUESADA, L. (Coord.): Tratado sobre protección de derechos sociales, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, págs., 167-177. GAY, E.: TRÍAS, X.; NAVARRO, V.; REVENTÓS, J.: *El futuro del Estado del bienestar*, Barcelona, CEDECS, 2002. GONZÁLEZ TEMPRANO, A.: *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

principal referencia normativa es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 que en su artículo 2.1 establecía que “*cada uno de los Estados partes se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr positivamente por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos*”.

De esta manera el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales realiza una apelación a la responsabilidad de los Estados para aborden en términos de factibilidad la legislación sobre derechos sociales. En el ámbito de los Estados, las respectivas constituciones nacionales remiten a esa perspectiva socio-económica en la configuración de su parte de valores y derechos fundamentales¹⁴⁹. La mencionada referencia del preámbulo constitucional a la existencia de un orden económico y social justo se realiza desde una concepción de indivisibilidad en conexión directa con lo

149 En el caso del texto constitucional de 1978 fija en su propugna en su Preámbulo la necesidad de “*un orden económico y social justo*”. Del mismo modo reconoce los derechos sociales en el ámbito de “*principios rectores de la política social y económica*” (Capítulo III del título I) y les traslada a los mismos derechos una dimensión de factibilidad a través del artículo 41 cuando alude a la “*asistencia y prestaciones sociales suficientes*” o la “*suficiencia económica*” expresada en el artículo 50. ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst y DOEHRING, Karl: *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002.

A pesar que todos los derechos y deberes del catálogo incluido en el Título primero (artículos 10 a 55) se califiquen de “*fundamentales*”, tal condición ha sido atribuida sólo a los derechos civiles y políticos y, de modo aún más reduccionista, a aquéllos que gozan de la garantía del recurso de amparo (artículos 14 a 30), lo que ha venido alimentado por la denominación del bloque principal de derechos sociales bajo la mencionada rúbrica de “*principios rectores de la política social y económica*” (artículos 39 a 52) y la consecuencia reducida de justiciabilidad atribuida a dichos “*principios*” en el artículo 53. Sin embargo, ese enfoque limitativo se topa afortunadamente con el principio de indivisibilidad en el seno de la propia Constitución española, cuando ella misma incluye derechos sociales entre los susceptibles del recurso de amparo (como el derecho a la educación –artículo 27– o los derechos de sindicación y huelga –artículo 28) y, adicionalmente, el carácter fundamental de los derechos sociales ha venido reforzado por la interpretación evolutiva realizada por el Tribunal Constitucional español y por la apertura de la Constitución al orden internacional. AÑÓN ROIG, M.J., GARCÍA AÑÓN, J.: *Lecciones de Derechos Sociales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 100-101. PISARELLO, G.: “*Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad*”, en CAPELLA, J.R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003, págs. 129-149. PISARELLO, G.: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007. Véase también “*Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista*”, en *Los derechos sociales en tiempos de crisis*, Observatori DESC, diciembre de 2009. MONEREO, J.L.: “*El derecho a la Seguridad Social*”, en AA.VV *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M. N. (dirs.), Comares, Granada, 2002, págs. 1425 a 1524. MONTORO CHINER, M.J.: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*. Madrid, 1989, Centro de Estudios Constitucionales.

expresado en el artículo 10.1 de la Constitución en relación al orden político y la paz social¹⁵⁰.

Si la técnica legislativa se refiere ante todo a la calidad normativa y al procedimiento legislativo de elaboración de las leyes, ésta se debe conectar con la idea de proceso legislativo, la cual presenta una gran relevancia en el ámbito de la consulta a los interlocutores sociales. La técnica legislativa se proyecta tanto en la fase preparatoria relativa a la evaluación previa sobre el alcance teórico o la factibilidad de la legislación proyectada, como en la fase posterior referente a la ponderación de la eficacia o la aplicación real, de las normas adoptadas.

La delimitación de la noción de factibilidad debe venir acompañada de elementos más tangibles que ayuden a perfilar su contenido. Para que el informe de factibilidad o de impacto económico de una medida normativa sea eficaz se tiende a dimensionar la factibilidad en contraste con las situación económica y del mercado a fin de establecer el alcance de la aplicación de una ley no sólo en lo tocante al empleo de recursos públicos sino también a las repercusiones sobre los distintos agentes económicos, empresariales y sociales.

Dichas consideraciones en torno a la factibilidad de las leyes que sirven como base para el despliegue de los derechos sociales se situaban ya en la base conceptual para la elaboración de la Carta Social Europea del Consejo de Europa de 18 de octubre de 1961, actualizada en su contenido por la Carta Social Europea revisada en 1996 suscrito con 47 Estados. A tal fin, la Carta Social Europea parte de la precondition que el desarrollo de los derechos consignados en la Carta representa un nuevo gasto que debe ser soportado por el sector público y privado, al tiempo que supone un aumento del coste y de los precios de los bienes producidos en el Estado que materializa el derecho en cuestión, quedando el propio Estado en una situación de asimetría con respecto a terceros Estados que no hayan implementado medidas sociales de esta naturaleza.

En este sentido la prevalencia de los intereses económicos en la construcción del espacio europeo desde el periodo 1951-1957 momento de la fundación de las tres comunidades, hace que los perfiles relativos a la integración política y social queden relegados. A pesar de los principios dispuestos en los textos fundacionales (Declaración Schumann de 1950) siempre se ha dado prevalencia a los principios de libre circulación de capitales, mercancías personas y servicios, debiendo los principios sociales encuadrarse en unas muy escasas clausulas relativas a la no discriminación entre

150 El propio artículo 10.2 sitúa al orden constitucional español dentro del sistema global de derechos humanos con referencia expresa a la Declaración Universal de 1948 donde se fija en su artículo 28 que *“toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”*.

nacionales vinculadas a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres y las cuestiones tocantes a la seguridad social.

Los escasos avances sociales introducidos se han producido vinculados a los procesos de reforma de los tratados constitutivos. La aparición del Acta única Europea de 1986 introdujo la “política social” como un nuevo capítulo competencial comunitario. El tratado de Maastricht de 1992 supuso una regresión con respecto a los tímidos avances en política social al no incorporar los principios relativos a la lucha contra la exclusión social al capítulo relativo la “*ciudadanía de la Unión*” además de apelar a la fórmula del Protocolo de salida o de exclusión para la política social. El Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2001 sólo atendieron al debate sobre medidas relacionadas con los derechos sociales en lo tocante a la introducción de una avanzada cláusula de no discriminación en el caso del Tratado de Ámsterdam que dota de una nueva redacción al artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, y el estéril ejercicio de proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que se produjo al calor del Tratado de Niza, cuyo catálogo de derechos sociales no fue aceptado por los Estados miembros.

En el tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004 se hacía una breve alusión en el artículo I-3.3 acerca de la economía social de mercado, eliminando al mismo tiempo la dimensión social de la Unión Europea que habría de basar su proyecto de cohesión y convergencia social, económica y territorial en una economía abierta y de libre mercado. El tratado de Lisboa aprobado en 2007 vino a ratificar la huida de cualquier adjetivación social de la UE, si bien se abre una vía para garantizar la factibilidad de los derechos sociales al dotarse de rango de Tratado a la carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹⁵¹.

Los muy limitados avances en materia de derechos sociales en el derecho comunitario se ha visto equilibrado por una profusa actividad legislativa de las instituciones europeas en el terreno social en aplicación de una audaz modelo de derecho secundario o derivado que se ha visto acompañado por la jurisprudencia social generada por el Tribunal de Luxemburgo.

La necesaria convergencia entre el Consejo de Europa y la Unión Europea aflora con mayor fuerza si cabe en el proceso de avance de los derechos sociales pues ante la ausencia de jerarquía entre las decisiones emanadas en el Consejo de Europa y en la

¹⁵¹ SOSA WAGNER, F.: “Bancarrotas del Estado y Europa como contexto”, Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 35 y ss.

Unión Europea, la posición del juez nacional habría sido muy compleja, al no poder ejecutar ambas y cada cual tener una diversa repercusión económica en las partes actoras. En este sentido y en caso de divergencia, si la solución más favorable a los derechos sociales fuera la emanada de la Unión Europea, no existiría problema de acomodación por parte de la Carta Social Europea, pues ésta contiene una cláusula de estándar mínimo susceptible de ser mejorado por otra normativa supranacional o nacional (art.32.h de la Carta Social Europa revisada de 1996). Si la solución más favorable a los intereses de la materialización de los derechos sociales procediera del Consejo de Europa sería más compleja su acomodación debido a la marcada presencia de los principios de primacía y efecto directo del derecho comunitario europeo. En gran medida esta suerte de necesaria acomodación entre ambas instituciones quedaría resuelta de la Unión Europea ratificase la Carta Social Europea (elemento éste no previsto ni el Tratado constitucional de 2004 ni en el Tratado de Lisboa) y se promoviese la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (tal como prevé explícitamente el Tratado de Lisboa)¹⁵².

El tratamiento aminorado de la factibilidad y la justiciabilidad de los derechos sociales reconocidos en la Carta Social Europea se amplía cuando la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales no se eleva al mismo escalón que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo o la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sino que no realiza mención alguna. Dicha omisión de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales ha ido a la par con una muy discreta presencia del Carta Social Europea tanto en el Derecho originario de la Unión como en la actividad del Tribunal de Luxemburgo¹⁵³.

La incorporación de normas europeas sobre derechos sociales se relaciona con los la búsqueda de vehicular la voluntad política mediante tratados que doten a dicha voluntad política de la mayor fuerza ante la comunidad política y la disposición para llevar a cabo los esfuerzos económicos que la materialización de los derechos sociales apareja. En el Consejo de Europa el sistema de ratificación a la carta de la Carta Social Europea

¹⁵² El tratado de Lisboa sólo hace referencia a la Carta Social Europea (CSE) cuando se hace mención en el Preámbulo a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, pero en ningún caso en su texto articulado, pese a un uso prolijo en la elaboración de la propia Carta de UE. La Carta Social Europea, que se erige en tratado internacional que genera obligaciones jurídicas son obligaciones económicas aparejadas, se ubica en el Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales al mismo nivel que la Carta de los derechos fundamentales de 1989. WIEBRINGHAUS, H.: “Rapport introductif sur la Charte sociale européenne”, en *La Charte sociale européenne. Dix années d’application*. Bruxelles, 1978: Université Libre de Bruxelles, p. 25.

¹⁵³ GALLANT, Ch.: *Développements récents en matière de droits sociaux/Recent developments in the field of social rights*. Strasbourg, 2008: Conseil de l’Europe, 141 págs. ASTOLA MADARIAGA, J.: “Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13, 2009, p. 214.

pretende facilitar no sólo que los Estados que la suscriben materialicen su voluntad política sino que se asuman las obligaciones económicas que apareja su desarrollo. Un principio éste que está presente en la elaboración de normas de la UE como refleja el amplio sistema de plazos que se establece habitualmente para la trasposición de directivas en materia de política social¹⁵⁴.

Resulta interesante completar la contribución del Consejo de Europa a través de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Humanos con relación a unos derechos sociales cuya consideración admite una lectura económica y que no se sustrae de los periodos cíclicos de crisis que afectan al sistema económico¹⁵⁵. En este sentido, si bien puede resultar costoso la materialización de un derecho social, los Estados partes deben esforzarse por alcanzar los objetivos establecidos en la Carta Social Europea en un tiempo determinado¹⁵⁶.

Resulta complejo que los Estados miembros lleguen a un acuerdo con anterioridad a la puesta en marcha del proceso de aplicación de un derecho concreto, una dificultad de acuerdo que también se pone de manifiesto a la hora de cumplir la legislación comunitaria, algo que sin embargo se supera gracias a la eficacia vertical de las Directivas que son de aplicación aun cuando los estados miembros no las hayan traspuesto en su ordenamiento¹⁵⁷.

¹⁵⁴ NICKEL, J.V.: “The Faisibility of Welfare Rights in Less Developed Countries”, en KIPNIS, K., y MEYERS, D.T. (eds.): *Economic Justice. Private Rights and Public Responsibilities*. Totowa, N.J., 1985: Rowman & Allanheld, p. 217. DE SCHUTTER, O.: *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. En: *Jean Monnet Working Paper*, 7, 2004, New York: New York University School of Law. COSSÍO DÍAZ, J.R.: *Estado social y derechos de prestación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. DE LA ROSA, S.: *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruxelles: Bruylant, 2007.

¹⁵⁵ Véase Reclamación colectiva nº 1/1998 *Comisión Internacional de Juristas contra Portugal* a través de la decisión de fondo del Comité Europea de Derechos Sociales de 9 de septiembre de 1999. De igual modo Reclamación colectiva 13/2002 *Autismo-Europa contra Francia*. SEMPÈRE NAVARRO, A.V. (dir.) y PÉREZ CAMPOS, A.I. (coord.): *Prontuario de Jurisprudencia social comunitaria (1986-2008)*. Cizur Menor, 2008: Thomson/Aranzadi.

¹⁵⁶ Véase decisión de fondo de 18 de octubre de 2006 relativa a la reclamación colectiva nº31/2005 *Centro Europeo de Derechos de los Gitanos contra Bulgaria*. Del mismo modo decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007 sobre Reclamación colectiva nº33/2006 *Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia*. VAN RAEPENBUSCH, S.: “Tendances récentes de la jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés européennes” en *Droit social*, 7, 2003: págs. 751-763.

¹⁵⁷ STJUE de 19 de noviembre de 1991 *caso Francovich* y otros sobre la no trasposición de la Directiva 80/987/CEE sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia de los empresarios, modificada mediante la Directiva 2002/74/CEE por parte del Estado italiano.

En la complejidad del reconocimiento como derecho subjetivo de un derecho social influye la repercusión del coste para la Hacienda Pública, con el consecuente impacto negativo en los potenciales beneficiarios de tal derecho, quienes verán aumentar su grado de desprotección en tanto el derecho no se materializa, o su aplicación entre en conflicto entre los distintos ámbitos de la administración en los Estados descentralizados y desconcentrados¹⁵⁸.

De cara a garantizar tanto la legitimidad como la autoridad del Consejo de Europa como de la Unión Europea es necesario establecer que la garantía efectiva de los derechos sociales, apoyados en los medios para su implementación, se vea perjudicada por divergencias entre las instancias establecidas ya sea en el seno del Consejo de Europa o en el seno de la Unión Europea. En este sentido, la vía más efectiva para conseguir eliminar esas divergencias sería la adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea.

En la medida que dicha adhesión no es factible que se materialice en el actual contexto, debemos apelar a que la justiciabilidad de los derechos sociales que se debatan en cada momento se materialicen en el escenario más favorable a su garantía, debiendo combinarse las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico estatal (en el caso español el art. 93 y 96 CE) con los elementos que brindan los derechos fundamentales sociales de acuerdo con lo dispuesto con la Declaración Universal y acuerdos internacionales suscritos por España sobre dichas materias (art. 10.2)¹⁵⁹.

Sería de enorme interés que el poder judicial hiciera valer el control de convencionalidad cuando el canon europeo sobre derechos sociales sea más favorable que el estándar nacional¹⁶⁰.

¹⁵⁸ APARICIO PÉREZ, M.A. (ed.); CASTELLÁ, J.M. y EXPOSITO, E. (coords.) (2008): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier. SEGURA SÁNCHEZ, J.: “La reforma del Estado asistencial desde una perspectiva actual”, en *La reforma del Estado asistencial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 21.

¹⁵⁹ MAESTRO BUELGA, G.: “El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, 2002, págs. 193-219. Véase del mismo autor “Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 8, 2007. MANGAS MARTÍN, A., “La reforma del Art. 93 de la Constitución española”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 533-556. MAURER, B.: *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l’homme*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 74.

¹⁶⁰ Tanto desde el Consejo de Europa, mediante resolución nº1651 adoptada por la Asamblea parlamentaria de 29 de noviembre de 2009 sobre las consecuencias de la crisis financiera mundial, como desde la Unión

La arquitectura descentralizada y desconcentrada de muchos de los Estados miembros de la UE, entre ellos España, no puede ser un pretexto para propiciar la vulneración del principio jurídico-constitucional de igualdad, como valor inherente de los derechos sociales y las posiciones esenciales que en materia social deben poder disfrutar todas las personas que se encuentren en territorio español, debiéndose valorar el uso del recurso a la competencia exclusiva estatal en materia de igualdad básica en todo el territorio nacional (art.149.1.1^a) o en materia de bases de coordinación económica (art.149.1.3^a).

Si se establece una línea de conexión entre los derechos sociales con su justiciabilidad, ya sea en el ámbito de los respectivos ordenamientos nacionales y el ámbito comunitario e internacional, debemos entender que la efectiva protección de los derechos tiene que ver con un compromiso político que se traduzca en la aprobación en el ámbito de los Estados miembros de leyes que permitan traer al terreno del ordenamiento nacional los principios expresados en la Carta Social Europea revisada, debiéndose apartar en todo caso argumentaciones que vinculen la justiciabilidad de los derechos sociales a los contextos coyunturales de crisis económica o falta de disponibilidad presupuestaria ya que dicha tesis, además de colisionar con el principio de progresividad y no regresión, sino que debe primar el principio de responsabilidad de los poderes públicos (art.9 CE en conexión con el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁶¹).

3.2.-El Comité de Derechos Sociales, económicos y culturales como garante de los derechos sociales.

La aplicación de los contenidos de la DUDH de 1948 debía llevar a la adopción de un Pacto Internacional de Derechos Humanos que terminó concretándose en dos instrumentos; un Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y otro relativo a derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), si bien ambos Pactos han tenido una apreciación y efectos asimétricos en el desarrollo tanto de sus contenidos como de aquellos que los conectaban con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo que llevó a que los derechos económicos, sociales y culturales no fueran

Europea, mediante el Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre protección social e inclusión social de 5 de marzo de 2009, se ha trasladado el mensaje de no rebajar la protección de los derechos sociales a pesar de la situación de crisis económica existente.

¹⁶¹ CASCAJO CASTRO, J. L.; TEROL BECERRA, M. J.; DOMÍNGUEZ VILA, A.; NAVARRO MARCHANTE, V. J. (coords.): *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. Valencia, 2012.*

tratados de manera tan eficaz como lo han sido los derechos civiles y políticos. Desde un principio existió la posibilidad de ejercer recursos individuales en el ámbito de los derechos civiles y políticos, no siendo así para los derechos económicos, sociales y culturales¹⁶².

Analizando las principales diferencias existentes en el tratamiento entre los dos grupos de derechos podemos advertir:

-La existencia de asimetrías en la aplicabilidad temporal de los mismos. Los derechos civiles y políticos son de aplicación inmediata a partir de lo dispuesto en el art. 2 del PIDCP que establece que *“cada uno de los Estados Partes en el Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

Por su parte, en lo relativo a la aplicación temporal de los derechos económicos, sociales y culturales, según lo dispuesto en el art.2 del PIDESC *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

¹⁶² ASÍS ROIG, R., BONDIA GARCÍA, D., MAZA ZORRILLA, E., (coords.), *Los desafíos de los derechos humanos hoy: Valladolid, 18 a 20 de octubre de 2006*, Dykinson, Madrid, 2007, 379-397. CASTRO CID, B.: *Los derechos económicos, sociales y culturales, Análisis a la luz de la Teoría General de los Derechos Humanos*, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1993. VICIANO PASTOR, R. y SERRA CRISTÓBAL, R., “Los derechos sociales y culturales conforme al Derecho internacional”, en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M. N. (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002.

-Existen diferencia entre ambas categorías de derechos en lo relativo a los instrumentos de verificación. Mientras en el PIDCP se prevé la creación del Comité de Derechos Humanos quedando regulado en el art. 20 del propio Pacto, no existe una plasmación similar en el PIDESC, ni siquiera en lo relativo a la presentación de informes por los Estados parte. No sería hasta la aprobación de la Resolución 1985/17 de mayo de 1985 del ECOSOC cuando quedaría constituido el Comité de derechos económicos, sociales y culturales.¹⁶³

-Al mismo tiempo que el PIDCP adoptaba un protocolo facultativo en 1976 a fin de que su Comité de Derechos Humanos pudiera recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallaren bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos anunciados en el PIDCP por parte de un Estado firmante (art. 1 del Protocolo Facultativo nº1). En el caso del PIDESC, no sería hasta el 10 de Diciembre de 2008 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó un Protocolo facultativo que ha sido escasamente ratificado por los Estados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales asume como principales encomiendas a partir de su entrada en funcionamiento en 1987 el examen de los informes presentados por los Estados Partes y la elaboración de Observaciones Generales¹⁶⁴.

En materia de examen de los informes presentados por los 160 Estados firmantes del PIDESC, los países se comprometen a presentar un informe inicial a los dos años de la ratificación del Pacto para emitir posteriormente un informe periódico cada cinco años donde se plasme la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales en los respectivos países. A partir de la presentación del informe, se establece un mecanismo bidireccional de comunicación entre el Estado firmante y el Comité DESC a fin de poder emitir conclusiones y recomendaciones de mejora y optimización. La materialización de las recomendaciones planteadas suele ser un obstáculo ya que no se cuenta con los medios necesarios para hacer seguimiento del nivel de asunción de las recomendaciones por parte de los distintos Estados.

¹⁶³ DHOMMEAUX, J.: La contribution du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies à la protection des droits économiques, sociaux et culturels In *Annuaire français de droit international*, Volume 40, 1994, págs. 633-657. HERRERA, C.M.: *Les droits sociaux*, PUF, París, 2009. STANGOS, P. Les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne. Le rôle singulier du Comité européen des droits sociaux et de sa jurisprudence. *Cahiers de droit européen*, Novembre 2013, nº 2/2013. Véase del mismo autor "*La non-discrimination dans la Charte sociale européenne: droit positif, jurisprudences, problèmes*". In *Actes du Troisième symposium des droits sociaux*, Kocaeli Universitesi, 25-26 Octobre 2011, p. 113-130.

¹⁶⁴ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General 31ª: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, doc. ONU: CCOR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párrafo 14.

Por otro lado, las Observaciones generales son una herramienta empleada desde 1988 para ayudar o prestar asistencia a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones, al tiempo que permite dar una interpretación coherente con las disposiciones de Pacto¹⁶⁵. La naturaleza y objetivos de las Observaciones Generales emitidas hasta el momento inciden en la necesidad de profundizar en el cumplimiento del Pacto Internacional sobre la base de la no discriminación y la no adopción de medidas de carácter retroactivo en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La obligación mínima impuesta a todos los Estados Partes es la de asegurar la satisfacción de los distintos derechos al menos en su dimensión más esencial. De este modo los Estados deben utilizar el máximo de sus recursos para satisfacer las obligaciones derivadas de los distintos derechos y proteger de este modo a la población más vulnerable

La Asamblea General de Naciones Unidas al adoptar el Protocolo Facultativo al PIDESC en materia de comunicaciones individuales el 10 de Diciembre de 2008 abrió el camino al desarrollo de tres procedimientos internacionales de protección de derechos económicos, sociales y culturales; un procedimiento de comunicaciones individuales, un procedimiento de comunicaciones interestatales y un procedimiento de investigación de violaciones graves o sistemáticas de los Derechos económicos, sociales y culturales¹⁶⁶.

El comité DESC cuenta, a partir de la entrada en vigor del Protocolo el 5 de mayo de 2013, con competencias para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos recogidos en el PIDESC por parte de cualquiera de los Estados firmantes. El artículo 2 de del Protocolo facultativo define la competencia material del Comité, la legitimación para presentar comunicaciones así como el ámbito territorial de protección. Del mismo modo, el Comité DESC podrá solicitar del Estado Parte la adopción de las medidas provisionales

¹⁶⁵ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC), *Observación General 10ª: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU E/C.12/1998/25, 10 de diciembre de 1998, párrafo 3. *Observación General 20ª: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU: E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 7. *Observación General 3ª: La índole de las obligaciones de los Estados partes*, doc. ONU E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párrafo 12. *Observación General 9ª: La aplicación interna del Pacto*, doc. ONU: E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párrafo 5.

-Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto: Declaración, doc. ONU: E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párrafos 8 y 10. *Observaciones Finales: España*, doc. ONU: E/C.12/ESP/C0/5, 18 de mayo de 2012, párrafo 8. *Observación General 14ª: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, doc. ONU: E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrafo 34.

¹⁶⁶ El Protocolo facultativo al PIDESC fue abierto a la firma el 24 de septiembre de 2009. Al finalizar el primer trimestre de 2016 el Protocolo había sido firmado por 45 Estados y ratificado por 21.

que sean necesarias en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o a las víctimas de la supuesta violación. El Protocolo Facultativo prevé también el seguimiento de las observaciones y recomendaciones del Comité DESC, el seguimiento del procedimiento de investigación y la posibilidad de transmitir a los organismos especializados de Naciones Unidas y otros órganos competentes los dictámenes o recomendaciones del Comité (art. 14 Protocolo Facultativo). Del mismo modo, la posibilidad de examinar casos concretos permitirá al Comité DESC optimizar su análisis del Pacto y de las obligaciones de los Estados Parte, con el objetivo de profundizar en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. La entrada en vigor del Protocolo Facultativo debe permitir precisar el alcance y la definición de los derechos protegidos por el PIDESC, del mismo modo que los Protocolos facultativos para la aplicación de otros instrumentos internacionales han permitido han permitido precisar cuestiones relativas, por ejemplo, a derechos civiles y políticos.

3.3.-El carácter indivisible e interdependiente de los Derechos sociales a la luz de la interpretación sistemática interna y externa. Tratado Tirant Guillermo Escobar Roca.

En el Derecho Internacional Público existe un principio de indivisibilidad de los Derechos Humanos que tiene unas consecuencias específicas para los derechos sociales, cuestión aplicable y operativa también en el ámbito del Derecho constitucional español. La indivisibilidad de los distintos derechos no figura como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciéndose mención en su Preámbulo de “derechos iguales”, si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos se adoptó con carácter no vinculante, cuestión ésta que se desarrollaría mediante un Pacto Internacional que incluyese mecanismos de exigibilidad, algo que se materializó en dos Pactos que vendrían a facilitar las ratificaciones correspondientes; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) con mayor fuerza vinculante y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) vinculado a los derechos económicos y sociales¹⁶⁷.

La diferencia entre el grado de vinculación de ambos Pactos Internacionales se ha superado con el Protocolo facultativo al PIDESC aprobado en 2008, que establece un sistema de exigibilidad similar al del propio PIDCP.

El principio de indivisibilidad implícito en la Declaración de 1948 y los Pactos de 1966 no aparece de forma explícita hasta la Conferencia de Derechos Humanos de 1968 celebrada en Teherán en la se recogía en el apartado decimotercero de su Declaración

¹⁶⁷ ÁLVAREZ MOLINERO, N., “La evolución de los derechos humanos a partir de 1948: hitos más relevantes”, en La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999. GÓMEZ ISA, F. & FEYTER, K., *International Human Rights Law in a global context*, University of Deusto, Bilbao 2009.

“Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”.

La resolución de la Asamblea General de la ONU 421 (V) del 4 de diciembre de 1950, respecto del Proyecto de Pacto Internacional de Derechos del Hombre, refiere que debe seguir los principios de la DUDH, precisando que *“por cuanto a la Declaración Universal considera al hombre como una persona a la cual pertenecen indudablemente libertades cívicas y políticas, así como derechos económicos, sociales y culturales”*, los cuales *“están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente”* y si estuviese privado de los últimos derechos no constituiría el *“ideal de hombre libre”* que estima la DUDH, por lo que, decide que en el Pacto se incluyan los derechos económicos, sociales y culturales en forma que queden vinculados a las libertades cívicas y políticas¹⁶⁸.

La interdependencia se muestra por tanto como primera consecuencia de la indivisibilidad. La Resolución 32/130 de 16 de Diciembre de 1977 de la Asamblea General de Naciones Unidas establecía que *“todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales”*, estableciendo como prioridad la promoción de *“la dignidad plena de la persona humana y el desarrollo y el bienestar de la sociedad”*, exaltando al individuo como persona y como integrante de la sociedad¹⁶⁹.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena el 25 de Junio de 1993 expresaba en su apartado 33º *“el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia destaca la importancia de incorporar la cuestión de los derechos humanos en los programas de educación y pide a los Estados que procedan en consecuencia. La educación debe fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos y apoyar el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas al logro de esos objetivos. En consecuencia, la educación en materia de derechos humanos y la difusión de información adecuada, sea*

¹⁶⁸ BALDASARRE, A.: “Diritti social”, *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1990, pág. 30.

¹⁶⁹ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/32/120&Lang=S>

de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y deben integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional. La Conferencia observa que la falta de recursos y las inadecuaciones institucionales pueden impedir el inmediato logro de estos objetivos”¹⁷⁰.

Las convenciones específicas sobre Derechos de grupos concretos asumen el principio de indivisibilidad al reconocer de la misma forma que hace la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un amplio catálogo de derechos sin primar ningún derecho sobre otro. Del mismo modo el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales hacen referencia al principio de indivisibilidad en sus Observaciones Generales nº 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 18 y 21.

La indivisibilidad de los Derechos Humanos es doctrina consolidada de Naciones Unidas, lo que a la luz del artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia expresa que existe un principio jurídico en el ámbito del Derecho Internacional que indica que para un sea vinculante suele exigirse la concurrencia de una de factores entre ellos el consenso de los Estados, algo que viene respaldado por el creciente número de ratificaciones del Protocolo Facultativo del PIDESC¹⁷¹.

El contenido del principio de indivisibilidad de los Derechos Humanos apenas se encuentra desarrollado en la doctrina de Naciones Unidas. El principio de indivisibilidad difícilmente es de aplicación directa, siendo más útil para sistematizar el ordenamiento y como criterio interpretativo. El reconocimiento de la indivisibilidad por parte del Derecho Internacional genera seis consecuencias:

-La indivisibilidad se refiere al conjunto de los Derechos y no a cada uno en particular, por lo que éstos no pueden ser clasificados. Cabe diferenciar a efectos de ordenación, sin efectos jurídicos significativos, entre derechos de defensa y derechos de prestación (divididos a su vez en derechos prestacionales y de organización procedimiento) si bien avanza una visión híbrida de los derechos sociales.

¹⁷⁰ http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

¹⁷¹ NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: “¿Derechos fundamentales, fundamentalísimos o, simplemente, derechos? El principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y nuevo constitucionalismo”, *Derechos y libertades*, nº 21, 2009. SAURA ESTAPÁ, J.: “El sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos”, en Jordi Bonet – Víctor Sánchez: *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, cit., p. 199. Del mismo autor “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Papeles el tiempo de los derechos*, Núm. 2, 2012.

-Todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos tienen el mismo nivel al tener un mismo fundamento, la dignidad humana. Los derechos sociales también sirven a la libertad ya que una persona no puede considerarse libre si no encuentra satisfecha sus necesidades básicas¹⁷².

-Ningún Derecho Humano prevalece jerárquicamente sobre otros. En caso de conflicto entre un derecho civil o político y un derecho social, no existe un argumento general que permita justificar la primacía de un derecho sobre el otro.

-Los derechos civiles y políticos deben reinterpretarse entre posibles conflictos con otros derechos, debiéndose determinar su contenido y sujetos, a la luz de los derechos sociales. Esta reinterpretación puede hacerse conectando los derechos civiles y políticos con el principio de igualdad e insertando contenidos prestacionales en los derechos civiles y políticos. De los derechos civiles y políticos también pueden deducirse prestaciones que no guarden relación con los derechos sociales.

-Los derechos sociales deben reinterpretarse a la luz del principio de libertad, de forma que los derechos sociales no pueden imponerse sino que deben solicitarse por su titular.

-El conjunto de los derechos sociales deben contener un mismo grado de efectividad. El principio de indivisibilidad exige igual efectividad, pero ello no permite plantear que los derechos deban contar con idénticas garantías. La garantía judicial no siempre es necesaria y del Derecho Internacional no se deduce con claridad que todos los Derechos Humanos deban ser igualmente justiciables, si bien a mayor grado de justiciabilidad mayor efectividad¹⁷³.

El principio de indivisibilidad se aplica a los Derechos Humanos, que son, ante todo, los derechos del Derecho Internacional, y los derechos fundamentales son, ante todo, los derechos del Derecho Constitucional.

¹⁷² SAIZ ARNAIZ, A., “La interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, en CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y BRAVO FERRER (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009. SUNSTEIN, C. R., *The Second Bill of Rights. FDR’s unfinished revolution and why we need it more than ever*, Basic Books, Nueva York, 2004. VICIANO PASTOR, R. y SERRA CRISTÓBAL, R., “Los derechos sociales y culturales conforme al Derecho internacional”, en J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M. N. Moreno Vida (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002.

¹⁷³ CARRETERO SÁNCHEZ, S. C., *El cambio de los derechos sociales y su justiciabilidad*, Universidad Complutense, 2004. CHACÓN MATA, A.M.: *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Universidad de Deusto – Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, 2007, p. 41 y 52. GARCÍA MORALES, A: *La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales*, en “Los derechos sociales como derechos justiciables”, Ed. Bomarzo, Albacete, 2010. LÖWESTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, trad. esp. y estudio de GALLEGO ANABITARTE, A. Ed. Ariel, Barcelona, 2ª edición, 1970.

La justiciabilidad no es un componente necesario del concepto de Derechos Humanos pero sí del concepto de Derechos fundamentales lo que lleva a que la mayor parte de la doctrina en España afirme que los derechos sociales no son Derechos fundamentales. A partir de la interpretación hecha del art. 53.3 CE se considera que los derechos a la salud, cultura y vivienda (Título I, Capítulo III) no son justiciables sin mención a los demás derechos.

La tesis de los profesores Escobar Roca y Pisarello sitúa que los arts. 43.1, 44.1 y 47 CE son derechos y en la dogmática jurídica no hay otros derechos que los subjetivos los cuales por definición son justiciables. Partiendo de una interpretación sistemática interna afirman los autores que el sistema de la CE opera en favor de la configuración de todos los derechos sociales como derechos subjetivos y por tanto justiciables sobre la base del art. 1.1 CE, el mandato de igualdad efectiva (art. 9.2) y el principio de dignidad de la persona (art. 10.1) y sobre lo expresado por las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales nº 4 sobre el derecho a la vivienda, las nº 14 y 59 sobre el derecho a la salud y las número 21 y 72 sobre el derecho a la cultura¹⁷⁴.

La tendencia actual en Derecho comparado, en Derecho Internacional y en la Teoría Constitucional se sitúa en favor del principio de indivisibilidad, a pesar de la existencia de las dificultades de la doctrina española de interiorizar el sentido normativo de la Constitución en lo relativo a los derechos sociales.

3.4.-Tenor de los pactos internacionales de defensa de los Derechos económicos, sociales y culturales y mecanismos específicos de supervisión.

La definición de los derechos económicos viene dada por su función de pormenorización de las exigencias que se derivan del principio de igualdad en el contexto de compartir con el conjunto de derechos humanos los principios de igualdad y

¹⁷⁴ ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2012. Véase del mismo autor *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Trama, Madrid, 2006.v *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995. “*Indivisibilidad y derechos sociales: de la Declaración Universal a la Constitución*”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio – diciembre, 2012. GARCÍA MANRIQUE, R., “Los derechos sociales como derechos subjetivos”, *Derechos y libertades*, nº 23, 2010.PISARELLO, G.: “*Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad*”, en CAPELLA, J.R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003, págs. 129-149.v Véase del mismo autor *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007. “*Del Estado Social legislativo al Estado social Constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales*”. En *Revista Isonomía* N° 14, 2001, Madrid, Cedam, 2001. “*Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista*”, en *Los derechos sociales en tiempos de crisis*, Observatori DESC, diciembre de 2009.

libertad¹⁷⁵, si bien el basamento de cada derecho responde a un ámbito diferente de estos valores.

El conflicto planteado entre derechos colectivos frente a derechos individuales o la diferenciación entre derechos de prestación frente a derechos de abstención son algunas de las disyuntivas que pretenden demostrar el carácter inexigible de los derechos sociales., lo que lleva a limitar en gran número de casos la protección que el ordenamiento jurídico dispensa a los derechos sociales debido al carácter indeterminado de los mismos, además del desarrollo legislativo que implican y el coste económico que aparejan en términos de ejecución de acciones positivas por parte del Estado¹⁷⁶. Esta diferenciación, con un marcado carácter artificial vinculada a los debates establecidos sobre la necesidad de resituar la condición de los derechos sociales como derechos fundamentales en su tratamiento constitucional puede empezar a resolverse a partir de una correcta identificación de los derechos sociales. Para ello, se ha de partir de los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, puestos en relación con los artículos 6 a 15 (Parte III) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales permite identificar determinados derechos humanos como derechos económicos, sociales y culturales; derecho al trabajo y derechos laborales; derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a la salud; derecho a la educación; derecho a la cultura así como los derechos relacionados con la protección social.

La ubicación de los derechos humanos en la categoría de derechos civiles y políticos o en la de derechos sociales no es taxativa, respondiendo a una opción de técnica legislativa. Muchos derechos comparten dimensiones de ambas categorías o no tienen un encaje claro en ninguna de ellas. Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales contienen tanto elementos prestacionales como elementos de abstención. Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales tienen un contenido esencial que podría ser exigible sin desarrollo normativo alguno, si bien requieren de desarrollo legislativo para poder desplegar toda su efectividad. Asimismo, existen determinados derechos fundamentales que sólo pueden realizarse si hay medidas de fomento y apoyo.

¹⁷⁵ PÉREZ LUÑO, A.E.: “Los derechos sociales y su significación actual”, en Virgilio Zapatero e Isabel Garrido, *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009, p. 42. Véase del citado autor “*Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio*”, Marcial Pons, Madrid, 2000.

¹⁷⁶ En el propio texto constitucional de 1978 los derechos sociales no aparecen recogidos del mismo modo que lo hacen los derechos fundamentales sino en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica (arts.39-52 CE), cuestión ésta que apareja que los derechos sociales no sean exigibles mientras no sean objeto de desarrollo legislativo (art. 53.3 CE) no pudiéndose recurrir tampoco al Tribunal Constitucional mediante recursos de amparo en caso de vulneración. AA.VV.: *Il nuovo Trattato di Roma. Europa e processo costituente*, Ediesse, Roma, 2005; *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, vol. 12, septembre 2000.

El elemento esencial para determinar la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se sitúa en la capacidad de identificar el contenido esencial sobre el que se construyen los distintos derechos sociales, superando el enunciado general del derecho, definiendo el contorno y alcance específico de cada uno de ellos.

A la hora de determinar la exigibilidad de los derechos sociales, debemos distinguir entre las vías que permiten una exigibilidad directa y aquellas que permiten una exigibilidad indirecta. Mientras las garantías directas permiten situar garantías normativas, relativas al reconocimiento del derecho a escala nacional e internacional, y garantías jurisdiccionales, la posibilidad de reclamación ante los Tribunales. La exigibilidad indirecta permite la defensa de los derechos sociales a través de la invocación de principios generales relativos a la igualdad, la no discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva. Se trataría en definitiva de establecer mecanismos de justiciabilidad por derivación, desarrollando la defensa de los derechos sociales en virtud de su relación otros derechos fundamentales.

La exigibilidad por tanto tiene que ver con la concreción del alcance del derecho; la identificación de sus titulares, el responsable de hacerlo efectivo y la existencia de vías formales de acceso de los primeros a los segundos para reclamarles en derecho el respeto a los derechos de aquellos mediante el cumplimiento de las obligaciones de estos. Estas vías de acceso pueden ser jurisdiccionales, administrativas o de otra naturaleza. Al hablar de exigibilidad, nos referimos en gran medida a los procesos de reclamación para que los poderes públicos cumplan sus obligaciones de actuar, dependiendo esta exigibilidad en el mayor número de casos de elementos relativos a la técnica jurídica. De la misma forma, la justiciabilidad va a depender más de las leyes procesales que del carácter inherentemente exigible o no del derecho en cuestión.

En cualquier caso, buena parte de los derechos sociales pueden ser justiciables en un sentido específico¹⁷⁷.

¹⁷⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas han fijado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene derechos que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales del Estado. Observación general n. 9 (1998) del Comité DESC, “La aplicación interna del Pacto”, p. 10. CHACÓN MATA, A.M.: *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Universidad de Deusto – Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, 2007, p. 41 y 52. ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst y DOEHRING, Karl: *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. ALAMEDA CASTILLO, M. T.: *Derechos sociales fundamentales y libertades comunitarias: ¿donde está la Europa Social?*, Revista Crítica de Teoría y Práctica, nº. 2, 2009. ALARCÓN CARACUEL, M.R.: “La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el Protocolo 14 de Maastricht”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado de Bienestar*, CSIC, Madrid, 1997. ALEXY, Robert: “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril, 2011. SAURA ESTAPÁ, J. : “The UN Context for Sustainability Labelling and Certification”, en CAMPINS ERITJA, M.: *Sustainability Labelling and Certification*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 106 – 117. SAURA ESTAPÁ.

La distinción por tanto entre justiciabilidad y la más amplia exigibilidad resulta especialmente pertinente si se aborda la cuestión desde la perspectiva del derecho internacional. En el plano internacional, la doctrina de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos permite afirmar que los derechos civiles y los derechos sociales son igualmente exigibles desde el punto de vista jurídico. Ambas categorías viene recogidas tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que tienen carácter vinculante para gran número de Estados. La condición jurídicamente vinculante de las normas de protección de los derechos sociales no es óbice para expresar que la naturaleza de las obligaciones que asumen los Estados a manifestar su compromiso en obligarse por uno u otro Pacto sea distinta ni el profundo desequilibrio existente entre los mecanismos de supervisión de ambos pactos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) no sólo son diferentes en la tipología de los derechos enumerados, sino en la naturaleza de las obligaciones que se imponen a sus Estados parte. EL PIDCP establece obligaciones inmediatas y de resultado, mientras que el PIDESC prevé obligaciones de comportamiento. En el PIDCP, los Estados parte se obligan a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción alguna (art. 2.1. PIDCP). El PIDESC por su parte afirma que los Estados parte deben adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto (art. 2.1 PIDESC).

Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda persona cuyos derechos y libertades reconocidas por el Pacto hayan sido violados

J.: “La universalización de los derechos humanos”, en Jordi Bonet – Víctor Sánchez: *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, editorial Huygens, Barcelona, 2008, p. 123.
Del mismo autor “El sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos”, en Jordi Bonet – Víctor Sánchez: *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, cit., p. 199.
Igualmente “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Papeles el tiempo de los derechos*, Núm. 2, 2012.

podrá interponer un recurso efectivo (art.2.3.a) algo que no se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo cual no excluye la justiciabilidad de los derechos sociales. En contrapartida, un gran número de derechos civiles y políticos pueden ser suspendidos en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, atendiendo al artículo 4.1 del PIDCP, hecho éste que no sucede con respecto a los derechos sociales en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) donde sólo se establece una suerte de limitación por ley a los derechos sociales en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática¹⁷⁸.

La diferencia en la naturaleza de las obligaciones internacionales de los Estados parte son muy acusadas. Sin embargo, esto no equivale a que el PIDESC no establezca obligaciones jurídicas originales, sino que se trata de obligaciones de diferente alcance. Los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no tienen que garantizar un resultado específico en beneficio de su comunidad pero deben observar un determinado comportamiento. Del mismo modo y en relación a determinadas dimensiones del Pacto si existen obligaciones inmediatas y de alcance general. En el actual contexto, el reto que afronta la exigibilidad de los derechos sociales pasa por la forma de evaluar la obligación de comportamiento en un contexto donde la supervisión de dichos deberes en el plano internacional tiene distinto alcance en un caso y otro.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el único tratado de derechos humanos emanado de las Naciones Unidas que no prevé el establecimiento de un órgano específico de supervisión de sus disposiciones, elemento que fue subsanado en 1985 con la creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

El comité DESC sólo tenía competencia para recibir los informes periódicos de los Estados en los términos previstos en la Parte IV del PIDESC que dispone en sus artículos 16 a 25 lo siguiente¹⁷⁹:

¹⁷⁸ ALLIÈS, Une Constitution contre la démocratie?. Portrait d'une Europe dépolitisée, Climats, Paris, 2004. ASÍS ROIG, R.: "Un apunte sobre la interpretación de los derechos sociales", WP 2, 2009. BARRERO ORTEGA, A.: "La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo", *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 10, 2008, págs. 365-386.

¹⁷⁹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC), *Observación General 10ª: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU E/C.12/1998/25, 10 de diciembre de 1998, párrafo 3. *Observación General 20ª: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, doc.

Artículo 16

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

Artículo 17

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.

2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.

3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

ONU: E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 7. *Observación General 3ª: La índole de las obligaciones de los Estados partes*, doc. ONU E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párrafo 12. *Observación General 9ª: La aplicación interna del Pacto*, doc. ONU: E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párrafo 5. *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto: Declaración*, doc. ONU: E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párrafos 8 y 10. *Observaciones Finales: España*, doc. ONU: E/C.12/ESP/C0/5, 18 de mayo de 2012, párrafo 8. *Observación General 14ª: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, doc. ONU: E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrafo 34. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General 31ª: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, doc. ONU: CCOR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párrafo 14. COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX: *Conclusions XIX-2 (2009, Espagne)*, Articles 3, 11, 12, 13 et 14 de la Charte et Article 4 du Protocole additionnel, enero de 2010, págs. 23-24.

Artículo 18

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

Artículo 19

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Artículo 20

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

Artículo 21

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

Artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el

presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Artículo 24

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

Artículo 25

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Con respecto a los contenidos de la Parte IV, el Comité DESC puede esgrimir la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a los Estados firmantes en el plano internacional. Una exigibilidad que no es igual a justiciabilidad, ya que se refiere estrictamente al carácter vinculante de los compromisos asumidos por el Estado, si bien dichos compromisos que traducirse en obligaciones de resultado, existen múltiples indicadores que pueden señalar con suficiente precisión si el Estado se halla en situación de vulneración o no de un derecho de realización progresiva.

La Observación General nº1 del Comité DESC establece:

1. Las obligaciones en materia de presentación de informes contenidas en la parte IV del Pacto están destinadas principalmente a prestar ayuda a cada Estado Parte en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben con arreglo al Pacto y, además, a proporcionar una base para que el Consejo, con ayuda del Comité, pueda cumplir sus funciones de vigilar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones y facilitar el logro de los derechos económicos, sociales y culturales de conformidad con lo dispuesto en el Pacto. El Comité considera que sería inexacto asumir que la presentación de informes es, en lo fundamental, una mera cuestión de procedimiento, encaminada tan sólo a cumplir con las obligaciones formales de cada Estado Parte en cuanto a la presentación de informes al órgano internacional de vigilancia que corresponda. Por el contrario, de conformidad con la letra y el espíritu del Pacto, los procesos de preparación y presentación de informes por los Estados pueden, y más aún deben, permitir el logro de diversos objetivos.

Con respecto al proceso de fijación de plazos, la Observación general nº1 establece que “Un primer objetivo, de especial importancia en el caso del informe inicial que debe

presentarse en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Pacto para el Estado Parte interesado, es asegurar que se emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y procedimientos administrativos y las diversas prácticas nacionales en un esfuerzo por ajustarlas en todo lo posible a las disposiciones del Pacto. Ese examen podría llevarse a cabo, por ejemplo, en colaboración con cada uno de los ministerios nacionales pertinentes o con otras autoridades encargadas de la adopción y aplicación de políticas en las diversas esferas abarcadas por el Pacto”.

Para el Comité DESC es necesario garantizar que “el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en que todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos. De la experiencia adquirida hasta ahora por el Comité se deduce claramente que este objetivo no puede alcanzarse limitándose a preparar estadísticas o estimaciones nacionales de carácter general, sino que exige también prestar especial atención a las regiones o zonas menos favorecidas, así como a determinados grupos o subgrupos que parezcan hallarse en situación particularmente vulnerable o desventajosa. Por eso, el primer paso indispensable para promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y conocimiento de la situación existente. El Comité tiene presente que este proceso de vigilancia y de reunión de información puede requerir mucho tiempo y resultar muy costoso, y que tal vez sea necesario disponer de asistencia y cooperación internacionales, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y en los artículos 22 y 23 del Pacto, a fin de que algunos Estados Partes puedan cumplir con las obligaciones pertinentes. En tal caso, si el Estado Parte llega a la conclusión de que no cuenta con la capacidad necesaria para llevar a cabo el proceso de vigilancia, que es parte integrante del esfuerzo destinado a promover las metas aceptadas de política y resulta indispensable para una aplicación efectiva del Pacto, podrá señalar este hecho en su informe al Comité e indicar la naturaleza y el alcance de cualquier asistencia internacional que pueda necesitar.

La vigilancia tiene por objeto proporcionar una visión general y detallada de la situación existente, y esta visión resulta importante sobre todo porque proporciona una base para elaborar políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas el establecimiento de prioridades que reflejen las disposiciones del Pacto. En consecuencia, un tercer objetivo del proceso de presentación de informes es permitir al gobierno que demuestre que se ha iniciado esta adopción de políticas en función de los principios. Si bien el Pacto enuncia de manera explícita esta obligación sólo en el artículo 14, cuando no se haya podido instituir "la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria" para todos, existe una obligación comparable de "elaborar y adoptar... un plan detallado de acción para la aplicación progresiva" de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto, según se deduce claramente de la

obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de "adoptar medidas... por todos los medios apropiados...".

La presentación de informes según la Observación general n°1 pretende *“facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes. Al examinar los informes que le han sido presentados hasta ahora, el Comité se ha felicitado de que un cierto número de Estados Partes, que reflejan sistemas políticos y económicos diferentes, hayan alentado los aportes hechos por dichos grupos no gubernamentales a la preparación de los informes que debían presentarse con arreglo al Pacto. Otros Estados han dispuesto la amplia difusión de sus informes, con miras a permitir que el público en general pueda presentar sus comentarios al respecto. De esta manera, la preparación del informe, así como su examen a nivel nacional, puede resultar por lo menos de tanto valor como el diálogo constructivo que se celebra a nivel internacional entre el Comité y los representantes del Estado que presenta el informe”*.

De igual modo, la Observación General n°1 pretende *“proporcionar una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto. Con tal objeto, puede ser de utilidad para los Estados precisar los criterios u objetivos en función de los cuales podrán evaluarse los resultados obtenidos en una determinada esfera. Por ejemplo, suele convenirse que es importante fijar metas específicas con respecto a la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc. En muchas de estas esferas, los criterios globales son de uso limitado, mientras que los criterios nacionales o incluso subnacionales pueden constituir una indicación en extremo valiosa de los progresos alcanzados”*.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“atribuye especial importancia al concepto de "realización progresiva" de los derechos pertinentes y, por tal razón, el Comité insta a los Estados Partes a que incluyan en sus informes datos que permitan apreciar el progreso logrado en adecuados plazos con respecto a la aplicación efectiva de los derechos pertinentes. Por la misma razón, es evidente que se requieren datos tanto cualitativos como cuantitativos a fin de evaluar de manera adecuada la situación”*.

El Comité DESC aspira a permitir que el propio Estado Parte comprenda mejor los problemas y limitaciones que se presenten en sus esfuerzos por alcanzar progresivamente toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales. Por esta razón, es fundamental que los Estados Partes informen de modo detallado acerca de las

circunstancias y dificultades que inhiben la realización de esos derechos. Este proceso de identificación y reconocimiento de las dificultades pertinentes proporcionará luego el marco en el cual podrán elaborarse políticas más apropiadas.

Finalmente, la Observación general n°1 quiere facilitar que el Comité, y los Estados Partes en su conjunto, faciliten el intercambio de información entre Estados y lleguen a comprender mejor los problemas comunes a que hacen frente los Estados y a apreciar más cabalmente el tipo de medidas que pueden adoptarse con objeto de promover la realización efectiva de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto. Esta parte del proceso permite también al Comité precisar los medios más adecuados con los cuales la comunidad internacional puede prestar asistencia a los Estados, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Pacto. A fin de destacar la importancia que el Comité atribuye a este objetivo, en su cuarto período de sesiones examinará una observación general separada sobre estos artículos.

Tras un periodo de más de diez años, la Asamblea general de Naciones Unidas adoptó el 10 de diciembre de 2008, un Protocolo Facultativo al PIDESC que se fundamenta en el compromiso de los Estados firmantes a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto¹⁸⁰.

A fin de asegurar mejor el logro de los propósitos del Pacto y la aplicación de sus disposiciones, el Protocolo Facultativo entendió conveniente facultar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante denominado el Comité) para desempeñar las funciones previstas en el citado Protocolo:

Sobre la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones, el artículo 1 del Protocolo establece que:

1.-Todo Estado Parte en el Pacto que se haga Parte en el presente Protocolo reconocerá la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo.

¹⁸⁰ Res. 63/117, de 10 de diciembre de 2008. La apertura a la firma se produjo en septiembre de 2009.

JIMÉNEZ GARCÍA, F.: “La Carta Social Europea (revisada): Entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 17/2009.

2.-El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte en el Pacto que no sea parte en el presente Protocolo.

En materia de comunicaciones, el artículo dos establece que *“las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. Para presentar una comunicación en nombre de personas o grupos de personas se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento”*.

En materia de accesibilidad de las comunicaciones, el artículo 3 establece que el Comité no examinará una comunicación sin antes haberse cerciorado de que se han agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente.

Del mismo modo, el Comité declarará inadmisibile toda comunicación que:

- a) No se haya presentado en el plazo de un año tras el agotamiento de los recursos internos, salvo en los casos en que el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo.*
- b) Se refiera a hechos sucedidos antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos hayan continuado después de esa fecha.*
- c) Se refiera a una cuestión que ya haya sido examinada por el Comité o haya sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacional;*
- d) Sea incompatible con las disposiciones del Pacto.*
- e) Sea manifiestamente infundada, no esté suficientemente fundamentada o se base exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación;*
- f) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación, o*
- g) Sea anónima o no se haya presentado por escrito.*

De ser necesario, el Comité podrá negarse a considerar una comunicación que no revele que el autor ha estado en situación de clara desventaja, salvo que el Comité entienda que la comunicación plantea una cuestión grave de importancia general.

En materia de medidas provisionales, el artículo 5 establece que:

1.-Tras haber recibido una comunicación y antes de pronunciarse sobre su fondo, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales que sean

necesarias en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

2.-El hecho de que el Comité ejerza las facultades discrecionales que le confiere el párrafo 1 del presente artículo no implica juicio alguno sobre la admisibilidad ni sobre el fondo de la comunicación.

A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisibile sin remisión al Estado Parte interesado, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al Protocolo. En un plazo de seis meses, el Estado Parte receptor presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en que se aclare la cuestión y se indiquen, en su caso, las medidas correctivas que haya adoptado el Estado Parte.

El artículo 7 del protocolo facultativo establece la posibilidad de alcanzar soluciones amigables en los siguientes términos:

1.- El Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de las partes interesadas con miras a llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto de las obligaciones establecidas en el Pacto.

2.-Todo acuerdo sobre una solución amigable pondrá fin al examen de una comunicación en virtud del presente Protocolo.

El examen de las comunicaciones recibidas por el Comité DESC según lo establecido en el artículo 8 del Protocolo establece que:

1.-El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del artículo 2 del presente Protocolo a la luz de toda la documentación que se haya puesto a su disposición, siempre que esa documentación sea transmitida a las partes interesadas.

2.-El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.

3.-Al examinar las comunicaciones recibidas en virtud del presente Protocolo, el Comité podrá consultar, según convenga, la documentación pertinente procedente de otros órganos, organismos especializados, fondos, programas y mecanismos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, incluidos los sistemas regionales de derechos humanos, y cualesquiera observaciones y comentarios del Estado Parte interesado.

4.-Al examinar las comunicaciones recibidas en virtud del presente Protocolo, el Comité considerará hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte de conformidad con la parte II del Pacto. Al hacerlo, el Comité tendrá presente que el

Estado Parte puede adoptar toda una serie de posibles medidas de política para hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto.

El seguimiento de las Observaciones del Comité se hará en los términos fijados por el artículo 9, que dispone:

- 1.-Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar a las partes interesadas su dictamen sobre la comunicación, junto con sus recomendaciones, si las hubiere.*
- 2.-El Estado Parte dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité.*
- 3.-El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte haya adoptado en respuesta a su dictamen o sus recomendaciones, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente ulteriormente el Estado Parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto.*

Todo Estado Parte en el presente Protocolo puede declarar en cualquier momento, en virtud del artículo 10 del protocolo facultativo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones dimanantes del Pacto. Las comunicaciones presentadas conforme al citado artículo sólo se recibirán y examinarán si las presenta un Estado Parte que haya reconocido con respecto a sí mismo la competencia del Comité en una declaración al efecto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que se refiera a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones que se reciban conforme a este artículo quedarán sujetas al siguiente procedimiento:

- a) Si un Estado Parte en el presente Protocolo considera que otro Estado Parte no está cumpliendo con sus obligaciones en virtud del Pacto, podrá, mediante comunicación por escrito, señalar el asunto a la atención de ese Estado Parte. El Estado Parte podrá también informar al Comité del asunto. En un plazo de tres meses contado desde la recepción de la comunicación, el Estado receptor ofrecerá al Estado que haya enviado la comunicación una explicación u otra declaración por escrito en la que aclare el asunto y, en la medida de lo posible y pertinente, haga referencia a los procedimientos y recursos internos hechos valer, pendientes o disponibles sobre la materia.*
- b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambos Estados Partes interesados dentro de seis meses de recibida la comunicación inicial por el Estado receptor, cualquiera de ellos podrá remitir el asunto al Comité mediante notificación cursada al Comité y al*

otro Estado.

c) El Comité examinará el asunto que se le haya remitido sólo después de haberse cerciorado de que se han hecho valer y se han agotado todos los recursos internos sobre la materia. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente.

d) Con sujeción a lo dispuesto en el apartado c) del presente párrafo, el Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados con miras a llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto de las obligaciones establecidas en el Pacto.

e) El Comité celebrará sesiones privadas cuando examine las comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

f) En todo asunto que se le remita de conformidad con el apartado b) del presente párrafo, el Comité podrá pedir a los Estados Partes interesados que se mencionan en el apartado b) que faciliten cualquier otra información pertinente.

g) Los Estados Partes interesados que se mencionan en el apartado b) del presente párrafo tendrán derecho a estar representados cuando el asunto sea examinado por el Comité y a hacer declaraciones oralmente y/o por escrito.

h) El Comité presentará, a la mayor brevedad posible a partir de la fecha de recepción de la notificación a que se refiere el apartado b) del presente párrafo, un informe, como se indica a continuación:

i) Si se llega al tipo de solución previsto en el apartado d) del presente párrafo, el Comité limitará su informe a una breve exposición de los hechos y de la solución a que se haya llegado.

ii) Si no se llega al tipo de solución previsto en el apartado d), el Comité expondrá en su informe los hechos pertinentes al asunto entre los Estados Partes interesados.

Se adjuntarán al informe las declaraciones por escrito y una relación de las declaraciones orales hechas por los Estados Partes interesados. El Comité podrá también transmitir únicamente a los Estados Partes interesados cualesquiera observaciones que considere pertinentes al asunto entre ambos.

2.-Los Estados Partes depositarán la declaración prevista en el párrafo 1 del presente artículo en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copias de la misma a los demás Estados Partes. La declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación al Secretario General. Dicho retiro se hará sin perjuicio del examen de asunto alguno que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud del presente artículo; después de que el Secretario General haya recibido la

notificación de retiro de la declaración, no se recibirán nuevas comunicaciones de ningún Estado Parte en virtud del presente artículo, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

En lo tocante al procedimiento de investigación, el artículo 11 del Protocolo Facultativo dispone que:

1.-Cualquier Estado Parte en el presente Protocolo podrá en cualquier momento declarar que reconoce la competencia del Comité prevista en el presente artículo.

2.-Si el Comité recibe información fidedigna que da cuenta de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de cualesquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar sus observaciones sobre dicha información.

3.-El Comité, tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como cualquier otra información fidedigna puesta a su disposición, podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

4.-La investigación será de carácter confidencial y se solicitará la colaboración del Estado Parte en todas las etapas del procedimiento.

5.-Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

6.-En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

7.-Cuando hayan concluido las actuaciones relacionadas con una investigación hecha conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado Parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados del procedimiento en su informe anual previsto en el artículo 15 del presente Protocolo.

8.-Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar dicha declaración en cualquier momento mediante notificación al Secretario General.

A la hora de establecer el modo de seguimiento a la investigación, el Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con

arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto pormenores de las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación efectuada en virtud del artículo 11 del presente Protocolo.

Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 6 del artículo 11, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre las medidas que haya adoptado como resultado de la investigación.

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a malos tratos o intimidación de ningún tipo como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

En materia de asistencia y cooperación internacionales, el artículo 14 del Protocolo facultativo establece que:

1.-El Comité transmitirá, según estime conveniente y con el consentimiento del Estado Parte interesado, a los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas y otros órganos competentes sus dictámenes o recomendaciones acerca de las comunicaciones e investigaciones en que se indique la necesidad de asesoramiento técnico o de asistencia, junto con las eventuales observaciones y sugerencias del Estado Parte sobre esos dictámenes o recomendaciones.

2.-El Comité también podrá señalar a la atención de tales órganos, con el consentimiento del Estado Parte interesado, toda cuestión surgida de las comunicaciones examinadas en virtud del presente Protocolo que pueda ayudarlos a pronunciarse, cada uno dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de medidas internacionales para ayudar a los Estados Partes a hacer valer de forma más efectiva los derechos reconocidos en el Pacto.

3.-Se establecerá un fondo fiduciario con arreglo a los procedimientos de la Asamblea General en la materia, que será administrado conforme al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, para prestar asistencia especializada y técnica a los Estados Partes, con el consentimiento de los Estados Partes interesados, con miras a promover el ejercicio de los derechos enunciados en el Pacto, contribuyendo así al fomento de la capacidad nacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del presente Protocolo.

4.-Las disposiciones del presente artículo se aplicarán sin perjuicio de la obligación de todo Estado Parte de cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto.

Para el desarrollo de enmiendas al protocolo facultativo, el artículo 19 fija que:

1.-Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los

Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que le notifiquen si desean que convoque una reunión de los Estados Partes para examinar las propuestas y tomar una decisión al respecto. Si en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de la comunicación al menos un tercio de los Estados Partes se declara en favor de tal reunión, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes presentes y votantes en la reunión será sometida por el Secretario General a la aprobación de la Asamblea General y, posteriormente, a la aceptación de todos los Estados Partes.

2.-Toda enmienda que haya sido aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor el trigésimo día después de que el número de instrumentos de aceptación depositados equivalga a dos tercios del número de Estados Partes en la fecha de aprobación de la enmienda. A continuación, la enmienda entrará en vigor para cualquier Estado Parte el trigésimo día siguiente al depósito de su propio instrumento de aceptación. Las enmiendas sólo serán vinculantes para los Estados Partes que las hayan aceptado.

El Protocolo no establece un nuevo órgano de supervisión sino que faculta al Comité DESC a ejercer las funciones previstas por el Protocolo. Los Estados parte se comprometen a aceptar la competencia del Comité para conocer quejas individuales, mientras que las funciones sobre quejas interestatales y actuación de oficio del comité se articulan mediante cláusulas opcionales¹⁸¹.

Si bien, la adopción del protocolo no da respuesta a la necesaria justiciabilidad de los derechos sociales en el ámbito interno, pero permite acotar las controversias sobre la plena exigibilidad de los derechos sociales en el plano internacional, destacando a este respecto, el carácter individual de la demanda y la inclusión de todo el articulado del PIDESC, sin restricciones entre los derechos admisibles.

A modo de conclusión, cabe situar que los derechos sociales, en tanto que derechos humanos imprescindibles, una vez positivizados en el ámbito del derecho nacional o internacional, generan obligaciones en los Estados tanto de carácter positivo como de carácter abstencionista, como los derechos civiles y políticos. Son por tanto derechos exigibles tanto en el ámbito nacional como internacional, teniendo cada uno de ellos un alcance y un contenido que puede definirse como esencial, que permite señalar la

¹⁸¹ JIMENA QUESADA, L.: *La jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales. Sistema de reclamaciones colectivas. Vol. I: 1998-2005*. Valencia, 2007: Tirant lo Blanch. MARTÍNEZ OTERO, J. M.: "Controversias jurisdiccionales en materia social en Europa: Potenciales divergencias entre el Comité Europeo de Derechos sociales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Revista Europea de Derechos Fundamentales, nº. 13, 2009.

naturaleza de las obligaciones que tiene un estado a la hora de materializarlas. Un contenido que, por otra parte, coincide con el contenido exigible jurídicamente, aunque no siempre con el contenido exigible judicialmente debido a las limitaciones de las leyes procesales. En el plano internacional, la exigibilidad de los derechos sociales está ligada a la propia arquitectura del Derecho internacional. En términos de eficacia, y tras la entrada en vigor del Protocolo facultativo en 2008 elimina cualquier diferencia significativa entre la exigibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales.

El carácter progresivo de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos económicos, sociales y culturales no debe entrar en contradicción con su exigibilidad, como prueba precisamente que los Estados no deben tener un derecho irrestricto a suprimir las conquistas alcanzadas en materia de progreso social garantizando hasta donde materialmente sea posible a cada Estado la preservación de su *corpus* de justicia social.

3.5.-El Estado español ante los compromisos internacionales en materia de derechos sociales.

A la hora de determinar los principios asumidos por el Estado español en materia de derechos sociales debemos situar en un plano de igualdad los instrumentos normativos asumidos y la jurisprudencia, entendida ésta como interpretación de los tratados y acuerdos. En este sentido, cualquier referencia a la materialización de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico español pasa por la sujeción que establece el artículo 9.1 CE, referencia a partir de la cual se vertebra el conjunto de referencias a los derechos sociales tanto en el ámbito autonómico como local¹⁸².

Para hacer cumplir la expresión de sujeción al “resto del ordenamiento jurídico” que plantea el texto constitucional dos son los tratados básicos ratificados por España; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) suscrito en 1977 y la Carta Social Europea de 1961 que fue firmada por el Estado español en 1980. En 1988 se procedió a la firma del Protocolo Facultativo que fue ratificado en el año 2000¹⁸³. Sin embargo, existe un grado de compromiso muy limitado con respecto a

¹⁸² ARAGÓN REYES, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, nº 118-119, 1984. Véase del mismo autor “¿Estado jurisdiccional o autonómico?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, 1986, págs. 7-12. *Ib.* *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995. BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985. BÖCKENFÖRDE, E.W., *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993. GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 1985.

¹⁸³ Junto con estas referencias principales, el Estado español ha ratificado otros instrumentos internacionales como la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 y su Protocolo Facultativo de 13 de diciembre de 2006.

dichos instrumentos si tomamos como referencia que España no ha ratificado el protocolo de reclamaciones colectivas de 1995 del PIDESC ni la Carta Social Europea de 1996¹⁸⁴.

En lo relativo a la Carta Social Europea debe tenerse presente que la jurisprudencia del sistema de informes que vincula a España se nutre con la jurisprudencia del mecanismo de reclamaciones colectivas. Esto es, no se puede formular una demanda colectiva contra España al no ser el estado español parte del Protocolo de 1995. La jurisprudencia elaborada en el contexto del mecanismo de reclamaciones colectivas se aplicará a España cuando el Comité Europeo de Derechos Sociales interpreta determinados derechos consignados en la Carta Social Europea de 1961, el Protocolo Facultativo del 1988 o cuando atienda a derechos contemplados en la Carta Social Europea revisada en 1996 o que coincidan con la Carta Social Europea de 1961 o el Protocolo de 1988¹⁸⁵.

Este mismo contexto se reproduce en lo relativo a otros instrumentos que facilitan la materialización de los derechos sociales como es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), dada las múltiples conexiones existentes entre el Comité Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea, que han llevado al TEDH a reafirmar las prolongaciones de orden económico y social de los derechos civiles y políticos reconocidos en el CEDH generándose así una importante jurisprudencia sobre los derechos sociales del TEDH ya sea por sentencias vinculadas a derechos mixtos (civiles y sociales) o por el cumplimiento de preceptos que deben ser defendidos por el propio TEDH (principio de no discriminación art. 14 CEDH, o los elementos contenidos en el Protocolo número 12 del CEDH aprobado y ratificado por España mediante instrumento de ratificación)¹⁸⁶.

¹⁸⁴ JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997. Igualmente “El Estado social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales*, nº 30, 2001. TAJADURA TEJADA, J.: *El Preámbulo constitucional*, Comares, Granada, 1997. Véase *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

¹⁸⁵ De CABO MARTÍN, C.: “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009. Del mismo autor “El tratado constitucional europeo y el constitucionalismo del Estado social”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, págs. 199-213, p. 201. De CABO MARTÍN, C.: *Dialéctica del sujeto. Dialéctica de la Constitución*. Trotta, Madrid, 2010. De CABO MARTÍN, C.: *Teoría constitucional de la solidaridad*. Madrid, 2006, Marcial Pons. De CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona, 1986. GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, 1982, Alianza Editorial. Véase del mismo autor “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” en RAMÍREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979; insertado en sus *Obras Completas*, CEC, Vol. III, Madrid, 1991.

¹⁸⁶ BOE 14 de marzo de 2008.

En sentido inverso y complementario, el Comité Europeo de Derechos Humanos utiliza con frecuencia la jurisprudencia del TEDH, tanto en las conclusiones dictadas en el sistema de informes como en las decisiones adoptadas en las reclamaciones colectivas. Así, el CEDS ha expresado la idea de prolongación de orden civil y político de los derechos sociales reconocidos en la Carta Social Europea¹⁸⁷. Igualmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se apoya en los parámetros establecidos por la Carta Social Europea para que determinadas acciones vinculadas a la defensa de los derechos sociales y económicos forman parte de los principios generales del Derecho comunitario¹⁸⁸.

La vigencia de la Carta de derechos fundamentales de la UE (CDFUE) con el nuevo rango que le otorga el Tratado de Lisboa toma en consideración un número muy importante de derechos sociales que han sido confeccionados teniendo como referencia la Carta Social Europea, de tal modo que una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que ya cuenta con rango de Tratado, puede convertirse en una herramienta que permita transitar a los derechos sociales que aparecen en la CSE de 1996. Cuando distintas instancias europeas están llamadas a resolver sobre el mismo asunto y se da la situación de llegar a decisiones opuestas, el cooperador jurídico se vería inclinado a aplicar la solución alcanzada por el TJUE otorgando mayor rango al Derecho comunitario que al resto de normas internacionales (Arts. 94 a 96 CE). No obstante, debe diferenciarse entre la base habilitante para asumir compromisos internacionales sobre derechos sociales y otra que la ejecución de esos compromisos no ofrezca jerarquía y sean todos igualmente importantes¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Decisión de fondo de 30 de marzo de 2009 sobre la Reclamación colectiva nº45/2007 (*International Centre for the Legal Protection of Human Rights contra Croacia*).

¹⁸⁸ PAREJO ALFONSO, L. : Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Civitas, Madrid, 1983. PÉREZ ROYO, J.: “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional* (REDC), nº10, Madrid, 1984. RUBIO LLORENTE, F.: “La Constitución como fuente del Derecho” en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993.

¹⁸⁹ DÍAZ CREGO, M.: Derechos sociales y amparo constitucional, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 94, 2012. DÍAZ GARCÍA, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1966. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado social”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 69, Madrid, septiembre-diciembre de 2003. GARCÍA HERRERA, M.A. (dir.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997. GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984. Véase del mismo autor “Valores superiores y principios constitucionales”, en *VVAA Estudios de Derecho público en homenaje a Juan José Ruíz-Rico*, vol. I, 1997.

El punto de partida para a optimización de los compromisos internacionales sobre los derechos sociales en lo que respecta a su materialización en el ordenamiento interno del Estado español pivota en la mejora de la formación de los operadores jurídicos nacionales, con objeto de conocer mejor el sistema de fuentes del Derecho tanto en la producción nacional como en la internacional. Además de la mejora en la formación de los operadores jurídicos nacionales se requiere de voluntad política en los órganos nacionales con competencia para que suscriban más compromisos internacionales sociales que nos ubiquen en un mismo nivel del desarrollo en materia de derechos sociales a otros Estados de nuestro ámbito (Francia, Italia o Portugal) dentro del concierto social europeo, debiendo ratificar como Estado español la Carta Social Europea revisada de 1996 o el Protocolo sobre reclamaciones colectivas de 1995¹⁹⁰. Una vez fijada la voluntad política, corresponde forzar que se produzca una aplicación material por parte de los demás operadores jurídicos que deben poner en marcha una normativa que una vez ratificada se incorpora al derecho interno y es vinculante para la toma de decisiones.

Capítulo 4.-Los derechos sociales en el contexto del modelo de Estado descentralizado y desconcentrado.

4.1.-Configuración del ejercicio de prestación de los Derechos Sociales en el Estado autonómico.

Uno de los rasgos que mejor identifica el ordenamiento constitucional español es la articulación de los principios y derechos relacionados con los derechos sociales dentro del texto de 1978. El despliegue de la dimensión social de la Constitución española se realiza esencialmente en el Título Primero si bien dichos principios aparecen escasamente dotados de garantías procesales y sustantivas. La ausencia de mecanismos eficaces para materializar los derechos sociales y plantear su exigibilidad ante los poderes públicos

¹⁹⁰ TORRES DEL MORAL, A.: “Constitucionalización del Estado social”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009, p. 63. En el mismo sentido *Principios de Derecho constitucional español*, 6ª ed., Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 2010, Vol. I., págs. 666-667. Del mismo autor “El Estado internacionalmente integrado”, en *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid, 2004: Universidad Complutense, 2ª ed., págs. 109 ss. VALADÉS, D.: *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, 2ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2004.

encargados de asegurar su ejercicio representa una acusada limitación a su validez normativa. La fragilidad normativa del conjunto de los derechos sociales radica en cierta medida en su disposición constitucional (art. 53.3º CE) que viene a establecer un mandamiento inconcreto respecto a la necesidad de que aquellos informen a la legislación positiva, la práctica judicial y, en general, la actuación de los poderes públicos.

La dimensión estatutaria del principio social se pone de manifiesto a partir de la existencia de un conjunto de disposiciones programáticas que se inscriben en los objetivos del llamado “Estado del bienestar”. En el ámbito autonómico se tiende a una suerte de “*trasposición*” de los preceptos constitucionales relativos al Estado social, reconfigurándolos a las competencias y capacidades que le son propias a las CC.AA. y a su Administración.

La incorporación estatutaria de estas referencias programáticas procedentes de la Constitución responden al mismo perfil operacional y obligan de similar forma al poder político autonómico, ubicando la necesidad de llevar a la práctica dichos derechos o bien por la especial necesidad de la comunidad política o bien para completar los esfuerzos realizados por el Estado en el ámbito de la Administración General del Estado de cara a corregir o superar situaciones de desigualdad que requieren de la acción coordinada y complementaria de varias administraciones. La incorporación, en el marco del proceso de reforma de diferentes Estatutos de Autonomía, de fines de naturaleza social ha sido más intensa en aquellas CC.AA. en las que se presentaban indicadores sociales desfavorables en términos de convergencia con el resto del Estado.

La organización territorial establecida por la Constitución determina una división a la hora de materializar las distintas responsabilidades sociales en forma de competencias compartidas entre el Estado y las CC.AA. La referencia realizada por el Título I de la Constitución acerca de los poderes públicos habrá de tener una concreción funcional en el Título VIII del texto constitucional para desarrollarse manera específica en los distintos Estatutos de Autonomía¹⁹¹. De acuerdo con la regulación estatutaria y constitucional ha de admitirse la habilitación de las Comunidades Autónomas para determinar el proceso más adecuado en el cumplimiento de sus objetivos sociales sin restricciones en ese ámbito. La descentralización en las funciones en materia de política sociales no extingue

¹⁹¹ En relación a la ejecución de los principios rectores de la política económica y social por parte de los poderes públicos véase STC 64/1982 que establece que para aquellos elementos que se incluyen dentro de los “*principios rectores de la política social y económica*” (capítulo tercero del título primero relativo a “*derechos y deberes fundamentales*”) cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 de la CE). Es evidente que entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la “*legislación positiva*” citada comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas.

los mecanismos de coordinación con la Administración del Estado ya que deben garantizarse unos estándares mínimos en la prestación de los servicios públicos derivados de cada competencia estableciendo principios de homogeneidad en el tipo de prestaciones y acciones asistenciales que recibe el conjunto de la ciudadanía¹⁹².

La Constitución al formularlos como principios generales de la organización territorial del Estado, impone determinadas condiciones a las Comunidades Autónomas, en especial en lo relativo a la equiparación de las condiciones de vida de los ciudadanos, con independencia de las distintas circunstancias concurrentes¹⁹³. En cualquier caso, será el artículo 149.1º.1 el que, a fin de asegurar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, el que garantice un sistema de protección social que aspira al mayor grado de homogeneidad territorial posible.

La regulación mediante una Ley Orgánica de las Cortes Generales de los derechos fundamentales de la Sección Primera, Capítulo II, representa un mecanismo indirecto para lograr una uniformidad básica en esas materias. En el Título Primero, donde se ubican el resto de derechos que contiene contenido social y económico, la competencia estatal atribuida por el art. 149.1º.1 se configura como un título competencial con el que aspira a garantizar unos niveles de bienestar social básicos en el conjunto del Estado.

En tanto que los Estatutos de Autonomías se configuran como bloque de constitucionalidad, asumen la materialización de gran parte de los compromisos sociales derivados del propio texto constitucional en el ánimo de los poderes autonómicos de ampliar los márgenes funcionales y competenciales de las propias CC.AA. La falta de precisión en la atribución de competencias vinculadas al despliegue de los contenidos

¹⁹² BALAGUER CALLEJÓN, F., “Reformas constitucionales relativas al título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CC.AA.”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 565-583.

¹⁹³ Dicha limitación constitucional en relación al principio de solidaridad que se establecen en algunas cláusulas constitucionales, ya sea en las expuestas en el Título Preliminar (art.2) como en los principios y la estructura territorial expresada en el Título VIII (arts. 138 y 158). APARICIO PEREZ, M. A.: “Reforma de Estatutos y mutación constitucional”, *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, núm. 7, 2010. Ejemplar dedicado a VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: Sociedades Plurinacionales y cambio Constitucional, págs. 55-98. Véase APARICIO PÉREZ, M.A. (ed.); CASTELLÁ, J.M. y EXPOSITO, E. (coords.) (2008): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.

sociales de la Constitución lleva a que las CC.AA. sean quienes se encarguen de esos derechos lo que las dota de una dimensión prestacional muy marcada en lo social¹⁹⁴.

La formulación en los Estatutos de Autonomía de competencias legislativas y ejecutivas sobre ámbitos emblemáticos del Estado del Bienestar tiende a generar un carácter vinculante a los objetivos sociales que se encuadran en el conjunto de atribuciones autonómicas. A la hora de determinar la capacidad autonómica en materia social, el artículo 148 CE brinda un primer elemento de aproximación, si bien no atribuye directamente competencias, sino que determina el campo material del que disponen las CC.AA. al confeccionar sus respectivos Estatutos de autonomía, por lo que no es posible anticipar a partir del artículo 148 las responsabilidades que las CC.AA. asumirán sobre derechos socio-económicos.

La ausencia de referencias constitucionales precisas no ha sido óbice para que, posteriormente, los Estatutos de Autonomía hayan previsto una amplia gama de competencias que inciden en derechos de carácter social, así como algunas disposiciones que convierten en objetivos de las CC.AA. los fines constitucionales orientados al ámbito social.

El marcado carácter social adoptado por los Estatutos de Autonomía, especialmente a partir de su proceso de reforma viene a traducir la voluntad de la Comunidad Autónoma por desarrollar con carácter preferente objetivos de política social y económica, al orientar la labor de los poderes públicos autonómicos hacia la materialización de derechos que son necesidades esenciales de la ciudadanía. Esta vocación del poder autonómico de desplegar una agenda de políticas públicas de marcado carácter social deberá enfrentarse a la dificultad de otorgarles virtualidad jurídica que permita hacerlas exigibles ante los poderes públicos¹⁹⁵.

En la mayoría de los Estatutos reformados se han introducido menciones específicas a líneas de actuación relacionadas con el principio del Estado social en especial en dos ámbitos; la promoción real y efectiva de la igualdad y un segundo bloque es la superación de desequilibrios internos de carácter territorial entre las diferentes zonas de la CC.AA.¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Una de las cláusulas que se incorpora a la mayor parte de los Estatutos de Autonomía es el principio de igualdad contenido en el artículo 9.2º CE, el desarrollo de la igualdad real y efectiva, o la no discriminación.

¹⁹⁵ AA.VV. (SANCHEZ MORON, M. Coord.): “Régimen jurídico de la función pública”, Valladolid, (Lex Nova,-Thomson-Reuters), 2012, pág. 190.

¹⁹⁶ Sobre el articulado que consigna el objetivo de igualdad real y efectiva aparece en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) en el artículo 13.3º.4 y 12.2º, en el Estatuto de Galicia (art. 4.3º),

Algunos Estatutos de autonomía enuncian también el compromiso de la Comunidad con objetivos del Estado social tales como el acceso a la educación, el pleno empleo, el medio ambiente para lo que diferentes Estatutos determinan el impulso de las políticas generales de promoción del desarrollo económico y social o la potenciación de los recursos económicos¹⁹⁷.

Del mismo modo. Los Estatutos de Autonomía contemplan la atribución a las Comunidades Autónomas de una serie de competencias que habilitan a los poderes públicos autonómicos para el desarrollo de un ámbito propio de materialización de los derechos sociales. La trascendencia de los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas sigue estando subordinada a la interpretación y alcance que se otorgue a todo un conjunto de funciones legislativas y ejecutivas que están bajo el control de la Administración General del Estado¹⁹⁸. Del mismo modo, la capacidad de aplicar los derechos sociales en el ámbito autonómico viene limitada por el proceso de integración comunitaria y la cesión a la UE de importantes parcelas de soberanía de los Estados miembros que no sólo afecta a las limitaciones que las Directivas y Tratados establece para las regiones de Europa, sino que también tiene su efecto en el ámbito presupuestario y en el modo en que se implementan las políticas comunitarias en el ámbito regional¹⁹⁹.

Los diferentes proyectos de reforma estatutaria desarrollados por las distintas Comunidades autónomas²⁰⁰ dispusieron el desarrollo de un catálogo propio de derechos

Cantabria (art.6), La Rioja (art.7.4º), Aragón (art.6.2º.b) o en el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha (arts.4.3º y 4.4ºb) En lo relativo a la disminución de desigualdades entre áreas y comarcas de una misma Comunidad Autónoma aparece en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art.12.3º.7) o en el Estatuto de la región de Murcia (art.6.2º.c).

¹⁹⁷ Así parece recogido en el artículos 12.3º.1,2,3 5 del EAA; en el artículo 4.4º.c del estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha; Estatuto de Autonomía de País Vasco (arts.9.2º.b y c); Asturias (arts. 9.2º.b y c); Estatuto de Autonomía de La Rioja (art.7.3º) o de la Región de Murcia (art.9.21.d).

¹⁹⁸ El papel que determina el art.149.1º CE y sus competencias enunciadas en los apartados 1 a 13 vienen a limitar las capacidades de acción de las CC.AA. AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996.

¹⁹⁹ GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, A., “La penúltima reforma del modelo de financiación autonómica. Problemas y desafíos”, *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005, págs. 161-180.

²⁰⁰ Comunidad Valenciana. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; Illes Balears. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; Aragón. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril; Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre; Navarra. Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre; Extremadura. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero Entre 2012y 2015 se procede a la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia mediante la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre y el de Castilla-La Mancha. Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo.

autonómicos, vinculados al cumplimiento de objetivos conectados con los derechos sociales. La generación de unas Cartas de derechos sociales en las CC.AA. un factor de indeterminación en lo que respecta a su grado de aplicabilidad, como parámetros estatutarios susceptibles de controlar las disposiciones legislativas y reglamentarias de los poderes públicos autonómicos.

La decisión de los poderes legislativos autonómicos de optar por recoger vía EA los derechos sociales no es, un elemento inocuo a efectos de conseguir un nivel adecuado de tutela de los mismos. La previsión en una norma como el Estatuto de Autonomía que se configura como “*bloque de constitucionalidad*” de una garantía institucional, daría fijación a una organización administrativa para poder articular el sistema de prestaciones sociales. El hecho de elevar determinados derechos sociales a preceptos estatutarios en el ámbito autonómico asegura, en teoría, el ejercicio de los derechos frente a cualquier intento por parte de otro poder público y de los propios legisladores de supresión de alguno de los derechos estatutariamente recogidos.

En las propuestas de reforma estatutaria no se produce la señalización de unos límites que impidan el retroceso en los estándares de protección social alcanzados hasta la fecha. La prohibición explícita de una regresión en el sistema de prestaciones públicas en cualquier caso, no depende de la voluntad del poder legislativo o del grado de protección que se les brinde sino que depende de las posibilidades económico financieras de los distintos Estados. De este modo, las dificultades a la hora de garantizar un grado óptimo de eficacia normativa de estos derechos aumentan en aquellos supuestos en los que la acción pública resulta imprescindible para garantizar la satisfacción de una prestación social. Si el destinatario de una obligación de esta naturaleza no actúa positivamente, esa omisión no puede ser sustituida por una resolución de carácter judicial, provenga esta de un órgano de la justicia ordinaria como la propia jurisdicción constitucional. Ni el Poder Judicial ni el Tribunal Constitucional tienen potestad alguna para definir el alcance de las políticas sociales de las diferentes Administraciones con competencia en la materia, pues resulta difícil ignorar que dicha responsabilidad corresponde siempre al poder político como único responsable directo para una vez conocidas las demandas de la ciudadanía incluirlas de manera priorizada en la agenda de políticas públicas a desarrollar por los distintos poderes públicos²⁰¹.

Partiendo de una perspectiva estrictamente jurídica, la incardinación de un catálogo de derechos sociales en el nivel superior de un sistema de fuentes proporciona sin duda un soporte de legitimación constitucional innegable para el intervencionismo de los poderes

²⁰¹ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *El nuevo Estatuto en Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 24. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Sí. Pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 38. FELIÚ TORRENT, M. D., “Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 317-322.

públicos. Por otro lado, su recepción en el texto constitucional representa una suerte de garantía institucional para determinadas instituciones del Estado del Bienestar y el mantenimiento de unos niveles básicos de protección social para determinados derechos sociales²⁰².

La forma en que están distribuidos los derechos a lo largo del Título I genera asimetrías a la hora de aplicar el principio de constitucionalidad a determinados derechos. La falta de garantías para algunos derechos en el texto constitucional avala una interpretación restrictiva que facilita su exclusión de la categoría de los denominados “derechos fundamentales”, en especial a partir de los dispositivos procesales que contempla para los derechos del Capítulo II, de los que quedan automáticamente excluidos la mayor parte de los derechos sociales de la última generación. Para estos últimos derechos es difícil articular una verdadera protección judicial ordinaria y excepcional, reservándose la garantía de un contenido esencial sólo a los derechos consignados en el Capítulo Segundo.

Existen posiciones doctrinales que sitúan que la fundamentalidad de los derechos no pivota en su protección institucional o procesal, sino en su importancia real y efectiva para la sociedad. Los apoyos jurídicos de esta visión se centran en la conexión existente entre los derechos sociales y la dignidad de la persona que es uno de los presupuestos esenciales en los que se basa cualquier catálogo de derechos constitucionales. De igual modo se esgrime la conexión entre los derechos sociales y los valores constitucionales de primer nivel a fin de garantizar estos derechos como derechos esenciales para el sujeto²⁰³.

La ausencia de una tutela judicial reforzada o específica nunca puede ser obstáculo para la aplicabilidad jurisdiccional de este conjunto de derechos, en su forma de derechos subjetivos. Cualquier posible conculcación de un derecho social cometida por el legislador debe dar lugar a formular una cuestión de inconstitucionalidad por el órgano judicial encargado de aplicar la norma legislativa.

En relación a la necesidad de implementar un desarrollo normativo inferior al desarrollo constitucional, podemos determinar que la casi totalidad de derechos constitucionales son “*derechos de configuración legal*”. Las posibilidades de un ejercicio individualizado

²⁰² OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, trad. de Antonio Escotado, Alianza, Madrid, 1988.

²⁰³ BIGLINO, P.: “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 257. Véase del mismo autor “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del Orden de Competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, 2005, págs. 7-30.

están más condicionadas en el caso de aquellos derechos sociales de prestación, los cuales dependen siempre de una estructura organizativa especialmente creada al efecto y una dotación presupuestaria proporcional a fin de una respuesta adecuada a la demanda ciudadana²⁰⁴.

Las incertidumbres que plantea el proceso de recepción estatutaria de un catálogo de derechos sociales es el mismo que se planteó cuando hubo de procederse a la asunción constitucional de principios y derechos relacionados con el Estado del Bienestar. Al formar parte de ese marco normativo superior del llamado “*bloque de constitucionalidad*”, se afianzan las posibilidades de tutela y eficacia jurídica, si bien la garantía más eficaz para el desarrollo de un derecho no pasa en exclusividad por el reconocimiento normativo sino por el desarrollo de un sistema eficiente de prestaciones públicas surgido del desarrollo legislativo y la puesta en marcha de las políticas públicas adecuadas.

La eficacia normativa de un catálogo autonómico de derechos sociales depende de los espacios funcionales necesarios para legitimar la intervención social de las CC.AA. Las distintas Comunidades Autónomas disponen en sus EEAA de títulos competenciales exclusivos, delimitados por una legislación estatal básica que ha venido otorgando facultades a los legisladores autonómicos. Un nivel específico de protección competencial, no sólo representa técnicas para garantizar el principio de autonomía territorial, sino también la condición básica para legitimar la aparición de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la materialización del Estado social²⁰⁵.

La inclusión en los Estatutos de Autonomía sometidos a proceso de reforma de un catálogo de derechos sociales a desarrollar por los poderes autonómicos presenta dificultades a la hora de su formalización jurídica. Con respecto a su posición dentro del sistema de fuentes, su regulación mediante una norma que tiene carácter de Ley Orgánica, los sitúa al mismo nivel que los “*derechos fundamentales*”, es decir, los derechos ubicados en el Capítulo Segundo, del Título Primero del texto constitucional. La reserva de ley orgánica que la Constitución dispone para estos derechos tendría una

²⁰⁴ AGUDO ZAMORA, M., “Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía” en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas nº 2*. Sevilla, IAAP, 2006. CARRILLO LÓPEZ, M.: “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 67-68. RICO-RICO RUIZ, G.: “Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad social. El principio regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y antiestatutario mediante el proceso de transferencias a comunidades autónomas-entidades locales previsto en el Pacto Local”, en RVAP, núm. 61, 2001, pág. 169 y ss.

²⁰⁵ BIGLINO, P.: “Los espejismos de la tabla de Derechos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 41-42. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: “¿Es el estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?” en REDC, 72, 2004, págs. 135 y ss.

finalidad esencialmente distinta a la que se busca con la positivación en los EEAA de una Carta de Derechos; la fijación de su rango. Pero esa indisponibilidad para el legislador ordinario supone una limitación no deseada por el constituyente, pues aparece una limitación del principio democrático, representado en el criterio de la mayoría simple exigido para aprobar una ley ordinaria²⁰⁶.

Las posteriores regulaciones que el legislador autonómico haga después de esos derechos sociales fundamentarán su validez inmediata en el catálogo estatutario de derechos, con preferencia a la declaración constitucional en que se fundamenta la seguridad jurídica de todo el ordenamiento. En caso de no existir una coincidencia plena en lo referido a contenidos, puede producirse un conflicto entre ordenamientos territoriales²⁰⁷.

La existencia de una dimensión social en la arquitectura del articulado de los EE.AA. aparece la necesidad de implantar un sistema de tutela jurídica específica, que impida potenciales incumplimientos por parte del legislador autonómico que puede llegar a incurrir en infracciones estatutarias de carácter sustantivo cometidas por el propio legislador autonómico. Para poder llegar a una implementación de los derechos sociales en el ámbito autonómico a partir de lo consignado en los diferentes Estatutos de Autonomía se hace necesario articular algún mecanismo de protección, ya sea en el ámbito de fiscalización de las leyes que los desarrollan en la esfera de la legislación ordinaria autonómica, o bien, a través de alguna fórmula específica que autorice la defensa jurisdiccional en caso de conculcación concreta de alguno de los derechos sociales que se consignan en el texto estatutario²⁰⁸.

La falta de una proyección jurisdiccional inmediata de los derechos sociales constitucionalizados no debería ser óbice para que los derechos sociales recogidos en los EE.AA. tuvieran un mayor nivel de tutela ante los Tribunales de Justicia ordinarios o ante

²⁰⁶ DE VEGA GARCÍA, P.: “La reforma constitucional como defensa de la Constitución y la Democracia”, *Ponencia presentada a las II Jornadas de Derecho Constitucional: “Reforma de la Constitución”*, Fundación Jimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Centro Asociado de la UNED de Barbastro, Huesca, 27 y 28 Octubre 2006.

²⁰⁷ CASTELLÁ ANDREU, J. M^a: “La incorporación de Cartas de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas”, en *Le fonte del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso (Pisa, 3-4 marzo 2005)*, Edizione Plus, Pisa, 2006, p. 353. CATALÁ I BAS, A.H.: “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, págs. 197-198. CRUZ VILLALÓN, P. “Los derechos sociales y estatuto de autonomía”. En: Cámara Villar; G., Cano Bueso, J. ed., coord.. *Estudios sobre el Estado Social: El estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Madrid: Tecnos; Sevilla: Parlamentos de Andalucía, 1993. Véase del mismo autor “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006.

²⁰⁸ JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.:” Configuración constitucional y tutela de la autonomía Local”, en RAAP, núm.51, 2003, pág. 17 y ss.

cualquier otro Tribunal o Sala especializada de los Tribunales Superiores de Justicia., sobre el que pueda recaer una nueva competencia jurisdiccional que pretenda hacer valer la eficacia normativa de los derechos sociales reflejados en los textos estatutarios.

4.2.-La inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía.

La actuación de las Comunidades Autónomas en materia de derechos y libertades está sujeta a límites, ya que no pueden interferir en las atribuciones que corresponden al Estado. Así, y en primer lugar, no han de invadir el ámbito que el art. 81 de la Constitución atribuye a las Leyes Orgánicas. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, dicho artículo no constituye una reserva de competencia a favor del Estado. Pero también es verdad que dicho precepto contiene un procedimiento especial a favor de las Cortes Generales, único órgano legitimado 249 Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias 7. El art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a esta Comunidad la competencia exclusiva sobre “*asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco*”²⁰⁹.

El art. 32.19 de la norma institucional básica de Castilla y León recoge «la promoción de la igualdad de la mujer». Es evidente que estos títulos competenciales habilitan a las Comunidades Autónomas a actuar en estos ámbitos. 8. Así por ejemplo, la competencia exclusiva sobre asistencia y servicios sociales que aparece recogida en el art. 13.22 del Estatuto de Andalucía permitió a esta Comunidad Autónoma establecer ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas²¹⁰. También la competencia exclusiva sobre defensa de consumidores y usuarios permite a las Comunidades que la han asumido regular determinados extremos del derecho de asociación de estos (STC 73/1998). Para regular los elementos esenciales de la definición del derecho fundamental. En segundo lugar, las Comunidades autónomas tampoco pueden interferir en las competencias que el art. 149.1 de la Constitución reserva al Estado²¹¹.

Aunque éstas pueden recaer en ámbitos tan distintos como son el Derecho civil, penal, procesal o mercantil, conviene recordar, sobre todo, las atribuciones del Estado a la hora de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1). El Tribunal Constitucional ha perfilado las exigencias que se acaban de recoger

²⁰⁹ STC 73/1998 de 31 de marzo.

²¹⁰ STC 239/2002 de 11 de Diciembre.

²¹¹ CASTELLÁ ANDREU, J. M^a: “La incorporación de Cartas de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas”, en *Le fonte del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso (Pisa, 3-4 marzo 2005)*, Edizione Plus, Pisa, 2006, p. 353.

cuando ha tenido que analizar la constitucionalidad de Leyes de las Comunidades Autónomas. Aun así, gran parte de esta jurisprudencia puede aplicarse también a la reforma de los Estatutos. Es cierto que éstos son las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, por lo que definen las competencias que les corresponden. Pero también es verdad que, en el momento de hacerlo, están sometidos a lo dispuesto en la Norma fundamental, porque ni siquiera las Cortes Generales, a la hora de aprobar los nuevos Estatutos, pueden disponer libremente de la reserva de Ley Orgánica ni de las competencias que la Constitución reserva al Estado. Siempre que se respeten los límites que se acaban de señalar, los nuevos Estatutos de Autonomía pueden regular derechos y libertades con cierta amplitud, máxime si se trata de declaraciones de carácter programático como ocurre en los dos textos que hemos tomado de referencia²¹². Así, conforme con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar los principios rectores de la política social y económica, recogidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución. Recordemos que éstos son mandatos dirigidos a todos los poderes públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas. Son, pues, preceptos “neutros”, no aptos para atribuir competencias ni para decantarse a favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran la articulación territorial diseñada en el Título VIII de la Constitución²¹³.

Los nuevos Estatutos pueden, también, desarrollar las leyes orgánicas siempre que los derechos de que se trate entren dentro de su ámbito competencial. La reserva establecida a favor de ese último tipo de Leyes debe cohererse con los preceptos del bloque de la constitucionalidad, por lo que la regulación de los aspectos no esenciales del derecho puede corresponder también a las Comunidades Autónomas, siempre que el legislador autonómico disponga de competencias sectoriales sobre la materia²¹⁴.

²¹² FONT I LLOVET, T.: “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías” Anuario del Gobierno Local 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local/ Instituto de Derecho Público, 2005, Estado autonómico y gobierno local: Inicio de un nuevo ciclo” Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público, 2006, y “Autonomía local y Estatutos: Crónica de un compromiso”, Anuario del Gobierno Local, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, 2007.

²¹³ DE VICENTE GARCÍA, J. *La autonomía local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado*. UIM, Granada, 2002. TAJADURA TEJADA, J., “Inclusión en las Comunidades Autónomas en la Constitución”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 627-651.

²¹⁴ SSTC 137/1986, 127/1994, 61/1997 y 173/1998.

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía viene caracterizado por la redefinición del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. y por la inclusión de un catálogo de derechos que podrán considerarse “derechos de ciudadanía” inexistentes en los que textos que se sometían a reforma, que apelaban a la hora de consignar derechos a lo expresado en el texto constitucional²¹⁵, lo que generó un debate acerca de la posibilidad de las CC.AA. para promover y materializar determinados derechos sociales a través de un texto estatutario al que se confiere tratamiento de bloque de constitucionalidad.

En este sentido, es de enorme importancia situar los argumentos expresados por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su dictamen nº269 de 3 de septiembre de 2005 en la que en torno a la constitucionalidad de las competencias reclamadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña situaba que *“la incorporación de una extensa declaración de derechos y deberes, así como de principios rectores, superando la práctica que había sido habitual hasta ahora. Naturalmente, esta decisión del estatuyente será más operativa si afecta a derechos que no están expresamente reconocidos por la Constitución o, cuando menos, si amplía el nivel de protección que la Constitución reconoce. En gran manera eso es lo que se hace en el título I, mediante una operación que por sí misma no sólo es válida sino merecedora de elogios, porque todo lo que signifique ampliar y profundizar en la protección de los derechos de las personas así tiene que ser considerado”*²¹⁶.

El título I de la Propuesta de Reforma es el dedicado a los derechos, deberes y principios rectores. El análisis de constitucionalidad de su contenido versará sobre los siguientes artículos: el artículo 21.1 y la enmienda número 35 (derechos y deberes en el ámbito de la educación); el artículo 28.2 (derecho de participación); el artículo 32.5 (derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales); el artículo 37 (tutela, que será analizado en el Fundamento V, dedicado al Título III; el artículo 42.3 (fomento de la participación) y el artículo 50.1 (los medios de comunicación social).

²¹⁵ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Nótese la especial otorgado en el nuevo texto del Estatuto de Autonomía para Cataluña a los derechos de ciudadanía consignados en el Título I (arts. 15-54).

²¹⁶ Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, con relación al Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña que deroga la Ley Orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno.

La gran mayoría de los derechos reconocidos en el título I de la LO 6/2006 de 19 de julio están configurados más como mandatos de optimización que como reglas de inmediata aplicación, mediante la utilización de cláusulas muy abiertas, acompañadas de una remisión al legislador con la usual expresión "*en los términos establecidos por la ley*". Así, pues, lo que hace el texto, precisamente, es imponer reglas, condiciones y garantías a la Generalidad, y por lo tanto actúa como un límite al ejercicio de sus competencias, de manera que se asegure de la manera más amplia posible la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad²¹⁷.

En cierto modo esta técnica de remisión al legislador limita el potencial transformador que podría deducirse de una declaración de derechos que, como la que nos ocupa, se refiere fundamentalmente a derechos sociales y de prestación, pero ésta es una opción política que no nos corresponde enjuiciar. El título I establece una conexión explícita con la materia prevista en el artículo 147.2.d CE²¹⁸.

Los elementos contenidos en la LO 6/2006 de 19 de julio no son una excepción en los ejemplos que aporta al respecto el derecho comparado, en los casos de estados compuestos. Así, son diversos los antecedentes que se pueden invocar de entes subestatales (estados miembros, länder, cantones) integrados en estados políticamente descentralizados, que disponen de una declaración propia de derechos, además de la que reconoce la Constitución del Estado del que forman parte. Éste es el caso, entre otros, de los estados miembros de los Estados Unidos, de los cantones de Suiza o de algunos länder en la República Federal de Alemania, aunque en todos éstos y en otros supuestos la singularidad que ofrecen respecto de las previsiones contenidas en la Constitución del Estado es diversa, como heterogéneos resultan también el alcance y la relevancia de los derechos reconocidos por las constituciones o las normas de estas entidades subestatales. Ahora bien, lo que resulta incontestable es que la previsión hecha por la Ley Orgánica de incluir un título en el que se contiene una declaración propia de derechos y libertades como forma de limitar el poder público, sin perjuicio de lo que con la misma finalidad ha previsto la Constitución estatal, no resulta extraña al derecho comparado.²¹⁹

²¹⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A: en "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la Revista de la Administración Pública, 1950-1999", RAP, núm. 150, septiembre-diciembre de 1999. VIVER PI-SUNYER, C., "La reforma de los Estatutos de Autonomía", VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 251-268

²¹⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: "¿Es el estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?" en REDC, 72, 2004, págs. 135 y ss.

²¹⁹ CARRILLO LÓPEZ, M.: "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos", en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 67-68. "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos", en

La previsión de un título dedicado a determinar los derechos, deberes y principios que la Propuesta de Reforma establece no contradice el ordenamiento constitucional vigente. En efecto, hay que precisar que, de acuerdo con lo que prevé el título I de la Constitución, los ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y libertades allí reconocidos con independencia de lo que establezca el Estatuto de autonomía.

La incorporación de un título dedicado a derechos, deberes y principios en la Propuesta de Reforma estatutaria es una opción legítima desde la óptica constitucional por dos razones fundamentales. La primera, porque el Estatuto como norma institucional básica de Cataluña (art. 147.1 CE), y también como norma del Estado derivada de la Constitución, concreta el derecho a la autonomía política. Por su parte, los órganos de la Generalidad, como institución de autogobierno, y el resto de los poderes públicos en Cataluña, ejercen las funciones que el Estatuto les ha encomendado para llevar a cabo las políticas públicas que estimen pertinentes, de acuerdo con la legitimidad que les da la representación política obtenida en las elecciones, en el marco de las competencias que el Estatuto, como norma subconstitucional, ha establecido²²⁰.

En esta misma dirección, es un principio esencial del constitucionalismo democrático que la actividad de los poderes públicos está sometida a límites, y las declaraciones de derechos y libertades son la manifestación principal de estos límites, tanto frente a los poderes públicos como también con respecto a las acciones de los particulares (art. 9.1 CE). Por lo tanto, el límite a la acción de los poderes públicos es una lógica consecuencia de alcance constitucional que el Estatuto debe establecer, y la previsión de un título que determine derechos, deberes y principios es una opción que goza de plena cobertura constitucional, como también lo sería otra opción en sentido opuesto²²¹.

Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, CEPC, Madrid, 2006, págs. 67-68.

²²⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 95. POLO MARTÍN, R.: Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional, Ed. Dykinson, Madrid, 2014. SERRERA CONTRERAS, P. L., “Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 313-316.

²²¹ RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La protección constitucional de la autonomía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998. Véase “*La Constitución del Estado de las Autonomías. Teoría constitucional y práctica política en el “federalising process” español*”, Ed. Biblioteca Nueva S. L., Madrid, 2003. RUIZ-RICO RUIZ, G.: El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático- sociales de los estatutos de autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2002, nº 65.

De este modo la constitucionalidad de esta previsión estatutaria queda vinculada a las competencias que la Propuesta de Reforma establece. En efecto, en la medida que su título IV, de acuerdo con la Constitución (art. 147.2.d CE), ha establecido un criterio de determinación de las competencias con una especial voluntad de concreción material y funcional, es una consecuencia lógica que también se concreten tanto los derechos y deberes que estas competencias generan como también los principios que las informan. Al fin y al cabo, la previsión de un título que, además de lo que prevé el título I de la Constitución, consagre de forma específica una serie de derechos y principios a los que queda sometida la actividad de los poderes públicos y de los particulares en Cataluña, es un contenido adicional que el Estatuto puede tener sin contravenir, sin violentar, las previsiones constitucionales sobre lo que los estatutos de autonomía deben prever (art. 147.2 CE)²²².

Más allá del carácter especialmente detallado del título I de la Propuesta de Reforma, que este órgano consultivo no entra a valorar, sin embargo, en nuestro análisis de constitucionalidad sí que deberemos tener en cuenta si la Propuesta respeta tres limitaciones constitucionales fundamentales. La primera es el respeto a la reserva de ley orgánica en lo que se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales (art. 81 CE), una reserva que el Estatuto a pesar de su carácter orgánico no puede satisfacer; la segunda es la relativa a la sujeción a las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE); y la tercera es la que se deriva de la propia naturaleza jurídica del Estatuto, en su condición de norma institucional básica, lo cual significa que se trata de una norma dirigida de forma primordial a orientar y al mismo tiempo limitar los poderes públicos de Cataluña y, en el marco de sus competencias, a los entes locales del mismo ámbito territorial. Aun así, y atendiendo a su condición de norma estatal, no debe excluirse que el Estatuto, al vincular los poderes públicos de Cataluña, pueda incidir simultáneamente sobre el ejercicio de competencias estatales²²³.

Frente al carácter fundamental de los derechos reconocidos como tales en el texto constitucional, dicha categoría adolecerá siempre de unos condicionamientos que

²²² CARRILLO LOPEZ, M.: “La administración local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 12, págs. 45 a 47.

²²³ BIGLINO, P.: “Los espejismos de la tabla de Derechos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 41-42. Del mismo autor “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 257. AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996. COLOM PASTOR, Bartolomé: “Veinticinco años de autonomía balear”, Marcial Pons, Madrid- Barcelona, 2001.

proceden de las opciones constitucionales básicas en la materia. En primer lugar de la reserva de ley orgánica (art. 81 CE) para el desarrollo normativo de los derechos. En segundo lugar se encuentran las limitaciones derivadas del reparto de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad²²⁴. Tomando como referencia la posición jurisprudencial del TC, la reserva de ley orgánica no representa para el Estado un título competencial, correspondiendo a las Cortes Generales el desarrollo básico del régimen jurídico de los derechos fundamentales. Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden dictar normas que complementen las leyes orgánicas, o afecten a los ciudadanos residentes en las respectivas CC.AA., siempre que puedan sostener dicha regulación en competencias propias y específicas sin rebasar lo expresado por el artículo 149.1.1 CE que establece como competencia exclusiva del Estado “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

Este catálogo de derechos, se inscribe esta acción en la intención perseguida por determinados opciones políticas de conferir de manera gradual una tendencia federalizante al Estado, de manera que los Estatutos de Autonomía funcionen a modo de constituciones regionales, si bien los Estatutos de autonomía, a pesar de la inclusión de un amplio bloque de derechos, sigue teniendo un carácter de texto de dimensión inferior al constitucional y por tanto no genera ninguna afección en el cumplimiento de las funciones encomendadas a los distintos poderes públicos y al Estado mismo²²⁵.

El elemento distintivo que los procesos de reforma de los estatutos de Autonomía parecen querer establecer pasa por distinguir en el propio texto estatutario aquello que los ciudadanos pueden exigir con garantías jurisdiccionales previstas al efecto y aquello que los poderes públicos se comprometen a hacer. Los derechos expresados en los distintos textos estatutarios reformados fían el despliegue efectivo de los derechos en cuestión a acciones posteriores del legislador. En la proclamación de los mismos, se reiteran

²²⁴ FELIÚ TORRENT, M. D., “Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 317-322. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L.: “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 95. TEROL BECERRA, M.J.: *El Estado autonómico in fieri; la reforma de los estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

²²⁵ BARNÉZ VÁZQUEZ, J.: “Un Estado de autonomía y una Constitución del Siglo XX” en *Revista de Administración Pública*, num, 173, Madrid, Mayo-Agosto, 2007. BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del Orden de Competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, 2005, págs. 7-30. BOIX PALOP, ANDRÉS (2013). *La reforma del régimen local que quiere el gobierno (autonomía, competencias, gestión)*. . Página personal profesor Andrés Boix Palop, Universitat de València. (Fecha de consulta: 4 marzo 2016)

referencias a lo que sea establecido por ley de forma posterior, restando fuerza a la proclamación estatutaria²²⁶.

En cierta medida, la declaración de derechos incluida en los distintos estatutos reformados no es un elemento que genere una ruptura con respecto a la continuidad y fijeza que establece la norma constitucional²²⁷. Es cierto que como tal quedan consignados en el texto estatutario, pero no cabe interpretarlos ni como un reconocimiento ni como una garantía pues se sigue anudando su materialización a la voluntad de los poderes públicos, entre los que se incluye el poder estatal²²⁸.

Por tanto, y siendo un avance en términos de materialización de las necesidades sentidas de la comunidad política, la consignación de derechos en el ámbito, la inclusión de los citados derechos en el ámbito de los Estatutos de Autonomía son un intento de afianzar la aspiración de materializar y que gracias a la fuerza que la norma impone se apele a los legisladores a que en un plazo determinado de tiempo cumplan con lo expresado en la principal norma de autogobierno²²⁹. Un conjunto de derechos consignados que afianza al tiempo que promueve la cultura y los valores democráticos entre los ciudadanos de cada CC.AA. receptores últimos de los contenidos del texto estatutario, reivindicando la igualdad y desterrando cualquier suerte de discriminación, apoyando su arquitectura declarativa en la defensa de sectores sociales necesitados de una especial protección, si bien al protección contra situaciones de desigualdad venían contando con una base

²²⁶ CASTELLÁ, J.M., y EXPÓSITO, E. (coords.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona, 2008: Atelier. CATALÁ I BAS, A.H.: “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, págs. 197-198.

²²⁷ LÓPEZ GUERRA, L.: “La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía” en Estudios sobre la reforma del Estatuto, *Institut d’Estudis Autònoms i Federals*, 2004, pág. 11. SUÁREZ CORUJO B.: “La protección social en el Estado de las Autonomías”, Madrid, Iustel, 2006, en especial p. 295. TUDELA ARANDA, J.: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.

²²⁸ ROSADA VILLAVERDE, C.: Los Derechos sociales en los estatutos de autonomía, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº. 13, 2009. SOLOZABAL ECHEVERRÍA, J.J.: “El Estado social como Estado autonómico”, cuya exposición destaca la recepción del Estado social en los Estatutos de Autonomía a través de las *cláusulas directivas*, en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 3, 1999, págs. 61 y ss.

²²⁹ CRUZ VILLALÓN, P. “Los derechos sociales y estatuto de autonomía”. En: Cámara Villar; G., Cano Bueso, J. ed., coord.. Estudios sobre el Estado Social: El estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Madrid: Tecnos; Sevilla: Parlamentos de Andalucía, 1993. Véase del mismo autor “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006. FANLO LORAS, A.: “Fundamentos constitucionales de la autonomía local”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990. Págs. 283 a 288. DÍEZ PICAZO, L. M^a: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, p. 71. PEMÁN GAVÍN, J.: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992. RODRÍGUEZ, A., “Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos de Autonomía: tres propuestas de reforma”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex, INAP, Madrid, 2005, Vol. 1, págs. 517-526.

constitucional de defensa que en cierta medida podrían hacer innecesaria una nueva plasmación en los textos estatutarios.

4.3.-Los derechos sociales expresados como políticas públicas en los estatutos de autonomía.

La Constitución española no contiene ningún suerte de previsión mediante la cual faculte de manera expresa a las Comunidades Autónomas para crear un catálogo propio de derechos de ciudadanía, si bien y como consecuencia del principio de autonomía reconocido en el propio texto constitucional tampoco puede imponer una uniformidad de derechos más allá de garantizar los elementos esenciales de igualdad vía art.14 y 149.1.1. A tal efecto, los Estatutos de Autonomía incluyen de manera común cláusulas de remisión que indican que los derechos que afectan a los ciudadanos de las respectivas CC.AA. son los fijados por la Constitución²³⁰.

Partiendo de lo expresado por el art.147.2 CE (Cap.III, Título VIII) los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) *La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.*
- b) *La delimitación de su territorio.*
- c) *La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.*
- d) *Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

²³⁰ AGUDO ZAMORA, M., “Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía” en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas nº 2*. Sevilla, IAAP, 2006. APARICIO PEREZ, M. A.: “Reforma de Estatutos y mutación constitucional”, *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, núm. 7, 2010. Ejemplar dedicado a VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: Sociedades Plurinacionales y cambio Constitucional, págs. 55-98. BALAGUER CALLEJÓN, F (Director), ORTEGA, L. CÁMARA VILLAR, G. MONTILLA MARTOS, J. A. (Coordinadores), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

Estos cuatro aspectos serán los mínimos a contemplar por los textos estatutarios por lo que no se limita la posibilidad de regular cualquier otro contenido siempre que no entren en colisión con las competencias exclusivas del estado expresadas en el art. 149.1 CE²³¹.

Los artículos 53 y 81 CE establecen:

Art.53.-

- 1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).*
- 2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.*
- 3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

Art.81.-

- 1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.*
- 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.*

Lo dispuesto en ambos artículos limita la posible regulación por parte de las CC.AA. de los derechos fundamentales y las libertades públicas, siendo por tanto susceptible de

²³¹ Existen además la cláusula constitucional que afecta al ejercicio de competencias autonómicas, como son las previsiones contenidas en los artículos 139.1 (“*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”).

regulación por parte de las Comunidades Autónomas elementos no básicos en el ámbito en que las CC.AA. sean competentes²³².

A fin de delimitar correctamente las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe valorarse si el constituyente buscaba una regulación homogénea por lo que ha atribuido al Estado de una competencia exclusiva; esto es lo que ocurre para la mayoría de los derechos de sección primera, capítulo segundo del Título I, que se apoya además en una reserva de ley orgánica. En sentido contrario puede darse la situación en que el legislador sólo quiera exigir un mínimo de homogeneidad, atribuyendo al Estado central una competencia para dictar normativa básica. El único caso en que se otorga a las CC.AA. la posibilidad de asumir el desarrollo de unos determinados derechos, son aquellos casos en los que puede regir el principio de heterogeneidad²³³.

El hecho que el Estado tenga competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales no excluye la posibilidad de regular determinados aspectos de los mismos. En este sentido, las CC.AA. tienen reconocida la capacidad de actuación en materia de derechos y deberes en tres ámbitos distintos:

-Para regular el contenido o las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes contenidos en la Constitución.

-Para convertir en derechos subjetivos los principios rectores del Capítulo III (de los principios rectores de la política social y económica) del Título I (De los derechos y deberes fundamentales).

²³² ÁLVAREZ GARCÍA, V.: “Las reglas constitucionales sobre interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza de la Ley reguladora de Régimen Local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, (2013), págs. 61 a 97. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Sí. Pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 38. CASTELLÁ ANDREU, J. M^a: “La incorporación de Cartas de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas”, en *Le fonte del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso (Pisa, 3-4 marzo 2005)*, Edizione Plus, Pisa, 2006, p. 353.

²³³ AGUDO ZAMORA, M.: “El reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía” en TEROL BECERRA, M.J. (Coord.): “La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. IAAP, Sevilla, 2007. Págs. 55 a 71. BARCELÓ, M.: *Derechos y deberes constitucionales en el Estado Autonomico*, IEA-Civitas, Madrid, 1991. CATALÁ I BAS, A.H.: “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, págs. 197-198. DÍEZ PICAZO, L. M^a: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, p. 71. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 95.

-Para legitimar y reconocer nuevos derechos que no se encuentren recogidos en el texto constitucional que puedan materializarse en virtud de alguno de los títulos competenciales del texto estatutario.

En la medida que el catálogo de derechos y deberes reconocido en los Estatutos de autonomía venga a ampliar los derechos y deberes establecidos constitucionalmente, se cumplirá el citado ejercicio de legitimación. La materialización concreta de un catálogo de derechos y deberes deberá hallarse en el cumplimiento del compromiso de las CC.AA. en tanto que poder público con los principios y valores superiores que el texto constitucional establece en su arts. 1.1 y 9.1²³⁴.

A priori, un catálogo de derechos y deberes de carácter autonómico debería integrar los siguientes aspectos:

-Derechos y deberes que concretan y refuerzan el principio democrático. La competencia exclusiva de las CC.AA. a la hora de regular sus instituciones de autogobierno permite establecer derechos de participación de los ciudadanos en asuntos públicos, pudiendo el legislador autonómico ampliar el contenido de los citados derechos, o bien generando nuevos derechos de participación no contemplados en el texto constitucional²³⁵.

-Derechos y deberes que concretan y refuerzan el principio social que contiene el texto estatutario, avanzando en la concreción de los derechos y deberes colectivos o individuales, dotando de rasgos subjetivos y de contenido prestacional a mandatos que la Constitución reconoce como meros principios rectores.

-Derechos dirigidos a fortalecer la identidad de la comunidad política.

De este modo, los nuevos títulos que amplían derechos y libertades, o bien los materializan en el sentido que el poder autonómico considera óptimo, representan nuevos ámbitos de libertad, ya que no se trata de una mera reproducción de los derechos fundamentales sino que permite un más amplio alcance en la materialización parte del

²³⁴ Sin menoscabo de la necesario vinculación del poder autonómico con el principio de promoción de las condiciones que favorezcan la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que éste se inserta sean reales y efectivas (art.92 CE).

²³⁵ VILLALTA REIXACH, M.; FONT i LLOVET, T. (2009): Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Barcelona*, Institut d'estudis autonòmics, *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, nº8.

Estado de los expresado por el art. 9.2. Un Estado que encuentra en las CC.AA. una vía para consolidar el Estado social²³⁶.

La incorporación de derechos a los textos de autonomía reformados tiende a una redefinición federalizante de los dispuesto ene Título VIII CE: la presencia de derechos en los distintos textos estatutarios permite vislumbrar la intención del estatuyente de hacer los nuevos textos verdaderas constituciones de futuras partes federadas del nuevo Estado compuesto. La inclusión de derechos en los nuevos textos duplica el marco de referencia de los mismos haciendo que el concepto de “bloque de constitucionalidad” adquiera una dimensión hasta ahora desconocida, debiéndose por tanto visitar el Capítulo III del Título I CE, pues los derechos recogidos en los textos estatutarios suponen de facto una actualización del Estado Social, haciéndose descansar en las CC.AA. la materialización de una parte del mencionado Estado Social²³⁷.

Si por un lado, las nuevas demandas respecto de los derechos tienden a procurar la consolidación y avance del Estado social, los nuevos Títulos de derechos incorporados a los Estatutos son un ejemplo de esa reivindicación. En este sentido y en el actual contexto debe realizarse una reflexión sobre las garantías que deben prestarse para la materialización de los derechos estatutarios, siendo la referencia en el mayor número de los casos, por voluntad del poder autonómico, el de los derechos fundamentales.

La naturaleza de los nuevos derechos consignados en los textos estatutarios obliga a buscar cauces jurídicos para la defensa de los mismos frente a todos los poderes públicos, en especial cuando estos se enfrentan al propio legislador autonómico.

La presencia de nuevos derechos en los EE.AA. demanda no sólo de leyes procesales estatales que configuren los mecanismos procesales adecuados para su defensa a instancias de los particulares, sino también la reforma de la LOTC para dar cauce al control abstracto de estatutoriedad que puedan promoverse por parte de las Asambleas y Parlamentos autonómicos. Por otro lado, en la medida que el legislador autonómico debe

²³⁶ Si analizamos el Título I de la LO 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de autonomía para Cataluña (“Derechos, deberes y principios rectores”) o los dispuesto en el Título I Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (“Derechos sociales, deberes y políticas públicas”) veremos como los derechos consignados responden al perfil de derechos de prestación que requieren de la acción positiva y comprometida de los poderes públicos como condición que permita materilizar los citados derechos.

²³⁷ Por su parte, los poderes autonómicos tras el proceso de reforma estatutaria están obligados a realizar una relectura de las competencias asumidas en el sentido más favorable a la interpretación de unos derechos mayoritariamente de carácter social.

dotar de una configuración definitiva a los nuevos derechos estatutarios, debe reseñarse la colaboración que expresamente va a exigir del legislativo autonómico para que perfeccione la virtualidad de los derechos estatutarios.

La estructura normativa de los nuevos derechos sociales de rango estatutario exige de la interposición del legislador quien debe de ser parte proactiva en la materialización de los mismos a través del despliegue de normas posteriores que los lleven a efecto.

La marcada tendencia a incorporar nuevos derechos en los textos estatutarios reformados viene a contribuir, como hemos mencionado, a la apuesta por reconfigurar el papel de las CC.AA. dentro del actual Estado. En la medida que las CC.AA. asuman como objetivo propio la realización de la igualdad material, el Estado deberá modificar su relación con las mismas, replanteando su función en la consecución de los principios rectores y objetivos constitucionales²³⁸, manteniendo en todo caso su posición como garante de la igualdad y de la solidaridad (art.158 CE) que lleva a la práctica mediante los instrumentos presupuestarios y de financiación que le son propios²³⁹.

El conjunto de nuevas realidades que se incorporan con la nueva categoría de los derechos estatutarios es referencia del Estado social si bien su aparición no es garantía de una mayor o más eficaz materialización pues se corre el riesgo de devaluar el propio concepto de derecho, al ser imposible dar contenido jurídico a la realizada que los derechos vienen a garantizar²⁴⁰.

²³⁸ Ello no significa que el estado deba retirarse y seguir desarrollando sus funciones en aras del cumplimiento de la garantía de igualdad que fija el art. 149.1.1 CE, especialmente en un momento en que se han incorporado salvaguardas específicas en los Títulos de los Estatutos dedicados a los derechos para evitar que los nuevos derechos alteren el orden constitucional de competencias

²³⁹ FELIÚ TORRENT, M. D., “Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 317-322. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., “De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 5, 2007, págs. 13-28. MARTÍN REBOLLO, L., “Consideraciones sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 269-288. RUIZ-RICO RUIZ, G.: El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático- sociales de los estatutos de autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2002, nº 65. SÁNCHEZ PINO, A. J., y PÉREZ GUERRERO, M. L. (coords.): Derechos Sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía. Tirant lo Blanch, 2012.

²⁴⁰ GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, A., «La penúltima reforma del modelo de financiación autonómica. Problemas y desafíos», *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005, págs. 161-180. SERRERA CONTRERAS, P. L., “Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 313-316.

Uno de los problemas que adquiere mayor relevancia con la incorporación de derechos a los textos estatutarios reformados es la manera en que se garantizarlos, es decir, cuál es el estatuto jurídico de los nuevos derechos. Por un lado está la cuestión de la tutela judicial que queda diferida a la voluntad del legislador estatal. En segundo lugar está la defensa de los nuevos derechos frente al legislador, cuestión sobre la que está presente la idea de que los derechos estatutarios, a semejanza de los derechos fundamentales, tienen eficacia directa, vinculando a todos los poderes públicos.

De la lectura de los derechos incluidos en los textos estatutarios reformados podemos concluir que su efectividad depende en gran medida del legislador autonómico ordinario y de su capacidad de dotar de contenido y recursos presupuestarios a los citados derechos, así como la voluntad de los respectivos gobiernos autonómicos para impulsar políticas públicas que los hagan efectivos, de forma que el avance en términos de factibilidad de los nuevos derechos habrá de moverse entre la voluntad de las CC.AA., que han mostrado su compromiso con los citados derechos con su inclusión en el texto estatutario, y la capacidad del conjunto de la comunidad políticas, actores y agentes sociales de exigir su materialización.

4.4.-La regulación de los derechos sociales en las reformas estatutarias.

En el marco de un Estado social y democrático de derecho, los derechos son concebidos como expresión de un conjunto de valores que legitiman el ejercicio del poder en una comunidad y como cláusulas de vinculación a la actuación de los poderes públicos, en tanto que límites y habilitaciones.

Actualmente, la primera de las funciones, sigue estableciendo la Constitución como norma fundacional y fundamentadora del Estado constitucional, las otras pueden ser compartidas también por los Estatutos de Autonomía. En la medida en que las comunidades autónomas ejercen, a través de sus instituciones de autogobierno, parte del poder del Estado que la propia Constitución les confiere en el ámbito de sus competencias, la proclamación estatutaria de derechos servirá para prefigurar, positiva y negativamente, su acción normativa y de gobierno²⁴¹.

²⁴¹ CASTELLÁ, J.M., y EXPÓSITO, E. (coords.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona, 2008: Atelier. CRUZ PARCERO, J.A.: *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007. CRUZ VILLALÓN, P.: “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006. Véase del mismo autor “La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, págs. 249-260. Igualmente “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, págs. 41 y 42. GARCÍA GESTOSO, N., “La reforma de la Constitución en el estado constitucional: su significado, funciones y alcance”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, núm. 1, 2008, págs. 145-174.

Por tanto, es posible que los Estatutos incorporen Declaraciones de derechos sin que con ello se infrinja ese pretendido ámbito reservado a la Constitución. Otra cosa distinta es que esos derechos estatutariamente proclamados puedan ser concebidos como “*derechos fundamentales*” en el sentido originario del término. Y aquí sí que creo que hay acuerdo en admitir que los derechos fundamentales, en tanto que categoría dogmática del Derecho constitucional, sólo pueden ser reconocidos en la Norma Constitucional. Consideración que aboca a situar los derechos estatutarios fuera del ámbito de los denominados derechos fundamentales, pero que no invalida, el conjunto de disposiciones que los nuevos Estatutos les dedican. Delimitada la reserva de Constitución sólo a los derechos fundamentales, no hay objeción a que los distintos Estatutos de Autonomía puedan reconocer otros tipos de derechos supondrán para sus titulares, un plus de facultades que necesariamente van a ampliar las ya reconocidas en el texto constitucional. Son, en todo caso, derechos suplementarios con respecto a los que ya consigna el texto constitucional. Se completa, de esta manera, la visión integradora y de reconocimiento y protección de derechos²⁴².

A los ámbitos estatales e interestatales de actuación en materia de derecho, junto con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, conectada, en su origen y sentido, al espacio nacional constitucional, viene a sumarse el de rango autonómico. Así lo avalan las disposiciones contenidas en los nuevos Estatutos que sitúan sus propias declaraciones de derechos en el marco constitucional e internacional, lo que sin duda alguna constituye un expreso llamamiento a la colaboración interordinamental, con los matices que provoca el hecho de que, en el ámbito autonómico, estamos ante un ordenamiento derivado y sometido a la Constitución²⁴³.

Por lo que se refiere a este último aspecto, es significativo constatar cómo algunos Estatutos reformados sitúan de manera preeminente los derechos en el ámbito de sus propias competencias al disponer que estos derechos no van a implicar, en ningún caso,

SOLOZABAL, J.J.: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, págs. 119 y ss.

²⁴² GARCÍA HERRERA, M. A.: “Rigidez constitucional y Estado Social” en AA.VV. *La experiencia jurisdiccional: del Estado legislativo de Derecho al Estado constitucional de Derecho*. Escuela Judicial-Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998. Pág. 87. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO.: “El sistema constitucional español”, Dykinson, Madrid, 1992, págs., 643-646.

²⁴³ ALONSO DE ANTONIO, J. A., FALCÓN y TELLA, R., ÁLVAREZ CONDE, E., “El Estado Autonómico (Título VIII)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 191-262. CRUZ VILLALÓN, P “Derechos fundamentales”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. II, p. 2398. LÓPEZ GUERRA, L.: *Las dimensiones del Estado social de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1980.

una alteración del régimen de competencias, ni la creación de nuevos títulos competenciales o la modificación de los ya existentes.

La proclamación de derechos en los Estatutos de Autonomía es resultado del ejercicio de un poder limitado, la autonomía, que la Constitución otorga a las comunidades autónomas en los ámbitos sobre los que la comunidad autónoma tiene competencias. Mientras que los Estatutos iniciales asumían competencias desde una vertiente exclusivamente objetiva, los textos reformados completan esta operación introduciendo la visión subjetiva: los derechos. Todos los Estatutos contienen disposiciones que se remiten a los derechos constitucionales y aquellos otros proclamados en el contexto internacional.

La incorporación de derechos en los nuevos textos estatutarios pone de manifiesto que los derechos estatutarios constituyen, en todo caso, una ampliación del ámbito de actuación de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos. Estas remisiones se completan con la previsión, por un lado, de cláusulas de salvaguardia que impiden la interpretación, aplicación o desarrollo de cualquiera de las disposiciones de los títulos reguladores de derechos de forma que reduzcan o limiten aquéllos y de cláusulas de vinculación de los poderes autonómicos a los derechos reconocidos en la Constitución y en los textos internacionales²⁴⁴.

La función transformadora que puede asignarse a algunos de los derechos proclamados se incardina con la voluntad de los nuevos textos estatutarios de alcanzar una pretendida condición de Estatutos que aspiran a ser textos constitucionales de unas futuras unidades federadas. A pesar de que el estatuyente ha querido plasmar el conjunto de valores, aspiraciones o necesidades de la ciudadanía de la Comunidad, nos encontramos, en ocasiones, con disposiciones que convierten en derechos o en contenidos estatutarios tales como el derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte, las uniones estables de pareja, la libre determinación de la mujer en materia reproductiva, la laicidad de la enseñanza pública que son cuestiones no exentas de contradicciones. Son todos ellos derechos que, lejos de ser considerados “parciales desde la perspectiva ideológica”, constatan hasta qué punto el Estatuto, en tanto que norma ordenadora de la comunidad autónoma, debe integrar el consenso social existente, pero también adaptarse a la realidad que pretende regular e impulsarla de acuerdo con los valores que lo fundamenta. Desde esta última perspectiva, no puede negarse que el Estatuto, como en su día fue la

²⁴⁴ CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos y derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001. EXPÓSITO GÓMEZ, E.: “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007., Págs. 147-202.. PORRAS NADALES, A. J., “El Estado autonómico y la reforma de la Constitución”, *Revista de Fomento Social*, Vol. 54, núm. 213, 1999, págs. 25-45. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M.: *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid: Thomson/Civitas, 2003.

Constitución, no es tan sólo un instrumento regulador, sino también una herramienta de transformación²⁴⁵.

La proclamación de derechos de la ciudadanía en unos textos estatutarios que no son en el sentido estricto de su naturaleza, constituciones, pero que ordenan el ejercicio de un poder en una comunidad política organizada, constata la existencia de una imposible disociación, en las actuales democracias, entre la posibilidad de ejercicio de un poder político propio y el reconocimiento de derechos y libertades públicas. Los derechos constituyen, por tanto, elementos que no permiten cuantificar pero sí cualificar e identificar la democracia en cualquier ámbito en el que se ejerza poder político.

El reconocimiento de derechos es un denominador común en los Estatutos de Autonomía de esta nueva etapa, no todos ellos les dispensan un tratamiento homogéneo ni mucho menos sistemático.

Atendiendo a la mayor o menor extensión de estas declaraciones de derechos, podríamos diferenciar tres tipos de Estatutos. En un primer grupo situaríamos los Estatutos catalán, andaluz y, en cierta medida, el estatuto de Castilla-La Mancha y Castilla y León, por ser aquéllos que contienen una más declaración de derechos de todo tipo en la que se incluyen una serie de previsiones específicas destinadas a dar efectividad y garantía a los mismos. Un segundo grupo lo integrarían los Estatutos de la Comunidad Valenciana, de las Illes Balears y de Aragón, lo cuales, aun conteniendo estas Cartas de derechos, son más selectivas y sintéticas, remitiendo a una futura ley la labor de completar dicha positivación (es el caso de la remisión que los Estatutos valenciano y balear realizan a una futura Carta de Derechos Sociales). Y finalmente, el Estatuto de Canarias que no dedica una especial atención a los derechos.

Al margen del mayor o menor grado de concreción, extensión y sistematicidad, lo cierto es que no nos encontramos ante un conjunto de disposiciones homogéneas. Por el contrario, es frecuente la confusión entre distintos tipos de normas (derechos, mandatos, principios) e incluso el tratamiento de una misma materia desde diferentes perspectivas:

²⁴⁵ ÁLVAREZ CONDE, E.: *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, p. 345. APARICIO PEREZ, M. A.: “Reforma de Estatutos y mutación constitucional”, *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, núm. 7, 2010. Ejemplar dedicado a VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: Sociedades Plurinacionales y cambio Constitucional, págs. 55-98. BALAGUER, M.J “un proceso identitario de la ciudadanía”. *Vid.* “Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007, p. 8. DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Ed. Técnos, Madrid, 2011.

como derecho y como principio recto., lo que puede originar conflicto a la hora de determinar el alcance de la regulación estatutaria del derecho²⁴⁶.

La constatación de cómo, en algunos casos, el estatuyente no ha considerado consumada esta operación, difiriendo al legislador autonómico –y, por tanto, sorteando los rígidos procedimientos de reforma estatutaria– la posibilidad, en un futuro, de ampliar este catálogo. Concretamente, se hace referencia a la expresa previsión del art. 37.2 del Estatuto catalán, a una *Carta de Derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña*. En efecto, la disposición citada acoge la obligación del Parlamento de Cataluña de aprobar por ley esta *Carta* sin precisar cuál debe ser su contenido pero sí extendiendo el régimen de garantías previsto para los derechos del Capítulo I, II y III del Título I a estos inciertos derechos. Una prescripción de este tipo es difícilmente explicable si tenemos en cuenta la prolija declaración de derechos contenida en este Estatuto de Autonomía, sobre todo porque se aparta del modelo de Carta de derechos de rango legal que ya había sido utilizado en algunas comunidades autónomas (Navarra y País Vasco) y que en la actualidad aparece, como hemos señalado, en los nuevos Estatutos valenciano y balear con la explícita remisión a una futura Carta de Derechos Sociales, las cuales van a situarse en el estricto plano de la legislación infraestatutaria. Todo ello ha llevado a algún autor a cuestionarse su sentido. Ahora bien, si tenemos en cuenta, por un lado, que los derechos responden a una serie de necesidades y aspiraciones del individuo que son susceptibles de aparecer en un futuro y, por el otro, las dificultades que conlleva la incorporación de una declaración de derechos en la norma estatutaria a la hora de acometer cualquier reforma, esta remisión del estatuyente catalán a una *Carta de Derechos y deberes* sólo puede ser concebida como una cláusula residual. Se permitiría, de esta manera, en un futuro, ir positivizando otros derechos al margen de la rigidez del Estatuto, extendiéndoles, no obstante, el mismo régimen de garantías que el Estatuto dispone para los derechos en él proclamados.

²⁴⁶ CATALÁ I BAS, A.H.: “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, págs. 197-198. CABELLOS, M.A., “Conclusiones Generales: Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía”, en M. A. APARICIO (ed.), J.M. CASTELLÀ y E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008.

4.5.-Principios rectores vinculados a los derechos sociales consignados en los Estados de Autonomía y articulación mediante políticas públicas.

En relación al Estado español no podemos hablar de un modelo formalizado de “*Estado social autonómico*” de iure si podemos establecer la existencia de un modelo de Estado social descentralizado de facto que surge a partir de la aplicación de los principios de subsidiariedad promovidos por las autoridades de la Unión Europea, en virtud de los cuales se asume que una parte de la efectividad en el despliegue de los derechos sociales a través de las distintas políticas públicas desarrolladas al efecto por los Estados miembros depende de la desconcentración de la aplicación de los mismos mediante su transferencia a gobiernos regionales y locales²⁴⁷. Venía a imponerse un modelo funcional que repartía competencias entre el Estado central (responsable de garantizar un diseño homogéneo y un consenso en cuanto a naturaleza aplicativa y recursos para su materialización) y las Gobiernos regionales (responsables del despliegue de los derechos sociales que fueran enmarcados en sus competencias)²⁴⁸.

El desarrollo en el caso del Estado español, reitera el fracaso de los instrumentos encargados de asegurar los mecanismos de cooperación y coordinación entre ambos niveles, el Senado y las conferencias sectoriales. Un desarrollo integrado entre ambos niveles debería permitir tanto la vigencia efectiva de los valores que presiden la aparición del Estado social, como una adecuada división funcional entre tareas normativas de dimensión básica o común y tareas de desarrollo normativo e implementación en torno a las principales políticas intervencionistas que desarrollan los derechos sociales. En ausencia de un grado suficiente de reflexión que asegure tanto una división funcional

²⁴⁷ CARMONA CUENCA, E.: *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000. DE VEGA, P.: “Prólogo” a Dromi San Martino, Laura: Derecho Constitucional de la Integración, Marcial Pons-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-Editorial Ciudad Argentina. Madrid-Buenos Aires, 2000. Pág. 21. PÉREZ ROYO, J.: “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional* (REDC), nº10, Madrid, 1984.

²⁴⁸ ARAGÓN REYES, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, nº 118-119, 1984. BOBBIO, N., *El tiempo de los Derechos*. Sistema, Madrid, 1991. BALAGUER CALLEJÓN, F.: “El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social”, en MONEREO, J.L. (Coord.) *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002. DE CABO MARTÍN, C.: “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009. TORRES DEL MORAL, A.: “Constitucionalización del Estado social”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009, p. 63. VALADÉS, D.: *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, 2ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2004.

como una adecuada coordinación entre ambos niveles, la consecuencia más factible puede ser el desarrollo disociado de ambas esferas, generando una duplicidad de soportes normativos que terminan convirtiéndose en un obstáculo para un desarrollo efectivo de los propios derechos sociales.

El mencionado proceso viene a completarse en el ámbito comunitario con el desarrollo del derecho y de los programas europeos, que pretenden aumentar la cohesión general del tejido social a escala de la Unión Europea, incidiendo tanto en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas como a la posición funcional del Estado central, con la consiguiente dinámica recentralizadora que acompaña a este dinámica de procesos.

La ausencia de un modelo acabado de estado social autonómico no ha sido óbice para que los poderes autonómicos hayan desarrollado numerosas medidas a favor de los derechos sociales a partir de las competencias y recursos transferidos desde la apertura del proceso de descentralización y desconcentración del Estado español a partir de 1978, si bien el grado de innovación con respecto al desarrollo de derechos entre las distintas CC.AA. no ha sido todo lo audaz que se pretendía, pues en el mayor número de casos se ha tendido a establecer una suerte mimetismo en el desarrollo de las competencias transferidas entre las distintas Comunidades Autónomas²⁴⁹.

El proceso de descentralización del Estado y el hacer depositarias alas CC.AA. de la materialización de las vertientes más sociales del Estado del Bienestar apareja el riesgo de socavar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Las consecuencias de generar un estado social asimétrico con altas dosis de competencia entre los territorios puede alejar al estado español no sólo de sus pretendidos objetivos en términos de cohesión entre territorios sino también lastrar la convergencia con el resto de los Estados miembros de la UE.

Más allá de las diferentes concepciones sobre cuál ha de ser la fórmula más eficaz a la hora de poder materializar los preceptos del Estado social en el contexto de un Estado descentralizado, hemos de coincidir en la necesidad que toda acción impulsada por el Estado a fin de volver tangible los derechos sociales proclamados debe tener un sentido estratégico, susceptible de proyectarse de una forma diferenciada a través de los cuatro

²⁴⁹ CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M.A. (Eds.), *Derecho y Economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado social”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 69, Madrid, septiembre-diciembre de 2003. TORRES DEL MORAL, A.: *Realización del estado social y constitución democrática*. En TEROL BECERRA, M. (Coord.) “El Estado social y sus exigencias constitucionales”. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010. Pag.51

planes en los que se despliega la institucionalidad del Estado, desde el ámbito local hasta las instituciones comunitarias.

En este contexto y ante la necesidad de proteger los derechos sociales de las distintas coyunturas políticas o económicas, el proceso de reforma de los distintos textos estatutarios se convirtió en un mecanismo que, mediante la inclusión textual de un catálogo de derechos, permitiera un mayor grado de protección y factibilidad. Se otorgaba así una mayor garantía y se alcanzaba un compromiso firme de los poderes públicos en el mantenimiento y ampliación de los derechos sociales.

En este sentido, todas las CC.AA. que llevaron a cabo la modificación de sus Estatutos de autonomía incluyeron un título que recogiera los derechos y deberes de las personas residentes en los distintos territorios, en aras de una protección de la vertiente del Estado Social que corresponde atender a los poderes autonómicos²⁵⁰. En suma, se hace necesario que las normas políticas estructuradoras de los sistemas políticos vinculen a los poderes públicos en el desarrollo obligatorio de todas las competencias en relación a los derechos sociales.

El reconocimiento del conjunto de derechos que aparecen en los textos estatutarios reformados ha de aparejar la existencia de políticas públicas, literalmente incluidas en los propios textos estatutarios de forma que se orienta el diseño de la agenda de políticas

²⁵⁰ La LO 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña dedica un título específico, el Título I denominado “*Derechos, deberes y principios rectores*”, que comprende 40 artículos divididos en cinco capítulos; la LO 2/2007 de 19 de marzo de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía Título I denominado “*Derechos sociales, deberes y políticas públicas*” y comprende cuatro capítulos referentes a las disposiciones generales, los derechos y deberes, los principios rectores de las políticas públicas y las garantías de los derechos y principios estatutarios; La LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, contiene un Título II denominado *De los derechos de los valencianos y valencianas*, que comprende 12 artículos. En referencia a los principios rectores del Estatuto de la Comunidad Valenciana sería de aplicación el artículo 10.4 del mismo para todas las materias relativas a los derechos sociales; La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears recoge un Título II denominado *De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de les Illes Balears*, que consta de 17 artículos; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón establece un Título I denominado *Derechos y principios rectores*, que abarca 21 artículos divididos en dos capítulos referidos a los derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas, y a los principios rectores de las políticas públicas; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León desarrolla en 12 artículos en su Título I, *Derechos y principios rectores, que comprende cinco capítulos referentes a las disposiciones generales, los derechos de los castellanos y leoneses, los deberes, los principios rectores de las políticas públicas y las garantías de los derechos y principios estatutarios*; Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura establece en el capítulo II dentro del Título preliminar dos artículos (arts. 6 y 7) relativos a los “*derechos y deberes de los extremeños*” así como a los “*principios rectores de los poderes públicos extremeños*”.

públicas autonómicas al sostenimiento y promoción de sistemas sociales suficientes para la atención de personas y colectivos a fin de lograr su pleno desarrollo social y personal, así como la extinción de las causas y efectos de las diversas formas de marginación y exclusión social.

El debate sobre la evolución de del Estado social ha pivotado en las últimas décadas sobre la inclusión de una obligatoriedad de poner en marcha políticas públicas sociales en los textos constitucionales o estatutarios. En el marco de este debate, las políticas públicas se han de entender como la esfera específica de intervención de los poderes públicos a través de los distintos programas específicos de acción, que tratan de asegurar la eficacia final de los derechos sociales. Se trata en definitiva de configurar la intervención pública como un complejo instrumental al servicio del cumplimiento de los objetivos programáticos o principios rectores de la política social y económica fijados en los Estatutos de Autonomía.

Para que la materialización de la voluntad política se produzca, se requiere de unas políticas públicas eficaces, que sean capaces de asimilar el impulso que el texto constitucional o estatutario marca, lo que lleva a que las principales políticas públicas encaminadas a poner en valor el sistema de derechos sociales, deberían entenderse en realidad como grandes acuerdos o consensos sociales que, más allá de su formalización en términos de base legal, requiere de una orquestación de recursos materiales y organizativos mantenidos a lo largo del tiempo, con sujeción o procesos periódicos de evaluación de resultados de las respectivas políticas públicas.

Los factores que inciden en el éxito o el fracaso de las distintas políticas públicas residen en el ámbito del poder ejecutivo y de la Administración que sirve a los poderes públicos, si bien en la actualidad se tiende a concebir los procesos de desarrollo de las políticas públicas no ya como acciones exclusivas del poder ejecutivo, sino como un desarrollo transversal entre la acción del legislativo, el compromiso del ejecutivo y la capacidad de los agentes sociales y la sociedad organizada de incorporar determinados derechos sociales en la agenda institucional para el diseño y materialización de las distintas políticas públicas²⁵¹.

²⁵¹ VÍRGALA FORURIA, E.: “Los derechos sociales comunitarios y su protección en Europa y en España” en, *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del Congreso sobre "Derechos constitucionales y Estado autonómico"*, Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador).

Asimismo, las políticas públicas requieren de estabilidad y permanencia a lo largo del tiempo para poder generar resultados eficaces en la materialización del derecho por lo que se requiere del mayor consenso posible para determinar cuáles han de ser las distintas políticas públicas así como garantizar dotaciones presupuestarias estables que permitan un desarrollo eficaz de las políticas públicas.

En los distintos Estatutos de Autonomía reformados, existe una marcada interconexión entre los derechos sociales que se reconocen y los principios rectores, si bien se alcanza un resultado asimétrico a la hora de fijar el protagonismo de los poderes públicos como agentes esenciales en este ámbito.

De cara a una comprensión sistemática, los principios rectores comprendidos en los Estatutos de Autonomía pueden dividirse entre aquellos que son precisos para materializar los derechos sociales, y aquellos principios rectores no vinculados a la implementación de derechos sino llamados exclusivamente a hacer realidad los objetivos básicos de las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, es importante alabar la eficacia de los principios rectores de la política social y económica consignados en los Estatutos de autonomía. En este sentido y debido a su especial naturaleza, el Tribunal Constitucional fija que su carácter vinculante depende de:

- Por un lado, reconocer que tales principios no son normas jurídicas sin contenido y que enuncian auténticas proposiciones vinculantes que, en cualquier caso, deben de informar la legislación positiva y la práctica judicial, de manera que obligan a los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y, en particular, al judicial por la función de aplicación del Derecho que desarrolla, a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes.

-Por afirmar que estos principios, en los términos que están protegidos en el artículo 53.3 CE, tienen limitada su efectividad, siendo principios que deben de orientar la actuación de los poderes públicos pero que no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables, de suerte que en ocasiones habrá que esperar a que el legislador realice la regulación correspondiente, si bien eso no quita para que los mismos, como contenidos constitucionales mínimos que son, puedan invocarse directamente ante los tribunales sin que aquélla se haya producido²⁵².

²⁵² AGUDO ZAMORA, M.: Necesidad y eficacia de los principios rectores de las políticas públicas en los nuevos estatutos de autonomía. Centro de de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012. Pag. 12.

Si bien los principios rectores pueden carecer de la fuerza que le es propia a los clásicos derechos constitucionales civiles y políticos, pero se erigen en mandatos de optimización cuya configuración jurídica, como hemos mencionado, viene definida por el art. 53.3 CE que determina que los principios rectores van dirigidos a todos los poderes públicos y, por ende, a los legisladores autonómicos que son impelidos por dichos principios a fin de cumplir lo expresado en el Capítulo III, Título I del texto constitucional en conexión con el artículo 1.1º y 9.2 CE.

Aunque los principios rectores carecen de la aplicabilidad y justiciabilidad que caracterizan a los derechos constitucionales, tienen el valor que la propia Constitución les genera con respecto a los poderes públicos, orientando sus respectivas actuaciones ya sea informando la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Por ello, debe valorarse la importancia del contenido del principio rector en relación con la implementación de medidas sociales elementales a no fomentar políticas contrarias a dichos principios rectores, a evitar la disfunción de servicios esenciales y en última instancia a proteger a la comunidad política de retrocesos en los niveles de cobertura y protección social existentes.

Debe observarse si los principios rectores que están enunciados en cualquiera de los Estatutos de autonomía reformados se encuentran, respecto de sus CC.AA., en similar disposición a la que ocupan los principios rectores de la política social y económica respecto de todos los poderes públicos del Estado. Debe distinguirse entre los principios insertos en los Estatutos que vengán a reproducir los preceptos constitucionales del Capítulo III y los principios *ex novo* surgidos de la actuación de los poderes legislativos autonómicos.

En relación con los primeros (los principios insertos en los Estatutos que vengán a reproducir los preceptos constitucionales del Capítulo III), al tratarse de principios rectores reproducidos, puede considerarse que su potestad de obligar a su cumplimiento deriva de la fuerza del texto constitucional y no de la fuerza del Estatuto de autonomía, con la salvedad de que el mandato que se encuentra en el principio rector constitucional se vuelve inflexible al consignarse en el texto estatutario quedando el legislador autonómico vinculado de manera más taxativa. Este efecto de menor flexibilidad aumentará si los principios rectores constitucionales son calificados de derechos subjetivos por el Estatuto de autonomía, lo que vendría a añadir una carga de gravedad jurídica buscada por el art.53.3 CE²⁵³.

²⁵³ Este elemento es intensamente matizado por la STC 247/2007 cuando afirma en F.J. 13. b):

Estos principios rectores se caracterizan porque, aunque informan “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, tienen, de acuerdo con su propio enunciado constitucional, una naturaleza muy diversa y, en todo caso, “sólo podrán ser alegados ante la

En cuanto al alcance regulador del régimen de los principios rectores si no se desarrollan normativamente habrán de regir las reglas constitucionales y el propio tenor literal de los textos estatutarios en los referido a los principios rectores y su papel a la hora de informar sobre la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Si en algún caso, la ejecución de algún principio rector deriva en una plasmación efectiva como derecho subjetivo, su régimen será el que el propio de los mismos en términos de accionabilidad de los tribunales. En los propios Estatutos de autonomía se apela a los poderes públicos autonómicos a que adopten las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, mediante el impulso de la legislación pertinente, establecer garantías suficientes de financiación y desarrollar medidas para llevar a término las necesarias actuaciones administrativas de forma eficaz.

Si partimos de la premisa que las CC.AA. tienen competencia para regular derechos, si bien no es ésta una competencia que la Constitución reconozca de forma explícita, sí que el juego de los diversos títulos competenciales contenidos en los arts. 148 y 149 CE deja a los poderes autonómicos amplios márgenes de actuación en algunos derechos: en los derechos de participación ante la Administración autonómica, en los derechos lingüísticos, en su caso, y muy especialmente en los derechos sociales y económicos. Por el contrario, en relación con los derechos de libertad y de la esfera personal e incluso con los derechos de participación política y algún derecho de carácter social (educación y sindicación), las facultades de intervención autonómicas quedan constreñidas a los estrictos límites derivados del reconocimiento constitucional y del desarrollo que del mismo se realice por ley orgánica (art. 81 CE).

Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (art. 53.3 CE). Estos principios carecen, por tanto, de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales, aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos, también en este caso sin distinción, orientando sus respectivas actuaciones.

Por lo tanto, desde la perspectiva que atendemos ahora, basta decir que estos principios rectores contenidos en la Constitución se proyectan también con el alcance señalado sobre las competencias normativas de las Comunidades Autónomas porque van dirigidos, como se acaba de decir, a todos los poderes públicos sin excepción con el alcance y eficacia que les otorga el art. 53.3 CE.

De este modo se respalda la idea de que los principios rectores estatutarios se encuentran frente a las respectivas Comunidades Autónomas en similar posición que los principios rectores constitucionales frente a todos los poderes públicos. Así, pues se extrapola al ámbito autonómico las incertidumbres que han venido planteándose en torno a las relaciones entre las normas programáticas, configuradas como principios rectores por el texto constitucional, y la actividad pública para el desarrollo de éstos.

Un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los derechos que se incorporan en las nuevas normas estatutarias excedería del objeto de este trabajo. Por ello, el examen realizado se ha limitado a identificar qué tipos de derechos son los que, en función de su contenido y del ámbito material en el que se proyectan, mayoritariamente se regulan y si verdaderamente estamos en presencia de “nuevos” derechos.

Podemos identificar al menos cinco grupos de derechos: relativos a la igualdad y a la no discriminación, de participación, frente a la Administración (autonómica y local), socioeconómicos y lingüísticos en aquellas Comunidades con lengua propia distinta del castellano. De este modo se puede establecer el siguiente cuadro comparativo:

	ANDALUCIA	CATALUÑA	VALENCIA	BALEARES	ARAGÓN	CASTILLAY LEÓN
Promoción de la igualdad y libertad de todas las personas	Art. 37.1.2º: <i>lucha contra sexismo, xenofobia, homofobia.</i>	Art. 40.8: <i>promoción de la erradicación del racismo, antisemitismo, xenofobia, homofobia, etc.</i> Art. 40.7: <i>promoción de la igualdad de las distintas uniones estables de pareja.</i>	Art. 10.3: <i>igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas y sus familias, igualdad de derechos de hombres y mujeres.</i>	Art. 16.3: <i>igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas y dependientes.</i>	Art. 20.a): <i>condiciones necesarias para conseguir la libertad e igualdad efectivas.</i>	Art. 16.13: <i>igualdad de trato de las distintas modalidades de familia.</i> Art. 16.14: <i>acceso a la vivienda en condiciones de igualdad.</i>
Protección familia y modelos de familia		Art. 40.2: <i>Protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia.</i> Art. 40.7: <i>promoción de la igualdad de las distintas uniones estables de pareja.</i>	Art. 10.3: <i>defensa integral de la familia</i>	Art. 16.3: <i>defensa integral de la familia y parejas estables</i>	Art. 24.b): <i>protección integral de la familia y de toda forma de convivencia reconocida por el ordenamiento jurídico.</i>	Art. 16.13: <i>protección integral de las distintas modalidades de familia.</i>

Protección jóvenes	Art. 37.1.8º: <i>Integración de los jóvenes en la vida laboral, favoreciendo su autonomía personal.</i>	Art. 40.4: <i>favorecer la emancipación de los jóvenes y su acceso al mundo laboral y a la vivienda. Participación en la vida social y cultural.</i>	Art. 10.3: <i>participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural</i>	Art. 16.3: <i>participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.</i>	Art. 24.f): <i>favorecer la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda</i>	Art. 16.12: <i>plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía. Acceso a la formación, empleo y vivienda.</i>
Protección de discapacitados y personas en situación de dependencia	Art. 37.1.4º: <i>Especial protección de las personas en situación de dependencia.</i> Art. 37.1.5º y 6º: <i>Autonomía e integración social y profesional de personas con discapacidad</i>	Art. 40.5: <i>protección jurídica e integración social, económica y laboral de personas con discapacidades.</i>	Art. 10.3: <i>no discriminación de personas con discapacidad</i> . <i>Participación y protección de dependientes.</i> Art. 13.2 y 4: <i>medidas de acción positiva para la integración de los discapacitados.</i>	Art. 16.3: <i>participación, protección, integración, acceso a la vida pública, social, educativa y económica; y no discriminación de personas dependientes.</i> Art. 19.1 y 2: <i>medidas de acción positiva para la integración de los dependientes.</i>	Art. 25: <i>promoción de la autonomía personal e integración social y profesional de personas con discapacidad</i>	
Protección mayores	Art. 37.1.3º: <i>Atención integral a los mayores.</i>	Art. 40.6: <i>protección personas mayores. Principio de solidaridad intergeneracional</i>	Art. 10.3: <i>Participación y protección de las personas mayores</i>	Art. 16.3: <i>protección y atención integral de las personas mayores</i>	Art. 24.g): <i>protección mayores.</i>	

Protección mujer	Art. 37.1.1º: <i>lucha contra el sexismo.</i> Art. 37.1.11º: <i>equiparación laboral entre hombres y mujeres.</i>	Art. 41: - <i>equiparación laboral entre hombres y mujeres.</i> - <i>frenar la violencia contra las mujeres.</i> - <i>consideración del ámbito doméstico y familiar.</i> - <i>libre decisión de la mujer.</i>	Art. 10.3: - <i>igualdad de derechos de hombres y mujeres.</i> - <i>protección contra la violencia de género.</i> Art. 11: <i>compatibilización de vida familiar y laboral.</i>	Art. 16.3: - <i>igualdad de derechos de hombres y mujeres.</i> - <i>protección contra la violencia de género.</i> Art. 17: <i>no discriminación por razón de sexo.</i>	Art. 24.c): <i>Igualdad entre hombre y mujer.</i>	
Protección infancia		Art. 40.3: <i>Protección de los niños (contra explotación, abandono, malos tratos y pobreza).</i> <i>Prioridad al interés del niño.</i>	Art. 10.3: <i>protección específica y tutela social del menor.</i>	Art. 16.3: <i>protección específica y tutela social del menor.</i>	Art. 24.e): <i>protección de la infancia (contra explotación, malos tratos o abandono).</i>	
Integración de los inmigrantes	Art. 37.1.9º: <i>Integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes.</i>	Art. 42.6: <i>acogida, efectividad de derechos e igualdad de oportunidades de los inmigrantes.</i>	Art. 10.3: <i>atención social de los inmigrantes.</i>	Art. 16.3: <i>atención social de los inmigrantes.</i>	Art. 29: <i>fomento de la integración social de las personas inmigrantes.</i>	
Bienestar y cohesión social	Art. 37.1.7º: <i>atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.</i>	Art. 42: - <i>fomento servicios sociales.</i> - <i>integración social de personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión social.</i> - <i>garantía de</i>	Art. 15: <i>facilitar la inserción social de los ciudadanos en estado de necesidad</i>	Art. 12.3: <i>protección social.</i> Art 21: <i>facilitar la inserción social de los ciudadanos en estado de necesidad.</i>	Art. 23: - <i>promoción y garantía de un sistema público de servicios sociales.</i> - <i>Eliminación de causas de efectos de marginación o</i>	Art. 16.23: <i>no discriminación y respeto de los diferentes colectivos étnicos, culturales y religiosos.</i> - <i>especial atención a la comunidad</i>

		<i>la calidad y gratuidad de los servicios sociales básicos. - reconocimiento expreso a la cultura del pueblo gitano.</i>			<i>exclusión social. - integración de las minorías étnicas, en especial de la comunidad gitana.</i>	<i>gitana.</i>
Ámbito socio económico	<p>Art. 37.1.10º: <i>empleo de calidad, prevención riesgos laborales y promoción en el trabajo.</i></p> <p>Art. 37.1.11º: <i>equiparación laboral entre hombres y mujeres. Conciliación vida laboral y familiar.</i></p> <p>Art. 37.1.12º: <i>impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales.</i></p> <p>Art. 37.1.13º: <i>fomento de la capacidad emprendedora</i></p>	<p>Art. 45: <i>-promoción del progreso económico y social. - medidas para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores. -fomento de la capacidad emprendedora.</i></p>	<p>Art. 11: <i>igualdad de condiciones laborales entre hombres y mujeres y compatibilidad entre vida familiar y laboral.</i></p>	<p>Art. 27.1: <i>impulso de la formación permanente y a la ocupación estable garantizando la seguridad, dignidad y salud en el trabajo.</i></p>	<p>Art. 26: <i>-promoción pleno empleo. -prevención de riesgos laborales. - igualdad de oportunidades. - formación y promoción profesional. - conciliación vida laboral y familiar.</i></p>	<p>Art. 16.2: <i>crecimiento económico sostenible.</i></p> <p>Art. 16.3: <i>creación de empleo estable y de calidad.</i></p> <p>Art. 16.4: <i>fomento del diálogo social con sindicatos y agentes económicos y sociales. Creación de un Consejo del Diálogo Social.</i></p> <p>Art. 16.5: <i>desarrollo de la actividad empresarial.</i></p> <p>Art. 16.7: <i>proyección exterior de las empresas.</i></p>
Acceso a la Sociedad del Conocimiento y de la	<p>Art. 37.1.15º: <i>Acceso a la sociedad del conocimiento</i></p>	<p>Art. 52: <i>medios de comunicación social</i></p>	<p>Art. 19.2: <i>impulso de la formación y</i></p>	<p>Art. 29: <i>impulso del acceso a las nuevas</i></p>	<p>Art. 28.2: <i>acceso a los servicios audiovisuales</i></p>	<p>Art. 16.21: <i>Plena incorporación a</i></p>

Información y a las nuevas tecnológicas	<i>con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.</i>	<i>(información plural y veraz). Art. 53: Acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación.</i>	<i>uso de las nuevas tecnologías,, y mejora de las infraestructuras existentes.</i>	<i>tecnologías, integración en la sociedad de la información.</i>	<i>y a las tecnologías de información y comunicación. Art. 28.3: medios de comunicación social (información plural y veraz).</i>	<i>la sociedad del conocimiento (dotación de infraestructuras e igualdad de acceso). Art. 16.22: medios de comunicación social (información plural, veraz y objetiva).</i>
Cultura y diversidad cultural	Art. 37.1.17º: <i>libre acceso a la cultura y respeto a la diversidad cultural.</i> Art. 37.1.18º: <i>patrimonio cultural, histórico y artístico.</i> <i>- especial referencia al flamenco.</i>	Art. 44.4: <i>-creatividad artística -difusión y conservación del patrimonio cultural.</i> Art. 44.5: <i>acceso a la cultura.</i>	Art. 12: <i>- protección y defensa de la identidad cultural.</i> <i>- respeto a la diversidad cultural.</i> <i>- protección y defensa de la creatividad artística, científica y técnica.</i>	Art. 12.3: <i>promoción cultura.</i> Art. 18: <i>- protección y defensa de la creatividad e identidad cultural.</i> <i>- integración cultural.</i> <i>- respeto a la diversidad cultural.</i>	Art. 22: <i>Patrimonio cultural.</i> <i>- retorno a la Comunidad de bienes de su patrimonio cultural.</i> Art. 28.1: <i>creatividad artística.</i>	Art. 16.17: <i>patrimonio cultural, acceso a la cultura.</i> <i>- retorno a la Comunidad de bienes de su patrimonio cultural</i>
Memoria Histórica		Art. 54: <i>conocimiento y mantenimiento de la memoria histórica.</i>			Art. 54: <i>conocimiento y mantenimiento de la memoria histórica.</i>	
Equilibrio territorial		Art. 46: <i>equilibrio territorial.</i>	Art. 19.1: <i>promoción de políticas de equilibrio territorial entre zonas</i>	Art. 23.3: <i>promoción de políticas de equilibrio territorial entre zonas costeras y del</i>	Art. 20.c): <i>Corrección de desequilibrios económicos, sociales y culturales entre</i>	

			<i>costeras y del interior.</i>	<i>interior.</i>	<i>los diferentes territorios.</i>	
Medio Ambiente	Art. 37.1.20º: <i>respeto medio ambiente (paisaje, recursos naturales, agua y aire).</i> Art. 37.1.21º: <i>desarrollo energías renovables.</i>	Art. 46: <i>protección medio ambiente, desarrollo sostenible.</i>	Art. 17.2: <i>protección del medio ambiente, diversidad biológica y procesos ecológicos.</i>	Art. 23.2: <i>protección y defensa de la naturaleza, territorio, medio ambiente y paisaje.</i>		Art. 16.15: <i>impulso de la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental. Impulso desarrollo sostenible.</i>
Viviendas protegidas y Suelo	Art. 37.1.22º: <i>uso racional del suelo y acceso a viviendas protegidas.</i>	Art. 47: <i>generación de suelo y promoción de vivienda pública y protegida.</i>	Art. 16: <i>promoción del acceso a una vivienda digna.</i>	Art. 22: <i>promoción del acceso a una vivienda digna.</i>	Art. 27: <i>promoción del derecho a una vivienda digna y uso racional del suelo.</i>	Art. 16.14. <i>Promoción de vivienda pública y protegida y generación de suelo.</i>
Fomento de sectores estratégicos	Art. 37.1.14º: <i>sector turístico y agroalimentario.</i>	Art. 46.4: <i>actividades agrarias, ganaderas y silvícolas.</i>	Art. 18: <i>sector agrario.</i>	Art. 24: <i>sector turístico y primario.</i>		Art. 16.11: <i>sector agrícola, ganadero y agroalimentario.</i>
Educación	Art. 37.1.1º: <i>Educación en valores.</i> Art. 37.1.13: <i>impulso de la labor de la Universidad.</i>	Art. 44.1,2 y 3: <i>Educación en valores.</i>		Art. 12.3: <i>promoción del derecho a la educación.</i>	Art. 21: <i>Educación de calidad.</i>	Art. 16.19: <i>Educación de calidad.</i> Art. 16.20: <i>Apoyo a la Universidad.</i>
Investigación e Innovación	Art. 37.1.13: <i>- fomento de la investigación e innovación.</i> <i>- impulso de</i>	Art. 44.4: <i>fomento de la investigación de calidad.</i>	Art. 12: <i>protección y defensa de la creatividad</i>	Art. 29: <i>incorporación de procesos de innovación.</i>	Art. 28.1: <i>fomento de la investigación, desarrollo e</i>	Art. 16.6: <i>promoción y fomento de la investigación</i>

	<i>la labor de la Universidad.</i>		<i>artística, científica y técnica. Art. 19: incorporación de procesos de innovación.</i>		<i>innovación científica, tecnológica y técnica.</i>	<i>científica, desarrollo e innovación tecnológica. Art. 16.20: Apoyo a la Universidad.</i>
Proyección exterior						<i>Art. 16.7: proyección exterior de las empresas. Art. 16.18. fomento de la presencia cultural, económica y social de Castilla y León en el exterior.</i>
Movilidad (Transporte público) y Seguridad Vial		<i>Art. 48: promoción de políticas de transporte, comunicación y seguridad vial.</i>				
Protección de los consumidores	<i>Art. 37.1.19º: Consumo responsable</i>	<i>Art. 49: protección de los derechos e intereses de los consumidores.</i>	<i>Art. 9.5: políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios.</i>	<i>Art. 14.5: políticas de defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones.</i>		<i>Art. 16.16: protección de los derechos de los consumidores y usuarios.</i>
Fomento y difusión de la lengua propia		<i>Art. 50: fomento y difusión del catalán.</i>	<i>Art. 9.2: (regulación sólo como derecho).</i>	<i>Art. 14.3: (regulación sólo como derecho).</i>		
Sociedad	<i>Art. 37.1.16º:</i>	<i>Art. 43:</i>	<i>Art. 9.4:</i>	<i>Art. 15.1:</i>	<i>Art. 30:</i>	<i>Art. 16.24:</i>

Democrática Avanzada	<i>fortalecimiento de la Sociedad civil y del asociacionismo.</i> Art. 37.1.23º: <i>fomento de las relaciones interculturales bajo principios constitucionales.</i> Art. 37.1.24º: <i>atención víctimas de delitos (terrorismo).</i> Art. 37.1.25º: <i>atención y protección en situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.</i>	<i>fomento de la participación.</i>	<i>promoción de la participación.</i> Art. 14: <i>protección personas víctimas de catástrofes naturales y sobrevenidas.</i>	<i>Promoción de la participación.</i> Art. 20: <i>protección personas víctimas de catástrofes.</i>	<i>- Promoción de la cultura de paz mediante valores democráticos.</i> <i>- protección social de víctimas de violencia (género y terrorismo).</i>	<i>fortalecimiento de la Sociedad civil, asociacionismo, voluntariado y participación social.</i> Art. 16.25: <i>civismo democrático.</i>
Calidad de la Administración	Art. 37.1.1º: <i>prestación de unos servicios públicos de calidad.</i>	Art. 43.3: <i>campañas electorales institucionales que promuevan la participación ciudadana y la información veraz, objetiva, neutral y plural.</i>	Art. 9.3: <i>Administración de Justicia sin demoras indebidas, próxima al ciudadano.</i>	Art. 12.3: <i>acceso a los servicios públicos.</i>	Art. 31: <i>control del carácter y tratamiento de la información institucional.</i>	Art. 16.1: <i>prestación de unos servicios públicos de calidad.</i>
Lucha contra la despoblación					Art. 20.b): <i>favorecer el arraigo y regreso de los que viven y trabajan en el exterior.</i>	Art. 16.8: <i>favorecer el retorno y la reagrupación familiar de quienes viven en el exterior.</i> Art. 16.9: <i>lucha contra la despoblación</i>

						Medidas de atracción de población.
Fomento Paz y Cooperación al Desarrollo mundial		Art. 51: <i>promoción de la cultura de paz y fomento de la paz mundial.</i>			Art. 30: <i>Promoción de la cultura de paz.</i>	Art. 16.25: <i>promoción de la cultura de paz.</i>

Si tenemos en cuenta cuáles son los derechos constitucionalmente proclamados, su desarrollo normativo, por parte del legislador estatal o autonómico, y jurisprudencia del Tribunal Constitucional y aquellos otros que se reconocen en diversos textos internacionales vigentes en nuestro Estado y la práctica que de ellos han realizado los organismos internacionales competentes, la respuesta es negativa. Una lectura detenida de los Títulos estatutarios relativos a los derechos evidencia que el estatuyente ha formulado como derechos propios, determinados derechos que ya existen en el panorama nacional e internacional, con respecto a los cuales ha realizado una “selección” o una “reformulación” conforme a las necesidades, aspiraciones o valores presentes de una manera u otra en la ciudadanía de la respectiva comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a los derechos constitucionales, es cierto que son escasas las reproducciones literales, las cuales afectan, en la mayoría de ocasiones, a la proclamación estatutaria del principio de igualdad, el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la comunidad autónoma, algunos derechos de participación (petición o iniciativa legislativa popular) o determinados contenidos del derecho a la educación (igualdad en el acceso, obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, la creación de centros docentes el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, etc.). No obstante, lo más habitual en las Cartas estatutarias es que se formulen como derechos contenidos propios del derecho constitucional a los que la Constitución no alude de forma expresa, procediendo, de esta manera, a “actualizar” el derecho. Es el caso de la formulación del principio de igualdad entre hombres y mujeres y sus distintas proyecciones, en especial en el ámbito participativo; o de la ampliación de las cláusulas de no discriminación que acogen los nuevos Estatutos a circunstancias como la lengua, la cultura, las características genéticas o la orientación sexual. Pero también podríamos situar en esta lógica la mayoría de los derechos sociales que proclaman los nuevos Estatutos y, más en concreto, aquellos que coinciden con alguno de los ya enunciados en el Capítulo III del Título I de la

Constitución. Con respecto a los mismos, el estatuyente ha intentado dotarlos de un contenido más específico.

Si nos detenemos en la proclamación que realizan los nuevos Estatutos de los derechos sociales, constatamos, además, que el estatuyente ha ido perfilando su contenido estatutario a base de incorporar contenidos y derechos que el legislador ordinario –estatal o autonómico, en el ejercicio de sus competencias– ya había regulado. El Estatuto lo único que hace es recibirlos, dotándolos de un rango normativo más elevado, el que corresponde a la norma estatutaria. Entre todos ellos, el ejemplo más claro lo ofrece la proclamación estatutaria del derecho a la salud, por ser uno en los que el estatuyente ha sido más “*innovador*” a la hora de explicitar concretos derechos subjetivos.

Los derechos que realmente pueden calificarse de “nuevos” son casi testimoniales. En ellos podrían incluirse el derecho a acceder y a utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o el derecho al agua –que, como se ha analizado, no acogen todos los Estatutos. Otros derechos que aparecerían como novedosos podrían ser el derecho de las personas dependientes, el derecho a la solidaridad que algunos Estatutos proclaman respecto de las personas desfavorecidas o los derechos de las minorías. Si dejamos al margen el derecho a la solidaridad, con respecto al cual no se acierta a identificar un contenido cierto, en el resto de los citados creemos estar en presencia de una concreción de la posición de determinadas personas que integran algunos colectivos a los que los Estatutos ya ofrecen protección a partir del reconocimiento de derechos (mujeres, personas mayores, menores o discapacitados) o el establecimiento de mandatos en la forma de principios rectores (inmigración, minorías religiosas, étnicas o culturales).

Como hemos expresado, no todos los nuevos Estatutos acompañan su catálogo de derechos de un régimen de garantías. Tan sólo los Estatutos catalán y andaluz, y los proyectos de Castilla-La Mancha y Castilla y León contienen, en sus Títulos relativos a los derechos, un capítulo referido a los mecanismos de protección de los mismos²⁵⁴. Ahora bien, no puede concluirse que el resto de Estatutos carezca de ningún instrumento de tutela o norma que sirva para dotar de efectividad a este derecho. En este sentido, cabe recordar que por el hecho de aparecer estos derechos en una norma jurídica, no puede negárseles su contenido y eficacia normativa y su vocación de ser aplicados, en última instancia, por los órganos jurisdiccionales –aun con los matices a los que nos hemos referido en el apartado anterior–. La especial rigidez del Estatuto se proyecta igualmente en todas y cada una de las normas que lo integran. Y por tanto, también de los derechos,

²⁵⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 95.

los cuales van a ser de obligado respeto y cumplimiento por parte de los poderes públicos propios de la comunidad autónoma, cuya ordenación realiza el Estatuto de Autonomía.

Los nuevos textos de autonomía reformados contemplan mecanismos institucionales destinados a garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos al tiempo que disponen, junto a los órganos de tutela de carácter general, otros órganos específicos que actúan como garantías de determinados derechos estatutariamente proclamados²⁵⁵.

Además de la regulación de órganos a los que se encomienda la tutela, general o sectorial, de los derechos, los Estatutos que regulan el sistema de garantías de sus propios derechos, lo hacen casi en identidad de términos y claramente inspirado en los mecanismos de garantía que la Constitución contempla en el Capítulo IV del Título I. Así, todos ellos declaran la vinculación de los poderes públicos autonómicos a los derechos proclamados.¹⁵⁹ Ésta es ciertamente una cláusula de garantía que viene a confirmar el carácter normativo de este conjunto de disposiciones que se contienen ya en una norma jurídica. A pesar de ello, no creo que sea una norma redundante.

En relación a las garantías jurisdiccionales los nuevos Estatutos, no han previsto procedimiento alguno de tutela jurisdiccional de sus propios derechos. La Constitución atribuye además la competencia exclusiva en legislación procesal al Estado (art. 149.1.6 CE) “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas”. Salvedad, esta última, que han aprovechado algunos Estatutos para asumir competencias en materia de derecho procesal que pueden abrir una vía para que estas comunidades autónomas puedan, en un futuro, regular algún procedimiento específico dirigido a tutelar estos derechos si se considera que estas Declaraciones de derechos constituyen una particularidad propia del derecho sustantivo autonómico la ausencia de una previsión específica en los nuevos Estatutos en relación con la protección jurisdiccional de los

²⁵⁵ La figura del defensor de los derechos autonómicos se materializa en el *Síndic de Greuges* en los Estatutos valenciano (arts. 20.3 y 38) y catalán (arts. 78 y 79); *Sindacatura de Greuges* en el Estatuto balear (art. 51); *Defensor del Pueblo* en el Estatuto de Andalucía (arts. 41 y 128) y en el proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 22. 3 y 51); *Justicia de Aragón* en el Estatuto Aragonés (arts. 32 y 59-60); *Procurador del Común* en el proyecto de Estatuto de Castilla y León (art. 18) y *Diputado del Común* en el proyecto de Estatuto canario (art. 6.3). Como órganos de control de ámbitos específicos aparecen Consejos audiovisuales a los que se les encomienda velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios de comunicación audiovisual en los Arts. 56.3 del Estatuto valenciano; 82 del Estatuto catalán; 131 del Estatuto andaluz y 92 del Estatuto balear y en los Art. 31 y 156.d) del Estatuto catalán; 75.5 del Estatuto aragonés y 113.2 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha en lo relativo a las autoridades autonómicas independientes para la protección de datos. De manera singular el la LO 6/2006 de 19 de julio introduce la figura del Consejo de Garantías Estatutario en tanto que institución autonómica que vela por la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat (art. 76.1).

derechos que proclaman no puede inferirse que éstos no sean susceptibles de ser protegidos por los tribunales de justicia a través de los procesos y procedimientos ya regulados en la legislación procesal vigente. Aun así, el estatuyente catalán no ha podido reprimir la previsión expresa de “un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia” contra los actos –suponemos que públicos y privados a tenor de la vinculación que estos derechos proyectan, en ocasiones, también a los particulares– que los vulneren “*de acuerdo con los procedimientos que establecen las leyes*”. Ciertamente, estamos en presencia de una mera expectativa de tutela, cuya realidad, hoy por hoy, va a depender de la estricta voluntad del legislador estatal.

La incorporación de Cartas de Derechos en los nuevos Estatutos es ciertamente una de las novedades más significativas y controvertidas –desde la perspectiva jurídica-constitucional– que se incorporan en el actual proceso estatutario. Un seguimiento del debate jurídico constata además cómo se han ido matizando las tesis que se oponían frontalmente a la inclusión de dichas Declaraciones en las normas estatutarias. En general, no creo que pueda seguir manteniéndose la inconstitucionalidad de estas Cartas estatutarias que se presentan en total sintonía con la configuración constitucional del Estatuto de Autonomía y con la concepción de los derechos de los ciudadanos en el marco de un Estado constitucional social y democrático de derecho. Los derechos estatutarios aparecen absolutamente complementarios e incluso actualizadores de los derechos que en su día proclamó el constituyente. Y constituyen un elemento más que legitima el ejercicio del poder político también en el ámbito subestatal. Lo anterior, sin embargo, no nos lleva a soslayar algunas extralimitaciones del estatuyente a la hora de regular los concretos derechos, las cuales van a requerir, sin duda alguna, de una precisión interpretativa del Tribunal Constitucional para adecuar su alcance a los estrictos ámbitos en los que pueden actuar las comunidades autónomas.

Los Estatutos siguen siendo, esencialmente, normas institucionales básicas de la comunidad autónoma en la medida en que la definen y regulan sus particularidades propias (cuestiones simbólicas), determinan el conjunto de órganos que ejercen el autogobierno (cuestiones orgánicas) en el marco constitucional, y fijan cuantitativamente el autogobierno a través de las competencias (cuestiones competenciales).

En este marco conceptual, los derechos se insertan en el Estatuto ensalzando su contenido simbólico y cualificando el orgánico y competencial. Por lo demás, está por ver en un futuro la efectiva capacidad de transformación que estos nuevos derechos pueden proyectar en nuestro modelo territorial de Estado, consolidando algunos de los perfiles federales que, desde sus inicios, buena parte de nuestra doctrina ha identificado en el mismo.

Capítulo 5.-Subsidiariedad y responsabilidad en el ejercicio de prestación de las Administraciones Locales en materia de derechos sociales.

5.1.-Las Administraciones locales; contexto español y europeo.

La evolución de la situación de los Ayuntamientos viene marcada por un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo y la definición legal de su papel y por una legislación que limita su poder de autoorganización. El desajuste es creciente porque las demandas de los ciudadanos se dirigen a la administración más próxima. En segundo lugar la descentralización de competencias no ha llegado al nivel local de los recursos. Se acusa el impacto en los municipios de las competencias autonómicas que tienen condiciones de financiación deficientes, existiendo una falta de planificación de recursos entre los tres niveles de las instituciones del estado en el proceso de descentralización, en un contexto de desequilibrio financiero que muestra que el gasto corriente de los Ayuntamientos ha crecido en las áreas asociadas a las competencias autonómicas, donde las actividades y servicios no obligatorios alcanzan el 30% del gasto total municipal²⁵⁶.

En esta perspectiva conviene redefinir las competencias municipales para que se sitúen a la altura de la función local en un estado moderno.

La estructura básica del sistema de financiación vigente en España es de una débil participación en el gasto público; una excesiva contribución relativa de los ingresos propios y una débil participación de las demás administraciones. El sistema de imposición actual no recoge los fenómenos de producción y consumo de bienes. Se consideran apropiados los mecanismos de nivelación de servicios o la creación de un fondo de solidaridad. En el sistema de financiación actual ha de corregirse debido a la insuficiente participación en los ingresos del estado y de las CC.AA. no contando con recursos propios adecuados en cuanto a significación y definición de tasas para cubrir, con un incesante incremento de las deudas tributarias.

El equilibrio en las cuentas públicas locales llegará por contemplar una compensación a los esfuerzos realizados por los ayuntamientos y por la atención a un nuevo sistema de financiación. Es necesario reconocer la función local, ampararla y consolidarla llegando a un mejor reconocimiento de la autonomía local y financiera municipal²⁵⁷.

²⁵⁶ ÁLVAREZ PÉREZ, M. : “El endeudamiento como fuente de financiación en el sector público”, en AA.VV. Homenaje a Ricardo Pedreira Pérez, Universidad de Oviedo, 2000, págs. 159-185. VELASCO CABALLERO, F.: “Derecho local. Sistema de fuentes”, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, p. 43.

²⁵⁷ CHACÓN ORTEGA, L. y CORTÉS SÁNCHEZ, C.:” Manual de Procedimientos y Formularios de Organización Municipal, Potestad Reglamentaria y Régimen Jurídico de los Ayuntamientos”, Bayer Hnos.

La Administración Central se ha reservado los tributos de mayor potencial con facial gestión recaudatoria mientras que la administración local tiene aquellos cuya gestión depende de censos, matriculas etc...

Frente a los grandes objetivos de la ley 39/1988 nos encontramos con. Una supresión del IAE, exenciones fiscales sobre tributos, participación estancada en el PIE, dificultades para el endeudamiento local etc. La contradicción de las haciendas locales en las ciudades se encuentra en que recaen sobre la hacienda local los gastos de los servicios municipales clásicos y los derivados de nuevas situaciones. Las ciudades han de conservar sus actuaciones en varios ámbitos: aspectos internos de actuación en la misma ciudad; cumplir con el precepto de eficiencia económica; aspectos del entorno con definición realista de la ciudad y las relaciones con la comunidad autónoma²⁵⁸.

Para la financiación en las grandes ciudades hay que tener en cuenta la naturaleza de los ingresos municipales y su volumen relacionados con la tipología de sus competencias, por lo que esta financiación deberá tener en cuenta los gastos que, carácter de suplencia, prestan actualmente estas ciudades así como el traspaso de nuevas competencias hacia los Gobiernos Locales y caracteres de políticas estatales de las políticas realizadas por las grandes ciudades en la prestación de servicios. El actual sistema impositivo se presenta como poco apto por la baja elasticidad de los impuestos actuales, un impuesto de bienes inmuebles basado en estimaciones obsoletas, donde la imposición actual está dirigida a financiar servicios tradicionales, mientras que gran parte del gasto en servicios tiene carácter personal.

La actividad en las ciudades del sector terciario acentúa la desproporción entre rentas económicas e ingresos impositivos. Deben tenerse en cuenta las características específicas de los pequeños municipios, características que han de reflejarse en el sistema de participación en los ingresos del Estado y CC.AA..., en las figuras recaudatorias que

S.A., Barcelona, 2002, passim. DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Comentarios a la Ley de Haciendas Locales” 2 ed. Civitas-Thomson-Reuters, 2013, págs. 185 y ss. Véase del mismo autor “Consideraciones sobre la ley 57/2003, de 16 de diciembre”, publicado en Actualidad Jurídica Aranzadi, 5 de febrero de 2004.

²⁵⁸ ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coord.) (2004) Ley Comentada de las Haciendas Locales. Concordancia, Jurisprudencia, consultas tributarias y doctrina. Ediciones deusto, Barcelona. LÓPEZ ARRIBAS, C.” La reorganización territorial: hacia unos Ayuntamientos eficientes y viables: la fusión selectivas de municipios”, en R. Rodríguez González, “Reformar la Administración Territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009, págs.185 a 199.

configuran recursos propios con el respaldo de un Estado que apueste por reducir de manera progresiva la desigualdad territorial²⁵⁹.

Actualmente la base del IBI está vinculada al territorio y ha venido siendo un impuesto coraza frente a las exigencias de la administración municipal a la Administración Central.

Los ingresos municipales dependen excesivamente del IBI. Sería necesario pensar las siguientes cuestiones: diferenciar los tipos, mayores tipos en terrenos incultos, revisión catastral, alteraciones físicas y jurídicas, notificaciones catastrales, calendarios de fraccionamiento de pagos, tipologías de urbanización, valor catastral base-imponible y bonificaciones²⁶⁰. Las actuales tendencias abogan por un sistema de participación de ingresos incondicional que asegure la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin perturbar su autonomía, donde se dé cabida a una información municipalizada de estos importes en cada ejercicio al elaborar sus presupuestos, siendo necesario que la Participación de Ingresos del Estado (PIE) garantice la suficiencia financiera para la atención de los servicios municipales esenciales. La prestación de servicios municipales y la gestión de los mismos ocasionan el pago del IVA en cantidades muy importantes, procediendo de manera regular la exención del pago del IVA cuando los Ayuntamientos actúen como consumidores finales.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, ha supuesto un sobrecoste a los municipios afectados y limita la autonomía organizativa, si bien existen rigideces a la hora de establecer los equipos directivos, llegando la ley a establecer los requisitos necesarios²⁶¹. Al tiempo los municipios arrastran importantes deudas por haber tenido que afrontar gastos por encima de los que les corresponden. La eliminación de la deuda histórica debe hacerse con justicia y

²⁵⁹ BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Las relaciones entre la provincia y el municipio a través de procedimientos administrativos de tercera generación", en Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Coord. ZAFRA VÍCTOR, M.), CEMCI, Granada, 2011. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: "La potestad local de autoorganización: contenido y límites", op. cit. y GALÁN GALÁN, A. "La potestad organizativa local de autoorganización" (V. Merino Estrada, coord.), La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales", Granada, CEMCI, 2008, págs. 63-92. MOCHÓN LÓPEZ, L.: "Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales", en Revista de Hacienda Autonómica y Local, núm. 63, 1991, pág. 461 y ss.

²⁶⁰ ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: "El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria". *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011. NIEVES BORREGO, J.: "La financiación de los entes locales", en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 223 y ss.

²⁶¹ BOE nº 301 de 17 de Diciembre de 2003.

entregando a quienes no se endeudaron la cantidad que iguale la posición del conjunto del municipalismo en un contexto de ordenación legislativa que deberá ir acompañado de una memoria que refleje la evaluación de su coste y la previsión de la asignación de los recursos correspondientes²⁶².

5.2.-Capacidad de intervención y estructura de financiación y ejecución material de competencias de la Administración Local.

El art. 3 de la Carta de Autonomía Local entiende por autonomía local “*el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”²⁶³. El Tribunal Constitucional expresa en su Sentencia 237/1992 (FJ 6) que “El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 C.E.), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines”. En las SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990 se insiste en la implicación relativa a la “*la plena disponibilidad*” de sus ingresos “*sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas*”. Esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto. Estos criterios, que fueron sentados teniendo como punto de referencia a las Comunidades Autónomas, son trasportables al ámbito de la Administración Local, cuyas Corporaciones (Municipios y Provincias) tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de

²⁶² ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005, págs. 97 y ss.

²⁶³ La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los estados miembros integrantes de dicha organización supranacional. Incorporada a la legislación consolidada del reino de España tras su publicación en BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo. La carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003. CONSEJO DE EUROPA (1985). *Carta Europea de la Autonomía Local*. Consejo de Europa, Estrasburgo. CASADO CABALLERO, G. (2008). “La financiación de las organizaciones locales: principios de autonomía y suficiencia financiera”, en Quintana, J. P. (director), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid. PLAZA VÁZQUEZ, A. L.; VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: “Tributos locales”, en *Tratado de Derecho municipal*. Vol. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 2556 y ss.

medios afines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas Comunidades (art. 142 C.E.)²⁶⁴.

El texto constitucional reconoce como Entidades locales territoriales a los municipios, las provincias y las islas. También son entidades locales reconocidas por la LRBRL, las mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio. Por otra parte, las entidades locales pueden tener participación mayoritaria, aunque no íntegra, en sociedades mercantiles. A 1 de enero de 2016, el número de Entidades locales territoriales era de 13.049 y el de organismos autónomos y sociedades de 2.907. El número de municipios es de 8.122, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Dichos municipios presentan una media poblacional de 5.728 habitantes (para una población total en el cuarto trimestre de 2015 de 46.524.943 habitantes) con altos niveles de concentración de la población en las ciudades de más de 100.000 habitantes y un gran número de Ayuntamientos con menos de 1000 habitantes.

TIPOS DE ENTES	Nº
Municipios	8122
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas	11
ENTIDADES LOCALES (Arts. 137 y 141.4 CE)	8169
Mancomunidades	986

²⁶⁴ La autonomía local tiene carácter limitado ya que no puede oponerse a la unidad estatal (SSTC 4/1981 y 32/1981), cabiendo la imposición de instrumentos de relación con otros niveles administrativos garantizando los elementos que aseguren la identidad a la correspondiente corporación local que el texto constitucional garantiza (STC 109/1998). Se considera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las CC.AA. son extrapolables al ámbito de la Administración Local (STC 237/1992 FJ 6 y STC 134/2011) y que los principios de estabilidad no atentan ni contra la autonomía ni contra la suficiencia local sino que vienen a fijar un marco presupuestario en el que han de ejercerse las competencias (SSTC 57/1983 y 134/2011). En términos de autonomía de gasto se equipara la prevista para las CC.AA., en términos de plena disponibilidad de los ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer competencias propias, si bien la capacidad de establecer un plan de ingresos y gastos no debe entenderse con carácter absoluto (STC 109/1998 que recoge lo dispuesto previamente en las SSTC 237/1992, 96/1990, 201/1988 y 63/1986).

Áreas metropolitanas	3
Comarcas	81
Agrupaciones de municipios	80
Entidades Locales Menores	3730
ENTIDADES LOCALES (Art. 3.2 LRBRL)	4880
Organismos Autónomos Locales	1239
Entidades públicas empresariales	55
Sociedades mercantiles locales (participadas íntegramente)	1367
Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente	246
Organismos autónomos, entidades públicas y sociedades	2907

Fuente: DGCFCAEL

La población nacional en 2013 ha experimentado un descenso interanual del 0,29 % y se distribuye del siguiente modo entre los municipios clasificados según su respectivo número de habitantes:

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Nº de municipios	%	Población 01/01/2013	%	Población 01/01/2012	Δ (%)
>1.000.000 hab.	2	0,02%	4.819.069	10,23%	4.854.470	-0,73%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	4	0,05%	2.742.955	5,82%	2.746.440	-0,13%
De 100.001 a 500.000 hab.	57	0,70%	11.160.284	23,68%	11.193.750	-0,30%
De 50.001 a 100.000 hab.	81	1,00%	5.797.665	12,30%	5.731.867	1,15%
De 20.001 a 50.000 hab.	257	3,17%	7.593.871	16,11%	7.561.192	0,43%
De 5.001 a 20.000 hab.	915	11,27%	8.956.286	19,00%	9.026.364	-0,78%
≤ 5.000 hab.	6.799	83,76%	5.891.794	12,50%	5.986.418	-1,58%
Total (excepto Ceuta y Melilla)	8.115	99,98%	46.961.924	99,64%	47.100.501	-0,29%
Ciudades con estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla)	2	0,02%	167.859	0,36%	164.820	1,84%
TOTAL NACIONAL	8.117	100,00%	47.129.783	100,00%	47.265.321	-0,29%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 10.

En este contexto de concentración poblacional y estructura administrativa altamente descentralizada, los Ayuntamientos españoles en materia de estabilidad han visto reducido sus ingresos en términos absolutos (no porcentuales) en lo relativo a la participación en los ingresos del Estado y de los tributos Autonómicos, al tiempo que se han reducido sus ingresos por tributos propios, lo que ha redundado en una modificación sustancial de su capacidad de gasto, ahorro neto y estructuración de recursos humanos para la prestación de servicios²⁶⁵. Por entes, el 67,5% del gasto total lo gestionan los ayuntamientos, las diputaciones forales gestionan el 20,3% y el resto de las diputaciones el 9,2%. Los consejos y cabildos insulares gestionan el 2,9% del gasto total²⁶⁶.

El gasto total por habitante es más elevado en los municipios de población superior a 1.000.000 habitantes, seguido por los municipios de entre 500.000 y un millón de habitantes. El resto de municipios tienen un gasto inferior a la media nacional.

²⁶⁵ AA.VV.: *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo*. (Dir. Lucía Casado Casado, Josep Ramón Fuentes Gasó y Judith Gifreu Font), Ed. Tirant lo Blanch–Generalitat de Catalunya, Valencia, 2013.

ALCOZ, L, (Dir.) y HERNANDO RYDING, M (Coord.) “Crisis económica y reforma del régimen local”, Civitas, 2012, p. 54. ALMEIDA CERRECEDA, M.: “Portugal: El debate sobre la reforma de la administración local”, en *Crisis económica y reforma del régimen local*...cit., págs. 415 a 446.

²⁶⁶ Los Ayuntamientos españoles en materia de estabilidad presupuestaria han fluctuado desde un superávit del 0.08% en 2006 hasta un déficit del 0.15% en 2012, en un contexto en el que las Administraciones locales estaban abocadas al déficit cero, con la salvedad de los Ayuntamientos de más de 75.000 habitantes a los cuales se les permitía incurrir en déficit siempre que el PIB evolucionara por debajo del 2%. A partir de 2011, y tras la reforma operada en la Ley de Estabilidad presupuestaria por el RD 8/2011 de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (BOE nº 161 de 7 de julio de 2011), dicha posibilidad quedó limitada para dichas corporaciones locales al 0.05%. En 2012 se reconoció la posibilidad de que las entidades locales incurrieran en un déficit del 0.3% del PIB volviendo a la obligatoriedad de déficit cero para el ejercicio 2013. SUÁREZ PANDIELLO, J.: “Diez años de transferencias para financiar a los municipios”, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 8, 1992, pág. 89 y ss.

(€ por habitante)

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gastos no financieros	Gastos financieros	TOTAL GASTOS
>1.000.000 hab.	1.076,22	126,22	1.202,44	247,73	1.450,17
De 500.001 a 1.000.000 hab.	831,47	72,53	904,01	82,82	986,83
De 100.001 a 500.000 hab.	665,74	62,65	728,40	77,86	806,26
De 50.001 a 100.000 hab.	752,62	59,53	812,15	77,86	890,01
De 20.001 a 50.000 hab.	682,92	66,56	749,48	67,31	816,79
De 5.001 a 20.000 hab.	647,05	72,40	719,46	55,62	775,07
≤ 5.000 hab.	666,53	151,73	818,26	40,63	858,89
TOTAL MUNICIPIOS	727,58	83,03	810,62	84,96	895,58

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 16

Los municipios realizan el mayor gasto en los Servicios Públicos Básicos que incluye el gasto en seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, alcantarillado, abastecimiento domiciliario de agua potable, recogida, gestión y tratamiento de residuos, limpieza viaria, cementerio y servicios funerarios, alumbrado público y medio ambiente.

(Importes en miles de €)

TIPOS DE ENTES	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Actuac.de Protec. y Promoc. Social	Produc. bienes públic. carácter prefer.	Actuac. carácter económ.	Actuac. carácter general	TOTAL GASTOS
Ayuntamientos	4.944.723	16.122.983	4.200.713	5.962.515	2.394.406	8.432.754	42.058.095
Dip. Reg. Común	627.674	801.593	968.526	753.410	918.660	1.646.550	5.716.413
Dip. Reg. Foral	271.180	203.771	954.382	111.119	634.375	10.496.767	12.671.594
Consejos Insulares	44.815	43.506	166.630	39.037	101.731	38.192	433.910
Cabildos Insulares	181.583	144.260	251.587	177.279	338.905	303.299	1.396.912
TOTAL NACIONAL	6.069.976	17.316.113	6.541.838	7.043.360	4.388.076	20.917.562	62.276.925

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 27

En todas las Comunidades Autónomas, y en el ámbito municipal, la producción de bienes públicos básicos (Área de Gasto 1), ostenta el mayor peso relativo, al representar en término medio el 38,3% de los gastos totales.

(Importes en miles de €)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Actuac.de Protec. y Promoc. Social	Produc. bienes públic. carácter prefer.	Actuac. carácter económ.	Actuac. carácter general	TOTAL GASTOS
Andalucía	777.049	2.936.031	1.036.171	897.018	451.798	1.722.900	7.820.967
Aragón	122.513	310.259	100.876	202.451	121.567	514.061	1.371.727
Asturias	86.690	337.063	106.119	152.872	65.032	162.912	910.689
Illes Balears	135.868	515.628	89.083	170.608	109.814	182.855	1.203.856
Canarias	208.696	787.725	220.416	224.984	93.755	375.866	1.911.442
Cantabria	39.235	204.333	50.063	74.284	43.184	100.542	511.640
Castilla-León	180.337	762.282	168.611	326.995	143.905	484.950	2.067.081
Castilla-Mancha	154.712	612.521	198.639	279.249	81.351	357.211	1.683.682
Cataluña	766.858	3.257.367	746.134	1.423.701	482.372	1.783.633	8.460.064
Extremadura	52.364	299.740	155.466	111.431	60.295	218.089	897.385
Galicia	155.760	844.871	241.372	315.909	150.056	377.394	2.085.362
Madrid	1.585.132	2.978.076	569.725	932.578	313.452	1.035.347	7.414.310
Murcia	131.716	498.619	101.443	179.078	60.460	226.047	1.197.362
Navarra	-	-	-	-	-	-	-
País Vasco	-	-	-	-	-	-	-
Rioja	22.202	100.960	32.567	56.983	15.079	56.669	284.458
C. Valenciana	525.591	1.677.508	384.029	614.372	202.289	834.279	4.238.068
TOTAL MUNICIPIOS	4.944.723	16.122.983	4.200.713	5.962.515	2.394.406	8.432.754	42.058.095

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 29

En materia de ingresos, estableciendo su clasificación por entes, el 68,9% del ingreso total de las entidades locales corresponde a los municipios y el 31,1% restante a las provincias e islas.

(Importes en miles de €)

TIPOS DE ENTES	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Ingresos no financieros	Ingresos financieros	TOTAL INGRESOS
Ayuntamientos	42.593.801	1.626.048	44.219.849	2.176.828	46.396.677
Dip. Reg. Común	5.607.415	270.962	5.878.377	167.102	6.045.479
Dip. Reg. Foral	12.619.355	39.475	12.658.830	338.762	12.997.592
Consejos Insulares	379.695	55.955	435.650	1.352	437.002
Cabildos Insulares	1.331.941	64.375	1.396.316	40.511	1.436.827
TOTAL NACIONAL	62.532.207	2.056.816	64.589.022	2.724.555	67.313.577

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 37

Se registran importantes diferencias en los ingresos municipales por habitante según la comunidad autónoma donde radican los municipios. Madrid, Cataluña y Baleares son las que presentan un ingreso per cápita más elevado.

(€ por habitante)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Ingresos no financieros	Ingresos financieros	TOTAL INGRESOS
Andalucía	949,40	45,25	994,66	62,79	1.057,44
Aragón	962,64	95,36	1.057,99	18,77	1.076,76
Asturias	826,09	18,30	844,39	43,04	887,43
Illes Balears	1.087,32	30,23	1.117,55	70,37	1.187,92
Canarias	947,67	26,03	973,70	22,75	996,45
Cantabria	892,95	29,44	922,39	4,96	927,34
Castilla-León	839,86	48,74	888,60	13,08	901,68
Castilla-Mancha	816,36	41,35	857,70	15,84	873,54
Cataluña	1.138,47	40,57	1.179,04	30,35	1.209,39
Extremadura	808,38	71,28	879,66	24,61	904,28
Galicia	730,81	42,30	773,11	19,55	792,66
Madrid	1.147,76	19,60	1.167,36	136,02	1.303,38
Murcia	836,90	16,86	853,76	47,12	900,88
Navarra	-	-	-	-	-
Pais Vasco	-	-	-	-	-
Rioja	882,10	48,18	930,28	4,35	934,63
C. Valenciana	848,67	21,60	870,26	22,54	892,80
TOTAL NACIONAL	906,99	34,62	941,61	46,35	987,96

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 40

En los municipios los ingresos son fundamentalmente de carácter no financiero, siendo los más relevantes el IBI, las transferencias corrientes de la AGE y las tasas por prestaciones de servicios públicos o realización de actividades o por utilización privativa o aprovechamiento del dominio público.

CONCEPTOS DE INGRESOS	Importe (miles de €)	% sobre TOTAL INGRESOS	% sobre TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS
IBI	12.830.748	27,65%	29,02%
IVTM	2.264.105	4,88%	5,12%
IIVTNU	1.903.957	4,10%	4,31%
IAE	1.376.178	2,97%	3,11%
Resto Imp. Directos	424.961	0,92%	0,96%
ICIO	475.479	1,02%	1,08%
Resto Imp. Indirectos	541.046	1,17%	1,22%
Tasas	5.189.431	11,18%	11,74%
Precios públicos	581.023	1,25%	1,31%
Resto Capitulo 3	2.069.703	4,46%	4,68%
Ingresos Patrimoniales (Cap. 5 y 6)	1.232.459	2,66%	2,79%
Transferencias corrientes de la AGE	10.327.523	22,26%	23,35%
Transferencias corrientes de las CC. AA.	2.720.039	5,86%	6,15%
Transferencias corrientes de las Diputaciones	566.588	1,22%	1,28%
Transferencias corrientes otros sectores	330.626	0,71%	0,75%
Transferencias de capital	1.385.982	2,99%	3,13%
INGRESOS NO FINANCIEROS	44.219.849	95,31%	100,00%
Ingresos Financieros (cap. 8 y 9)	2.176.828	4,69%	
TOTAL INGRESOS	46.396.677	100,00%	

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 41

La autonomía financiera de los municipios, determinada por la importancia relativa de sus propios ingresos (tributos propios e ingresos patrimoniales), alcanza el 62,3% de sus recursos totales. Asimismo, se observa que en las diputaciones provinciales de régimen común sus ingresos propios suponen el 22,2% de sus recursos totales y en los consejos insulares esta cifra es aún más baja (12,19%)²⁶⁷.

²⁶⁷ ANÍBARRO PÉREZ, S.: "Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales", Aranzadi, Revista de Estudios Locales Cunal, núm. extra julio 2007. ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: "El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria". *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011. NIEVES BORREGO, J.: "La financiación de los entes locales", en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 223 y ss. SOLÉ VILANOVA, J.: "La financiación de los entes locales", en Informe sobre el gobierno local, MAP, Madrid, 1992, pág. 245 y ss.

(Importes en miles de €)

TIPOS DE ENTES	Tributos propios (a)	Ingresos patrimoniales (b)	Ingresos por transferencias (c)	Ingresos financieros (d)	TOTAL INGRESOS
Ayuntamientos	27.656.631	1.232.459	15.330.758	2.176.828	46.396.677
Dip. Reg. Común	1.256.244	83.224	4.538.909	167.102	6.045.479
Dip. Reg. Foral	12.217.678	11.619	429.533	338.762	12.997.592
Consejos Insulares	48.010	5.280	382.359	1.352	437.002
Cabildos Insulares	702.386	12.924	681.007	40.511	1.436.827
TOTAL NACIONAL	41.880.950	1.345.506	21.362.567	2.724.555	67.313.577

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 42

El ahorro bruto de las entidades locales, entendido este como la diferencia entre ingresos corrientes (capítulos 1 a 5) y gastos corrientes (capítulos 1 a 5) ascendió para el ejercicio 2013 a, 11.355,32 millones de euros. El 74,2% de éste se ha generado en los ayuntamientos, el 16,3% en las diputaciones de régimen común, el 6,4% en las diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco y el 3,1% restante en los consejos y cabildos insulares. El mayor volumen de ahorro bruto en relación con los ingresos corrientes se ha generado en las diputaciones de régimen común, seguido de la generación de ahorro en los cabildos insulares y los ayuntamientos.

(Importes en miles de €)

TIPOS DE ENTES	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro bruto	% Ahorro bruto / Ingresos corrientes
Ayuntamientos	42.593.801	34.168.650	8.425.151	19,78%
Dip. Reg. Común	5.607.415	3.757.921	1.849.493	32,98%
Dip. Reg. Foral	12.619.355	11.892.559	726.796	5,76%
Consejos Insulares	379.695	316.583	63.112	16,62%
Cabildos Insulares	1.331.941	1.041.174	290.767	21,83%
TOTAL NACIONAL	62.532.207	51.176.887	11.355.319	18,16%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 62

Tomando como referencia donde se produce el ahorro según el número de habitantes de los distintos municipios se observan los siguientes resultados:

(Importes en miles de €)

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro bruto	% Ahorro bruto / Ingresos corrientes
>1.000.000 hab.	7.099.636	5.186.383	1.913.252	26,95%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	2.792.126	2.280.690	511.436	18,32%
De 100.001 a 500.000 hab.	8.919.656	7.429.873	1.489.783	16,70%
De 50.001 a 100.000 hab.	5.335.396	4.363.451	971.945	18,22%
De 20.001 a 50.000 hab.	6.410.045	5.186.016	1.224.029	19,10%
De 5.001 a 20.000 hab.	7.167.369	5.795.198	1.372.171	19,14%
≤ 5.000 hab.	4.869.573	3.927.039	942.534	19,36%
TOTAL MUNICIPIOS	42.593.801	34.168.650	8.425.151	19,78%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 63

Agrupados por comunidades autónomas, el mayor volumen de ahorro bruto (por encima del 20% de los ingresos corrientes) se ha generado en Baleares, Madrid, Castilla-León, Canarias y Cataluña.

(Importes en miles de €)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro bruto	% Ahorro Bruto / Ingr. crtes.	Población	Ahorro Bruto por habitante (€)
Andalucía	8.013.245	6.546.793	1.466.452	18,30%	8.440.300	173,74
Aragón	1.296.816	1.054.838	241.978	18,66%	1.347.150	179,62
Asturias	882.402	725.626	156.776	17,77%	1.068.165	146,77
Illes Balears	1.208.740	930.743	277.998	23,00%	1.111.674	250,07
Canarias	2.007.813	1.592.960	414.853	20,66%	2.118.679	195,81
Cantabria	528.524	442.445	86.079	16,29%	591.888	145,43
Castilla-León	2.116.337	1.654.886	461.451	21,80%	2.519.875	183,12
Castilla-Mancha	1.715.164	1.426.942	288.222	16,80%	2.100.998	137,18
Cataluña	8.599.628	6.876.159	1.723.468	20,04%	7.553.650	228,16
Extremadura	892.459	734.239	158.220	17,73%	1.104.004	143,31
Galicia	2.021.368	1.688.622	332.746	16,46%	2.765.940	120,30
Madrid	7.455.352	5.756.998	1.698.353	22,78%	6.495.551	261,46
Murcia	1.231.959	1.014.269	217.690	17,67%	1.472.049	147,88
Navarra	-	-	-	-	644.477	-
Pais Vasco	-	-	-	-	2.191.682	-
Rioja	284.061	227.480	56.582	19,92%	322.027	175,70
C. Valenciana	4.339.934	3.495.651	844.282	19,45%	5.113.815	165,10
TOTAL MUNICIPIOS	42.593.801	34.168.650	8.425.151	19,78%	46.961.924	179,40

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 65

El ahorro neto, definido como diferencia entre el ahorro bruto y la amortización de pasivos financieros, es positivo en el conjunto del sector, así como, en cada uno de los grupos de entidades locales.

(Importes en miles de €)

TIPOS DE ENTES	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro bruto	Amortización pasivos financieros Capítulo 9 gastos	Ahorro neto	% Ahorro neto / Ing. crtes.
Ayuntamientos	42.593.801	34.168.650	8.425.151	3.771.575	4.653.576	10,93%
Dip. Reg. Común	5.607.415	3.757.921	1.849.493	596.198	1.253.295	22,35%
Dip. Reg. Foral	12.619.355	11.892.559	726.796	244.057	482.739	3,83%
Consejos Insulares	379.695	316.583	63.112	38.034	25.079	6,60%
Cabildos Insulares	1.331.941	1.041.174	290.767	160.756	130.011	9,76%
TOTAL NACIONAL	62.532.207	51.176.887	11.355.319	4.810.619	6.544.700	10,47%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 66

A la hora de considerar la evolución del gasto, se comprueba que tanto los gastos corrientes como los no financieros decrecen en el tiempo desde el ejercicio 2010 (primer año del estudio). En el periodo considerado el conjunto de los gastos corrientes desciende entre 2010 y 2013 en un 5,8% mientras que los gastos no financieros han reducido su volumen en un 19,1%. Por tipos de entes la siguiente tendencia por naturaleza del gasto es la siguiente:

(Importes en miles de €)

GASTOS CORRIENTES	2010	2011	2012	2013
Ayuntamientos	36.529.319	35.984.740	34.940.757	34.168.650
Dip. Reg. Común	4.004.988	3.956.920	3.720.476	3.757.921
Dip. Reg. Foral	12.436.764	12.055.417	11.680.375	11.892.559
Consejos Insulares	351.900	330.859	307.857	316.583
Cabildos Insulares	999.292	965.757	1.005.290	1.041.174
TOTAL NACIONAL	54.322.263	53.293.694	51.654.755	51.176.887

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 82

(Importes en miles de €)

GASTOS NO FINANCIEROS	2010	2011	2012	2013
Ayuntamientos	49.236.941	43.946.650	39.610.767	38.068.076
Dip. Reg. Común	6.003.042	5.871.437	4.996.410	4.959.175
Dip. Reg. Foral	13.299.040	12.748.710	12.370.384	12.329.164
Consejos Insulares	507.528	447.513	384.652	395.013
Cabildos Insulares	1.417.982	1.284.217	1.242.067	1.229.280
TOTAL NACIONAL	70.464.532	64.298.527	58.604.280	56.980.709

Fuente: Haciendas Locales en cifras. 2013. MINHAP. Pág. 82

En materia de endeudamiento las entidades locales al cierre del ejercicio 2014 alcanzaron una deuda total de 31.772 millones de euros, lo que supone una reducción sobre la deuda reconocida en el segundo trimestre de 2013 cuando se situó en los 35.585 millones de euros. La deuda total de los ayuntamientos y las diputaciones provinciales se redujo en 2014 un 9,5%, desde el año 2012. En términos absolutos son casi 4.000 millones de euros. Esta reducción se ha producido en todos los estratos de población. Los ayuntamientos consiguen reducir o eliminar gran parte de su deuda gracias a la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que entre otras medidas plantea la aplicación de la regla del destino del superávit, por la que las entidades locales deben dedicar aquél a amortizar deuda, si bien se les ha permitido excepcionalmente la posibilidad de financiar inversiones sostenibles a aquellas entidades locales saneadas²⁶⁸. Como quiera que las entidades locales han mejorado su situación financiera manifestado en situaciones generalizadas de superávit, dicho superávit lo han debido utilizar para amortizar deuda. -Aplicación de la regla de gasto, según la cual los empleos no financieros, con los ajustes que recoge la norma, no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española; amortización de las operaciones de préstamo con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. Estas operaciones estaban asociadas a planes de ajuste que están siendo

²⁶⁸ RAMALLO MASSANET; ZORNOZA PÉREZ: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales", en REALA, núm. 259, 1993, pág. 499 y ss. SUAREZ PANDIELLO, J y GARCÍA VALIÑAS. M.A.: "El poder local. Modelos de gestión y financiación de los servicios públicos locales", Academia Europea de las Ciencias y las Artes, Madrid, 2006, p. 19. MAGRANER MORENO, F.; GONZÁLEZ ORTIZ, D.: "Distribución de competencias normativas en materia de haciendas locales", en Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 957-973.

objeto de seguimiento por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁶⁹. Esto ha hecho posible que entre 2012 y 2014 existieran 365 ayuntamientos menos con deuda financiera. Del total de 8.122 entidades, la cifra de endeudados ha pasado de 5.060 a 4.695. Eso significa que un 42% de ayuntamientos no tienen ninguna deuda financiera²⁷⁰. Y esta cifra crece hasta casi el 50% (49%) en municipios con menos de 5.000 habitantes. Respecto a 2011, los ayuntamientos que han reducido un mayor volumen de deuda en términos absolutos son los que tienen una población superior a los 50.000 habitantes. La reducción ha sido de 669,6 millones de euros hasta diciembre de 2014. Para esos mismos municipios, la reducción ha sido considerablemente mayor respecto a 2012: 2.075,3 millones de euros de diferencia entre diciembre de 2012 y el mismo mes de 2014. Se trata de más de la mitad de la reducción global de 4.000 millones de euros. Las diputaciones, los consejos y los cabildos insulares han reducido su deuda viva en un 6,3% respecto a 2011 (424,2 millones de euros) y un 2,1% respecto a 2012 (134,5 millones de euros)

La distribución del total deuda de los municipios españoles corresponde a 16.330 millones generados por ciudades que son capitales de provincia (la ciudad de Madrid acumula una deuda de 7369 millones de euros) mientras que los 19.255 millones restantes se reparten entre el resto de Ayuntamientos españoles, correspondiente el 72% de los 19.255 millones corresponde a los Ayuntamientos con poblaciones superiores a los 10.000 habitantes, siendo imputable sólo el 5% de la deuda total a los Ayuntamientos que cuentan con menos de 5000 habitantes.

Las entidades locales vienen adecuando en mayor medida su presupuesto de gasto a las previsiones de ingresos, lo que le lleva a suprimir la prestación de determinados servicios o disminuyendo la calidad de los servicios prestados. No puede en ningún caso considerarse a los Ayuntamientos españoles responsables del desajuste de las cuentas públicas, ni en términos de deuda ni de déficit ya que, si bien existen algunos

²⁶⁹ LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F. A.; GONZÁLEZ PUEYO, J.; MORA BONGERA: “El mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales. Planes de ajuste: tramitación y aprobación”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7/2012. PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADAS, L.: “Descentralización/externalización de servicios y consolidación de cuentas en las corporaciones locales”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol XXXI, . N° 111 (2002): 225-244.

²⁷⁰ ANÍBARRO PÉREZ, “Novedades en materia tributaria de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, *Revista de Información fiscal, Lex Nova*, núm. 61, enero-febrero/ 2004. SUÁREZ PANDIELLO, J.:” El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías”, en *Hacienda pública española. Monografía 2001*, pág. 359 y ss.

Ayuntamientos que presentan graves desequilibrios financieros, la mayor parte de los Ayuntamientos no rebasan los límites establecidos en términos de deuda o techo de endeudamiento, aunque la práctica totalidad del mundo local presenta bajos índices de ahorro neto. El gran número de Ayuntamientos que generan ahorros netos negativos manifiesta la insuficiencia de sus recursos lo que les lleva a infrafinanciar los servicios que prestan en virtud de las competencias que tienen atribuidas, cuestionándose así la viabilidad futura no sólo de la cartera de servicios municipales sino la propia estructura de la Administración Local en su actual configuración.

5.3.-Redimensionamiento y de las competencias de la Administración Local; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El reconocimiento constitucional de la autonomía local y su configuración como garantía institucional por el Tribunal Constitucional se materializó a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Se daba así continuidad a lo expresado en el texto constitucional de 1978 en favor de la construcción de un modelo de Administración descentralizado y desconcentrado. En su calidad de Administración pública más cercana a los ciudadanos, la Administración local ha establecido en el ámbito de la llamada “*asistencia social*” una de sus principales líneas de acción a fin de atender la creciente demanda de atención social por parte de los poderes públicos, en un contexto de crisis económica²⁷¹.

²⁷¹ La Constitución de 1978 (en adelante, CE) diferenció entre la “*seguridad social*” que quedó dentro del ámbito competencial estatal (arts. 149.1.16 y 149.1.17 CE) y la “*asistencia social*”. Esta materia, de acuerdo al artículo 148.1.20 CE, sí que puede ser asumida por los Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva autonómica. Todas las Comunidades Autónomas han asumido la asistencia social como competencia exclusiva y todas ellas crearon sus propios sistemas de servicios sociales. En el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, la LO 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Establece en su artículo 84 como competencias de los Gobiernos locales las siguientes: a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local; b) La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial; c) La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad; d) La regulación y la gestión de los equipamientos municipales; e) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio; f) La protección civil y la prevención de incendios; g) La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar; h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal; i) La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación; j) La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; k) La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de

La doctrina constitucional se ha posicionado hacia la autonomía local, en el sentido que *“un eventual conflicto normativo se ha de resolver conforme al principio de autonomía (art. 137 CE), esto es, mediante la aplicación preferente de la norma (estatutaria o estatal) que incluya un estándar más elevado de autonomía local”*. Se pretende por parte del TC que la legislación básica de régimen local y las disposiciones estatutarias que contengan un catálogo de competencias locales sean capaz de encabalgarse en la medida que estas mantengan o, en su caso, añadan un plus a la autonomía local garantizada por aquella, favoreciendo la autonomía local desde el punto de vista competencial²⁷². Así en la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010).

actividades; l) La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones; m) La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes; n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña. COBREROS MENDAZONA, E.: “Comentario al art. 149.1.16 CE”, en M.E. casas Baamonde y M. Rodríguez Piñero, Comentarios a la Constitución española, Las Rozas, Fundación Wolters Kluwer, 2009, págs. 2373-2389 (p. 2375).

En el caso de la LO 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía establecía como competencias propias de los Gobiernos locales andaluces a través del artículo 92 las siguientes: a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial; c) Gestión de los servicios sociales comunitarios; d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales; f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas; g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz; h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública; i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública; j) Defensa de usuarios y consumidores; k) Promoción del turismo; l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales; m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público; n) Cementerio y servicios funerarios; ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes. AA. VV.:” La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, (monografía). ALMEIDA CERRECEDA, M.: “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local”, en La planta del Gobierno local, Juan José Díez Sánchez coordinador, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, págs. 61 y ss.

Relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se establece en las FJ38.c, FJ 39 y FJ 40 el siguiente:

“En relación con los límites materiales del Estatuto de Autonomía, la representación del Gobierno de la Generalitat se remite a lo ya expuesto en las consideraciones generales (antecedente 13). Y recuerda que, en materia local, el Estatuto de 1979 ya había atribuido a la Generalitat la competencia exclusiva (art. 9.8), así como la tutela financiera de los entes locales (art. 48). Además, en su título preliminar figuraba una regulación muy parecida a la que contienen los preceptos ahora examinados. Una regulación luego desarrollada por la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, ahora vigente en el texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. La distinta ubicación sistemática de la materia respondería a la idea de que la estructura territorial en municipios y comarcas, ahora veguerías, forma parte de las decisiones institucionales que deben plasmarse, justamente, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Los recurrentes entenderían la autonomía local en unos términos que sólo dan cabida a la relación entre los entes locales y el Estado, con total exclusión de la Comunidad Autónoma. Ello supondría desconocer la jurisprudencia que habla de una relación, “incluso más natural e intensa”, entre las entidades locales y las Comunidades Autónomas (por todas, STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Por lo demás, y como afirman los recurrentes, los entes locales son parte del Estado como supraordenamiento, lo que coincidiría plenamente con el art. 3.1 del Estatuto, que enuncia el principio de que “la Generalitat es Estado”.

Niega el Gobierno de la Generalitat que la Ley de bases del régimen local pueda ser parámetro de los Estatutos de Autonomía. En su opinión, el hecho de que determinadas previsiones de dicha Ley fueran consideradas constitucionales no significa que fuera la única solución constitucional posible, ni que el bloque de la constitucionalidad quede petrificado, ni limitado el legislador estatutario (suma del autonómico y del estatal). En este mismo sentido se indica que la garantía institucional de la autonomía local, más que un criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es un principio cuyo respeto se impone tanto al legislador estatal como al autonómico. En todo caso, se apunta el carácter eminentemente preventivo del recurso en este punto, pues se ignoraría la cautela expresa de la autonomía local recogida en los arts. 84.1, 86.3 y 90.2.

Finalmente, en el recurso se confundirían competencia sobre una materia y competencia para la atribución de competencia a la Administración local. La distribución entre personas jurídico-públicas y órganos de una potestad no tiene por qué pertenecer a quien ha creado y dotado de contenido a esa potestad.

d) El Parlamento de Cataluña, tras exponer los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la normativa estatutaria, analiza la configuración constitucional de la autonomía local, con especial referencia a la jurisprudencia de este Tribunal, que ha entendido la autonomía local como una garantía institucional cuya concreción se remite a los legisladores ordinarios, pese a que, al tiempo, en tanto que garantía, limita a los legisladores (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), subrayando también que la jurisprudencia ha entendido que, más allá del contenido mínimo constitucionalmente protegido, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite actuaciones legislativas diversas en la medida en que respeten la garantía institucional (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 40/1998, de 19 de febrero). La jurisprudencia ha partido de la atribución al Estado de la competencia para fijar unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales y a las competencias locales (STC 214/89) que debe tender ex Constitutione a asegurar un nivel mínimo de autonomía a las corporaciones locales en todo el territorio nacional (así, SSTC 32/1981, de 28 de julio; 3/1988, de 21 de enero; y 259/1988, de 22 de diciembre). Para el Parlamento, el hecho de que no se haya acogido en la jurisprudencia un entendimiento más restrictivo del art. 149.1.18 CE respondería en gran medida a la propia redacción del Estatuto de 1979.

El nuevo Estatuto, sin embargo, partiría de que el art. 149.1.18 CE no reserva al legislador estatal la regulación del principio de la autonomía local ni las bases en materia de régimen local, sino sólo las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la legislación sobre expropiación forzosa, las bases del contratos de las Administraciones públicas y el sistema de responsabilidad patrimonial, mientras que el Estatuto atribuiría a la Generalitat la competencia exclusiva sobre régimen local. El art. 160.1 del nuevo Estatuto querría romper la inercia y afianzar la exclusividad que ya consagrara el art. 9.8 del Estatuto anterior. Con ello pretendería prohijar una nueva jurisprudencia constitucional, puesto que la existente desde la STC 32/1981, de 28 de julio, ancla sus raíces en la reformada dicción estatutaria. Si el vigente Estatuto regula de manera exclusiva el régimen local y elimina los “sin perjuicio”, las interpretaciones del Tribunal Constitucional fundamentadas en la remisión del art. 9.8 del anterior al artículo 149.1.18 CE perderían buena parte de su potencialidad como definidoras de criterios de distribución competencial.

La interpretación jurisprudencial llevó en la práctica -continúa el escrito de alegaciones- a que las entidades locales deben estar sometidas a una doble regulación, estatal y autonómica. La Generalitat se habría visto obligada a aceptar este carácter bifronte del gobierno local y no pudo establecer un sistema propio de relaciones con los entes locales que determinase la respectiva posición dentro del marco estatutario. Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente constitucional, la Constitución admitiría tanto un modelo de naturaleza bifronte de las instituciones locales como otro modelo basado en la “interiorización” de las instituciones locales, siempre y cuando ambos respeten y garanticen el principio de la autonomía local, que es el que el Parlamento catalán propuso a las Cortes Generales para la reforma del Estatuto.

El punto de partida de la nueva regulación estatutaria sería que el municipio forma parte del sistema institucional de la Comunidad Autónoma. Ello no significaría que el municipio pertenece a la Comunidad Autónoma, sino que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señaló hace tiempo el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal. A partir de ahí, el Estatuto encomendaría al municipio una doble funcionalidad en el sistema autonómico: es la entidad básica de la organización territorial de la Comunidad autónoma y es el instrumento esencial para la participación de la comunidad local en los asuntos públicos, todo ello desde la autonomía de los municipios que el Estatuto reconoce y ampara. Con ello no se negaría en absoluto la competencia básica del Estado, sino que tan sólo se limitaría su alcance, pues al establecer un modelo de gobierno local propio de Cataluña, diferente del ordinario, desplazaría a un tiempo la aplicación de las bases estatales, tal y como ya sucede en otros Estatutos y regímenes especiales.

Alega la Cámara catalana que los Estatutos juegan un papel fundamental para adecuar la planta administrativa a la realidad propia y salvaguardar las competencias legislativas relacionadas con el gobierno local. La jurisprudencia constitucional avalaría estas posibilidades, admitiendo regímenes singulares como la creación de comarcas (STC 214/1989, de 21 de diciembre) o la modulación de las competencias de las Diputaciones Provinciales (STC 109/1998, de 21 de mayo). En la primera de estas Sentencias el Tribunal ya hizo referencia a los elementos históricos de la organización territorial de Cataluña, lo que, de conformidad con el art. 5 del vigente Estatuto, permitiría el reconocimiento de un mayor espacio competencial para la Generalitat. Además, el Tribunal Constitucional ha reconocido implícitamente que los Estatutos tienen virtualidad jurídica suficiente para establecer excepciones y modelos territoriales diferentes de los previstos por el legislador básico y pueden desplazar la legislación básica, que resultará inaplicable, como hizo en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al utilizar el Estatuto como canon de constitucionalidad de la Ley de bases del régimen

local Del mismo modo, determinó en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, que corresponde a la Comunidad Autónoma la regulación, mediante ley, del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio, aunque la ley autonómica deba ajustarse a las bases estatales. En consecuencia, incluso en la jurisprudencia constitucional actual habría elementos suficientes para justificar una interpretación más restrictiva del alcance de las bases estatales en esta materia, incluso en el modelo bifronte.

No obstante, el Parlamento de Cataluña considera que si la regulación propuesta por el Estatuto actual se ajusta a la Constitución la jurisprudencia necesariamente deberá evolucionar. En ese sentido afirma que uno de los principales argumentos utilizados por este Tribunal para justificar el amplio alcance de la competencia estatal para regular la autonomía local era la falta de un derecho reaccional que permitiera a las entidades locales recurrir a la justicia constitucional. Este argumento quedó anulado casi completamente con la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, que modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y creó y reguló el recurso en defensa de la autonomía local, con lo que las bases-garantía verían desplazada su función por una legislación más acorde.

39. a) Los demandantes denuncian concretamente la inconstitucionalidad del artículo 84.2 y 3 (Competencias locales). A su juicio, el art. 84.2 quiere ser el sustitutivo del art. 25.2 LRBRL, del que copia su sistema, aunque no su enumeración, y debe completarse con el art. 84.3 y con el artículo 160.1 b), también impugnado, que confirmarían que será el legislador catalán el que establezca las competencias municipales en esas materias, sin concurso del legislador estatal. En conjunto, estos preceptos formarían un sistema encaminado a limitar al Estado la facultad de establecer normas básicas sobre las competencias locales. Lo que sería inconstitucional aun cuando se trate de materias propias de la Generalitat -pues el Estado puede imponer en todo caso cierta atribución a los entes locales como garantía mínima de su autonomía- y, desde luego, mucho más cuando, como sucede, por ejemplo, con las letras e), h) y l) del art. 84.2, se incluyen materias que son de la competencia del Estado.

b) El Abogado del Estado, por su parte, alega que el art. 84.2 contiene una enumeración de las competencias que, como propias, se garantizan a los municipios catalanes. Como es obvio, esa garantía estatutaria vincula al legislador territorial y debe entenderse preponderantemente referida a materias de competencia autonómica. Así se entiende el apartado 3 del mismo precepto, que afirma que la distribución de responsabilidades administrativas en las materias del apartado 2 se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento y por los principios de subsidiariedad, diferenciación y suficiencia financiera. No obstante, es de notar, para el Abogado del Estado, que el art. 84.2 remite

a “los términos que determinen las leyes”, sin especificar si éstas han de ser estatales o autonómicas, pudiendo ocurrir que algunas de las materias mencionadas en el precepto tomen en cuenta la actual existencia de competencias atribuidas a los municipios en leyes estatales.

Ciertamente -continúa el escrito de alegaciones-, el art. 84.3 omite citar la legislación estatal básica, así como las leyes estatales sectoriales que atribuyen competencias a los municipios; pero esta omisión no impediría en absoluto que el Parlamento de Cataluña, al distribuir las responsabilidades administrativas, deba hacerlo con pleno respeto a las bases estatales en materia régimen local y siempre sin invadir competencias constitucionales del Estado, sin que ello dependa de un expreso recordatorio en el precepto estatutario.

En cuanto al argumento de que el art. 84.2 contiene referencias a materias de competencia estatal exclusiva o compartida con las Comunidades Autónomas, señala el Abogado del Estado que este último supuesto no ofrece problema constitucional alguno y que, en cuanto al primero, tampoco existe inconstitucionalidad por citar materias de competencia estatal si las leyes del Estado atribuyen competencias a los Ayuntamientos. En este sentido afirma que no aciertan los actores con los ejemplos ofrecidos, al tratarse de materias en las que el legislador estatal básico remite a la legislación de las Comunidades Autónomas, o bien en las que se han transferido competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña, o en las que el régimen de algunas infraestructuras y servicios está dentro de la competencia autonómica, con reconocimiento por parte de la legislación estatal.

c) Alega el Gobierno de la Generalitat que los recurrentes parecen olvidar que ya en el Estatuto de 1979, como en el desarrollo legislativo posterior, se contemplaba la competencia de la Comunidad Autónoma en materia local. Tras reseñar el contenido de algunos preceptos del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, se indica que el ámbito en el que se actúan las competencias locales forzosamente afectará siempre a competencias estatales y autonómicas, estando vinculadas a la gestión de los intereses respectivos (art. 137 CE), de donde se deduce que es el legislador ordinario quien debe determinarlas (así, STC 159/2001, de 5 de julio). Ello significaría que la Constitución no precisa cuáles sean los intereses respectivos del art. 137 CE ni el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador ha de atribuir a los entes locales (al respecto, STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

La garantía de la autonomía local -continúa el escrito de alegaciones- comporta la necesaria participación local en las decisiones que les afectan (SSTC 27/1987, de 27 de

febrero; 109/1998, de 21 de mayo; y 159/2001, de 5 de julio, cuyo FJ 4 se reproduce parcialmente). De acuerdo con lo expuesto, el art. 84.2 no lesionaría ninguna de las competencias estatales por la distinta dimensión de las competencias locales, que afectan al haz de los intereses locales y que se definen por el legislador ordinario. El precepto estatutario únicamente garantizaría un nivel mínimo de competencias que en ningún caso puede ser entendido como un techo máximo. Su propia dicción mostraría un trato de las atribuciones locales muy distinto del reflejado en el art. 149.1 CE o en los arts. 110 y siguientes del Estatuto, pues no se habla de competencias exclusivas, básicas o compartidas, sino sólo de “competencias propias en las siguientes materias”, es decir, de acuerdo con el alcance que fije la legislación sectorial.

Por otro lado, la competencia estatal sobre régimen local deriva del art. 149.1.18 CE, donde no se mencionan expresamente las competencias locales, de donde debería inferirse que éstas pueden quedar asumidas por el Estatuto en virtud del artículo 149.3 CE, y ello por voluntad del legislador estatutario, suma del estatal y autonómico. En el mismo sentido, se reseña que el art. 84.3 contiene una regulación coincidente con la del art. 9.5 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que no ha sido declarada inconstitucional.

Finalmente, si es la ley autonómica la que crea las entidades locales de acuerdo con el art. 141.3 CE, debería poder dotarlas de las competencias que su ámbito de gestión recomiende por razones de eficacia y eficiencia.

d) El Parlamento catalán considera que los recurrentes no tienen en cuenta que lo dispuesto por el Estatuto reformado pasa también a formar parte del bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, con subordinación a la Constitución, constituirá el parámetro a partir del cual y a partir de ahora juzgará este Tribunal. El hecho de que determinadas previsiones de la Ley de bases del régimen local fueran consideradas constitucionales hasta el momento no significaría que sean la única solución constitucional posible. Si se acepta la posibilidad de incidir sobre los límites de las bases estatales al delimitar la competencia de la Generalitat no habría inconstitucionalidad por el hecho de preterir la solución adoptada por el legislador básico. La inconstitucionalidad tan sólo llegaría a producirse si la atribución de una competencia a la Generalitat vaciara la competencia básica estatal del contenido constitucionalmente garantizado, que no sería el caso. Que el nuevo Estatuto no respete la legislación básica vigente no fundamentaría su inconstitucionalidad, igual que la atribución de una competencia de regulación a uno u otro legisladores no podría afectar la garantía institucional de los entes locales si ambos se mantienen dentro de los límites fijados por la Constitución.

Respecto al hecho de que la distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas Administraciones locales deba regirse por leyes del Parlamento, argumenta la Cámara que si la ley autonómica, de acuerdo con el art. 141.3 CE, crea entidades locales ha de poder, por razones de eficacia y eficiencia, dotarlas de las competencias que su ámbito de gestión recomiende.

40. a) El artículo 86.5 (El municipio y la autonomía municipal) atribuye el control de los municipios a la Generalitat, “sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias”, lo que, en opinión de los recurrentes, supone marginar al Estado. En este punto el Estatuto, además de asumir la función de la legislación básica, sería contrario a la Ley de bases del régimen local El control que en su caso corresponda al Estado ha de determinarlo el propio Estado, que cuenta para ello con los títulos del art. 149.1.14 y 18 CE, que le permiten optar entre distintos modelos con mayor o menor peso de los controles estrictamente jurisdiccionales. El art. 86.5 del Estatuto, sin embargo, contrae de tal manera las posibilidades de control del Estado que éste no podría, por ejemplo, hacer uso de las facultades de subrogación y disolución contempladas en los arts. 60 y 61 LRBRL.

b) El Abogado del Estado invoca la doctrina constitucional (entre otras STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 2) acerca del carácter básico de la introducción de posibles controles administrativos de legalidad sobre los actos y acuerdos de las entidades locales y de la eliminación de tales controles, sustituyéndolos por la posibilidad de impugnarlos en vía contencioso-administrativa, opción esta última por la que se ha decantado el legislador básico. A juicio del representante del Gobierno, es factible interpretar el art. 86.5 de manera ajustada a la Constitución, toda vez que la cita de la posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa entrañaría la aceptación de la referida doctrina constitucional. La referencia al “control de adecuación al Ordenamiento jurídico” se justificaría no sólo porque el legislador básico acaso pueda volver en el futuro a un modelo más restrictivo de la autonomía municipal que el actual, aunque siempre dentro de los límites constitucionales, sino también porque este precepto estatutario parte de un concepto lato de control que comprende el examen de los actos y acuerdos regulados en el art. 56 LRBRL, la sustitución funcional del art. 60 de la misma Ley o la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de la fase final de ciertos procedimientos iniciados en la esfera municipal sin privar al Estado de los demás medios de acción que la legislación básica le concede.

c) Afirma el Gobierno catalán que los recurrentes no discuten que la Generalitat pueda realizar el control de adecuación al Ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos municipales, pero cuestionan el alcance de la salvaguarda de las competencias estatales que realiza el art. 86.5 in fine. Para los actores, la cláusula “sin perjuicio” no permite al

Estado defender efectivamente sus competencias, arguyendo para ello mediante una serie de ejemplos que nada tendrían que ver con la norma estatutaria impugnada. Concretamente, los arts. 60 y 61 LRBRL no serían, en ningún caso, control de la adecuación al Ordenamiento de los actos y acuerdos adoptados por los municipios, y el art. 86.5 no pretendería regular ni incidir en los supuestos en ellos contemplados. Para el Ejecutivo, tampoco tiene nada que ver el precepto estatutario con los controles de estabilidad presupuestaria, que son fruto de distinto título competencial y no están contemplados en la norma impugnada ni, por supuesto, impedidos por ella.

d) Para el Parlamento de Cataluña, la inconstitucionalidad del precepto sólo se argumenta desde la vigente legislación básica. Los ejemplos que incluye el recurso para demostrar su inconstitucionalidad nada tendrían que ver con la norma, que tampoco tendría nada que ver con los controles de estabilidad presupuestaria, fruto de distinto título competencial”.

Aunque la Constitución establece en su artículo 140 que se “*garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*”, no fija las competencias de los entes locales, siendo función de los legisladores estatal y autonómico establecerlas, quienes para garantizar el adecuado respeto del principio de autonomía local han de atribuir potestades a los mismos en aquellos campos en los que exista un interés local²⁷³.

En el en el ámbito municipal actividades de asistencia social cuyo ejercicio, desde el punto de vista del reparto competencial, le correspondería a otra Administración pública. Se trata de las incorrectamente denominadas competencias impropias. Con el concepto de competencia impropia se trata de aludir a la inmensa labor municipal que en determinados ámbitos de actuación, y más concretamente en el sector social, realizan los ayuntamientos con una financiación deficiente y sin el reconocimiento legal pertinente.

²⁷³ FUENTETAJA PASTOR, J.: “Autonomía local y legislación básica”, en PARADA VAZQUEZ, R y FUENTETAJA PASTOR, J.A. (Drs), Reforma y retos de la Administración local, Marcial Pons, 2007, págs. 151 y ss.

En el marco de la aprobación de la LRBRL en 1985, dentro del conjunto de competencias propias que había de atribuirse a los municipios por los legisladores estatal y autonómico, la materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.2.k). Así pues, conforme a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 (LRBRL), los ayuntamientos deberían tener atribuciones en materia de servicios sociales, quedando en manos de la normativa sectorial estatal y autonómica delimitar el alcance concreto de la misma²⁷⁴.

Se reconoce a los municipios competencias en materia de servicios sociales.² Por otra parte, con anterioridad a su modificación por la LRSAL, la LRBRL disponía en su artículo 26.1.c) que los servicios sociales son de prestación obligatoria en los municipios que cuenten con una población superior a 20.000 habitantes. En su artículo 28 que los municipios pudiesen realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente²⁷⁵.

Este precepto permitía a los municipios actuar en ámbitos que son de la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, siempre que ello no supusiese un menoscabo o constituyese un obstáculo para la realización de las actividades o prestación de servicios que correspondiesen a aquellas. Esto quiere decir que la norma alude a una complementariedad respecto de la legislación sectorial reguladora de las competencias propias de las otras Administraciones públicas sobre las materias que en el mismo se citan. Concretamente, se permitía a los ayuntamientos ir más allá en prestaciones sociales respecto de las que en cada momento dispongan el Estado o las Comunidades Autónomas.

Más allá del reconocimiento de la autonomía local planteada en el art.140 CE que no fija las competencias de los entes locales quedando esta labor en manos del legislador estatal y autonómico quienes para garantizar el adecuado respeto al principio de autonomía local atribuyen potestades a los mismos, en aquellos campos en que exista un

²⁷⁴ ALONSO MAS, M.J.: "La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley" en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 829-956. BAÑO LEÓN, J. M.: "La Ordenación de las normas reguladoras del régimen local", en la obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S., "Tratado de Derecho Municipal", vol. I, 2^a ed., Civitas, Madrid, 2003.

²⁷⁵ AA. VV.: "La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013", Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, (monografía). VELASCO CABALLERO, F.: "Reforma de los Estatutos de Autonomía y reforma de las bases del régimen local", en VV: AA, (R. Parada Vázquez y A. Fuentetaja Pastor, Dir.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid, Marcial Pons, 2007, págs. 135-149.

interés local. El legislador básico estatal en la redacción de la LRBRL incluyó, dentro del conjunto de competencias propias que había de atribuirse a los municipios por los legisladores estatal y autonómico²⁷⁶.

El artículo 25 (Capítulo III) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

²⁷⁶ ALONSO MÁZ, M^a J.: " Artículos 25, 26, 27 y 28", y "Artículo 36", en DOMINGO ZABALLOS, M.J., (Coord.), "Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 2^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005. ÁLVAREZ GARCÍA, V.: "Las reglas constitucionales sobre interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza de la Ley reguladora de Régimen Local", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 99, (2013), págs. 61 a 97. BARRERO RODRIGUEZ, C.: "Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Dir. M.Rebollo Puig; coord. M. Izquierdo Carrasco), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 102 a 104.

- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

A partir de los elementos recogidos por la LRBRL en términos de competencias locales, el legislador autonómico de régimen local opta por recoger un catálogo de materias de competencia municipal muy similar a éste. En relación con la legislación autonómica, algunas CC.AA. han incrementado, bien a través de las leyes autonómicas de régimen local o bien mediante disposiciones contenidas en la normativa sobre servicios sociales, el alcance de los servicios sociales mínimos obligatorios, previsto en la legislación básica estatal²⁷⁷.

La legislación sectorial plantea en el art. 28 LRBRL que los municipios pudiesen realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular a la educación, la cultura, la promoción de la igualdad, el derecho a la salud o

²⁷⁷ BERMEJO LATRE, JOSÉ LUÍS. (2014). *Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local (Parte I), Parte II*. Diario del Derecho Municipal, Iustel. (Fecha de consulta: 7 febrero 2016). BOIX PALOP, ANDRÉS (2013). *La reforma del régimen local que quiere el gobierno (autonomía, competencias, gestión)*. . Página personal profesor Andrés Boix Palop, Universitat de València. (Fecha de consulta: 4 marzo 2016). CARBONELL PORRAS, E.:” Comentaríos a los arts. 63-67”, dentro de la obra colectiva dirigida por Manuel Rebollo Puig, Comentaríos a la Ley reguladora de las bases de régimen local, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, Tomo II, págs. 1499 y ss.

la protección del medio ambiente. Este precepto permitía a los municipios actuar en ámbitos que son competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, siempre que ello no suponga un menoscabo para la realización de actividades o prestación de servicios que correspondiesen a aquellas. La norma por tanto hace referencia a una complementariedad respecto de la legislación sectorial reguladora de las competencias propias de las otras Administraciones Públicas sobre las materias que en el mismo se citan, se permitía ir a los Ayuntamientos más allá en prestaciones sociales respecto de las que en cada momento dispongan el Estado o las CC.AA.²⁷⁸.

La Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, apoyada en la reforma del artículo 135 CE y de la vigencia de la LO 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, viene a plantear la necesidad de nuevas adaptaciones de normativa básica en materia de Administración local. Así, la propia Ley 27/2013 expresa que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones.

De acuerdo con el art. 26.1 LRBRL, los Ayuntamientos son competentes para prestar una serie de servicios que el precepto determina en función del número de habitantes del municipio. El propio texto de la Ley de Bases de Régimen Local establecía que la prestación de servicios sociales es obligatoria por los municipios de más de 20.000 habitantes. Con la entrada en vigor de la LRSAL, esta obligación genérica adquiere carácter específico, con funciones limitada de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, pasando la intervención de la Administración local a no ser prestacional sino de identificación de las situaciones de necesidad asistencial²⁷⁹.

²⁷⁸ CAMPOS DAROCA, J.M.: La reforma de la ley de bases de régimen local, Bosch, Barcelona, 2014, págs. 101-105. CANO MATA, A.: “Modificación De la ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases del régimen local por la STC 214/ 1989 de 21 de diciembre”, Revista de Derecho Público núm. 120-121, 1990. Págs. 521-558.

²⁷⁹ GONZALEZ-HABA GUIZADO, V.M.: “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 2. 2014, Tomo I, Ed. La Ley, Ref. 143/2013, p. 143.

El propio artículo 26 LRBRL establece obligaciones mínimas, esto es, servicios que en todo caso han de prestar los municipios en función de su población, lo que no es obstáculo para que los Ayuntamientos independientemente de los habitantes, si disponen de los recursos económicos, y no generan duplicidades con competencias ejercidas por otras Administraciones, lleven a cabo la prestación de más servicios de los estrictamente previstos en la Ley. De hecho, las leyes autonómicas de régimen local y las leyes sectoriales estatales o autonómicas en materia de servicios sociales pueden mantenerlo como servicio público municipal obligatorio a pesar de ser una actividad cuyo contenido prestacional se ve reducido por lo dispuesto en la LRBRL.

El art. 25.1 LRBRL dispone una competencia general municipal sin más límite que las competencias atribuidas a la legislación estatal y a la autonómica. En la LRSAL se han introducido importantes modificaciones, de forma que los municipios para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

De este modo, los municipios podrán promover actividades y prestar servicios para atender a su comunidad, en los términos que determine el legislador sectorial autonómico o estatal, competencias en las materias relacionadas con el art. 25.2 que en cualquier caso deberán ser atribuidas por una ley que evalúe la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera (art. 25.3 LRBRL) y que, asimismo, garantice que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública. La competencia general se convierte ahora en una plataforma de competencias que aparecen en el art. 25.2 LRBRL reduciendo de manera expresa la autonomía local²⁸⁰. Se suprime igualmente el art. 28 LRBRL al considerarse que las actividades previstas en dicho artículo podrían generar duplicidades administrativas. La Ley condiciona su ejercicio al cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración. Su efectividad deberá demostrarse a través de los preceptivos informes vinculantes emitidos por la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En consecuencia, los municipios podrán ejercer competencias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada. El art. 7.4 se utilizará para aquellas competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación, que los municipios no viniesen ejerciendo bajo la cobertura del derogado art.28 LRBRL y que quieran hacerlo con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. En lo referente a las actividades que ejercían con anterioridad a la entrada en

²⁸⁰ MONTOYA MARTÍN, E.: “Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental”, en Anuario de Derecho Municipal, núm. 5, (2012), págs. 184 y ss. Véase del mismo autor “Algunas notas sobre la Ley de autonomía local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 24 (2010), págs. 144-162.

vigor de la LRSAL pueden seguir desempeñándolas si cuentan con la financiación necesaria y que no haya duplicidades con otras Administraciones²⁸¹.

En relación a las normas autonómicas de Administración Local que contienen cláusulas similares a la establecida en el derogado art. 28 LRBRL, éstas mantienen su vigencia y aseguran dicha competencia municipal complementaria en la medida que dichas cláusulas autonómicas redundan en beneficio de la autonomía local, siempre en el marco de las limitaciones establecidas por la legislación básica estatal.

Mediante la modificación del artículo 25.2 LRBRL operada por la entrada en vigor de la LRSAL, se eliminan algunas competencias municipales y se limita el contenido de otras de forma, manteniendo la LRSAL en su artículo 7.1 dos tipos de categorías competenciales municipales; las propias y las delegadas. En cuanto a las competencias propias, éstas sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Las competencias atribuidas por delegación se ejercen en los términos establecidos en el artículo 27 LRBRL. Los entes locales tienen su propio ámbito competencial y el núcleo competencial reclamado por la garantía institucional tendrá que ser necesariamente traducido en el tipo de competencias que la LRBRL califica como propias²⁸².

Atendiendo al catálogo de materias relacionadas en el apartado 25.2 LRBRL observamos que se produce una reducción de las competencias propias que el legislador sectorial debe atribuir a los entes municipales. En cierta medida, la LRSAL ha invadido las competencias autonómicas en materia de asistencia social, ya que debe ser el legislador autonómico el que determine dentro de la materia de su exclusiva titularidad que competencias le corresponden dentro de la asistencia social a los entes municipales.

Con la entrada en vigor de la LRSAL, los legisladores autonómicos y estatales podrán atribuir a los entes municipales competencias propias en materias que excedan los términos específicos de este precepto.

La LRBRL no enuncia las competencias municipales, sino las materias de interés local en las que necesariamente las leyes sectoriales estatales y autonómicas deben atribuir a los municipios su propio ámbito competencial. Sin embargo, la modificación del art. 25.2 LRBRL permite al Estado reducir la garantía legal de la autonomía local, pues no se impone a las leyes autonómicas la necesidad de atribuir competencias suficientes a los municipios.

²⁸¹ CASTILLO BLANCO, F.: "Modificaciones y panorama actual del régimen local español", en CEMCI, Granada, 2000. COBREROS MENDAZONA, E.: "Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local" óp. cit. págs. 907-920. DE OTTO Y PARDO, I.: "El problema del concepto de bases a partir de la Ley reguladora de las bases del régimen local", Estudios sobre Derecho estatal y autonómico, Civitas, Madrid 1986, págs. 108 y ss. DOMINGO ZABALLOS, M.J.: "(Coord.) "Comentarios a la ley básica de régimen local, segunda edición, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2005, págs. 87 y ss.

²⁸² STC 103/2013 de 25 de abril.

El sistema de atribución competencial municipal diseñado por el llamado bloque de constitucionalidad no impide a las CC.AA. atribuir a los municipios competencias al margen de la lista de materias en que deberán tener algún tipo de intervención conforme al art. 25.2. Los municipios, tras la entrada en vigor de la LRSAL continúan ejerciendo las competencias atribuidas por la legislación sectorial independientemente que refiera o no a las materias incluidas en el art. 25.2 LRBRL²⁸³.

Cuando se trate de competencias propias de nueva atribución, aquellas que no eran ejercidas por los municipios en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, la ley de asignación deberá evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera (art. 25.3 LRBRL). Las competencias serán ejercidas no por el nivel administrativo más próximo, sino por aquel que sea más eficiente. Conforme al art. 25.3 LRBRL, la asignación competencial a los entes municipales por parte del legislador sectorial, también debe ajustarse a los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera. El art. 25.4 requiere que la ley sectorial vaya acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia en el servicio. La ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones públicas²⁸⁴.

²⁸³ ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.: "Las competencias municipales en la legislación de régimen local", en RVAP, 58, 2000, pág.97 y ss. ESTEVE PARDO, J.: "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local", en REDC, núm. 31, 1991, pág. 125 y ss. FERRET I JACAS, J.: "Régimen local", en Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, vol. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, pág. 497 y ss. GALÁN GALÁN, A.: "El régimen especial de los municipios de gran población", en Anuario del Gobierno Local, 2003, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004. ORDUÑA REBOLLO, E y COSCULLUELA MONTANER, L.: "Historia de la Legislación de Régimen Local" Iustel y Fundación para la Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

²⁸⁴ FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: "Reflexiones sobre la pretendida reforma del Régimen local", Diario de Derecho Municipal, Iustel, 21 de junio de 2013. FUERTES LOPEZ, F.J.: "Ley básica del Régimen Local", Ed. COSITAL-Ed. Thomsom-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004. GARCÍA MACHO, R.: "La autonomía municipal y su protección en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local", en *Revista de Administración Pública*, núm. 109 (1986), págs. 413 y ss. HURTADO LÓPEZ, G: "El rediseño y redimensionamiento del sector público local", en Santamaría Pastor, J.A. (Coor.) La reforma de 2013 del Régimen Local Español, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014. MEDINA GUERRERO, M.: "La Reforma del Régimen Local", Tirant lo Blanch, 2014. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: "Ante la reforma del Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local. Homenaje a Sebastián*

El art. 25.5 LRBRL dispone, a fin de evitar duplicidades que la ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública. La ley sectorial deberá establecer en cada materia que regule las precisas competencias que corresponde ejercer en dicho sector de actividad a los entes locales y asegurarse que, en ningún caso, sean coincidentes con las correspondientes competencias autonómicas estatales en la materia de que se trate. En aplicación del art. 25.5 LRBRL, el legislador sectorial puede situarse en la senda de la descentralización, aparejando la financiación correspondiente en aquellos ámbitos en los que la actuación municipal sea más adecuada para atender a las necesidades ciudadanas.

Junto a las competencias propias, los entes municipales podrán ejercer, en línea con lo establecido en el art. 7.1 LRBRL, competencias delegadas en el ejercicio de sus competencias por el Estado y las CC.AA. La forma de proceder a la delegación es la establecida en el art. 27 LRBRL que exige que la competencia venga acompañada de la correspondiente financiación y que la competencia en cuestión sea compatible con la legislación vigente en materia de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, que se acreditará mediante una memoria económica, donde se valorará el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas sin que en ningún caso pueda conllevar un mayor coste. En el art. 27.3 LRBRL se fijan como competencias delegables en los municipios por parte del Estado o de las CC.AA. las siguientes:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

Martín-Retortillo, núm. 291, 2003. MOROTE SARRION, J.V.: “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local” coordinado por DOMINGO ZABALLOS, M.J.; Civitas, Thomsom-Reuters, 3 edic., 2013, p. 682.

- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.a de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.

Todas las competencias que el art. 27.3 LRBRL establece como susceptibles de delegación podrán ser efectivamente delegadas cuando la legislación sectorial de carácter autonómico o estatal no atribuya su titularidad a los municipios como competencia propia²⁸⁵.

²⁸⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: "Problemas actuales del régimen local", Aranzadi, Madrid, 2007. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: "Legislación básica en materia de régimen local: Relación con las leyes de las comunidades autónomas", en La provincia en el sistema constitucional, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág.47 y ss. KONINCKX FRASQUET, A.: "Comentario al art. 86 LRBRL" en Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local, coord. Domingo Zaballos, M.J., Civitas, Pamplona, 2013, págs. 1853-1865. LÓPEZ BENÍTEZ, M.: "Comentario al artículo 99 de la Ley de BRLR" obra colectiva titulada Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 2692 y ss. MORELL OCAÑA, L.: "Prólogo", en Régimen jurídico de los entes locales de Andalucía. Tomo I, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, págs. 7-8.

La prestación de servicios sociales prevista hasta ahora como uno de los ámbitos materiales en los que el municipio ejercería competencias propias, pasa tras la entrada en vigor de la LRSAL, a ser planteada en el apartado c) del art. 27.3 como una competencia municipal ejercida por delegación, lo que permitirá que los Ayuntamientos podrán desempeñar la competencia si la Administración titular se lo delega. En término de prestaciones, vinculadas con los servicios sociales, la Disposición Transitoria 2ª LRSAL en su primer apartado establece que las Comunidades Autónomas asumirán las competencias relativas a la prestación de servicios sociales, de promoción y de reinserción social, que se preveían como propias del municipio²⁸⁶. De esta forma, en el apartado 4º de la Disposición Transitoria 2ª, los municipios podrán ejercer competencias en materia de servicios sociales si las CC.AA. proceden a su delegación. Así, la delegación se convierte en la única vía que permitirá a los municipios recuperar aquellas competencias que pudiesen venir desempeñando en dicho ámbito con el carácter de propias o que, en su caso, desempeñaban su asignación competencial expresa²⁸⁷. En este sentido, la LRSAL reduce el ámbito material de obligada atribución competencial a los entes municipales de conformidad con el art. 25.2 LRBRL y, además, fomenta la delegación competencial con el fin de posibilitar que los entes municipales puedan volver a gestionar dichas competencias.

5.4.-Garantía constitucional de la autonomía local en el contexto de aplicación de la Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El análisis constitucional en torno a la aplicación de la Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local debe ocuparse si la LRSAL respeta las reglas de distribución competencial entre Estados y CC.AA. y por otro lado, en qué medida satisface los preceptos constitucionales. Inicialmente parece claro que la LRSAL pretende reducir la actividad municipal de varias formas: suprimir competencias

²⁸⁶ LÓPEZ GARCÍA, C.: “El papel de los servicios públicos de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 308, septiembre-diciembre de 2008. P. 91 y ss. REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M.: “Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V.:” La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos”, Revista de Estudios Locales. CUNAL, núm. 162 (2013), págs. 10-30.

²⁸⁷ PAREJO ALONSO, L.: “La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985”, Actualidad Jurídica, Aranzadi, núm. 668, 2005. PIZARRO NEVADO, R.: “Otras entidades locales”, (comentario al art.45) en M. rebollo Puig (Dir.) Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 1053-1087.

locales, imposición el “*coste estándar*”, fomentando la gestión por delegación y estableciendo escalas de prioridades en la actividad local. La Ley tiene como propósito reformar las competencias locales; racionalizar el sector público local y las mancomunidades; fortalecer las secretarías municipales, interventores y tesoreros municipales, reducir las retribuciones de concejales y alcaldes y el número de empleados públicos eventuales²⁸⁸.

La reforma del sistema municipal pasa por eliminar o reducir algunas competencias municipales sobre salud, asistencia social y educación, por suprimir la competencia general complementaria, por prever la sustitución coactiva de aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes que no cumplan con los “*costes estándar*”²⁸⁹.

La primera valoración pasa por estimar la validez o no de la LRSAL. La segunda valoración debe tratar de precisar en qué medida satisface los principios constitucionales que se proyectan sobre el régimen local. Para este segundo análisis se parte de que la Constitución, en relación con los municipios, no contiene reglas concretas.

El LRSAL no es una concreción o desarrollo de la LOEPSFL sino una ley objetivamente diferenciada. La LOEPSFL establece principios finalistas y reglas de resultado y no impone a las organizaciones territoriales opciones concretas sobre como ejercer sus competencias sino que objetivos y resultados deben cumplirse. La orientación de la LRSAL no se limita a fijar objetivos resultados, más bien pretende dirigir el ejercicio de cada concreta actividad municipal exigiendo que cada servicio se realice con el “*coste estándar*”. Su objetivo no es el equilibrio presupuestario sino la reducción del gasto público. Lo que exige a los ayuntamientos es la reducción de su gasto, global y por cada actividad o servicio.

²⁸⁸ URRUTICOECHEA BASOZABAL, E. y ORTIZ GARCÍA, M.: “La racionalización y sostenibilidad de la Administración local mediante el fomento de sus control interno a través de la recuperación de la independencia de los Interventores municipales”, PDF de <http://cosital.valencia.org.cit.>, p.2.

²⁸⁹ DE JUAN CASERO, L.J. (2014). *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre (LRSAL)*. Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 11 abril 2014). DICTAMEN 567/2013, de 26 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el LRSAL, de 24 de mayo de 2013, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>, p. 8. FERNÁNDEZ FIGUEROA, F.:“(Dir.), y otros, “Guía práctica sobre la Ley de de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, febrero de 2014.

La LRSAL vincula las competencias municipales a la eficacia en la gestión de cada concreto municipio. Las competencias no serían una opción normativa ex ante sino la consecuencia ex post de una evaluación singularizada de eficiencia. Esta opción legislativa es incoherente con el art. 137 CE. Del mismo modo establece un criterio de prelación para el ejercicio de las competencias municipales. Ya no es cada municipio quien prioriza sus actividades y gasto, sino que es la categorización legal de competencias quien guía la actividad municipal. La actividad local debe dirigirse al cumplimiento de las competencias delegadas y a las competencias propias que les atribuyen las leyes, esta vez con autonomía, es decir, conforme a las prioridades del gobierno de cada municipio²⁹⁰. El municipio puede ejercer las llamadas “competencias impropias” y la iniciativa económica. Esto es poco coherente con la garantía constitucional de autonomía local.

El sistema democrático local queda parcialmente vacío de sentido cuando el gobierno municipal no puede establecer sus prioridades funcionales. Si la prioridad es gestionar cada servicio al “*coste estándar*” y las competencias delegadas se ejercen bajo supervisión supralocal, entonces el gobierno local carece de entidad política suficiente. La suficiencia financiera local implica la “*plena disponibilidad*” por los municipios de sus ingresos y la “*plena capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos*”, sin menoscabo de como la LRSAL potencia las competencias municipales delegadas frente a las propias.

La LRSAL parte del hecho que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado al conjunto del Estado. Unas veces por realizar tareas que no les corresponden, otras porque son ineficientes. Para reducir este exceso de gasto, el LRSAL se apoya sobre el “*coste estándar*”. Así los municipios solo pueden ejercer competencias impropias cuando estén prestando sus servicios obligatorios a “*coste estándar*”. Los de menos de 20.000 habitantes que no lo hagan a este coste, quedaran desapoderados de la correspondiente competencia²⁹¹.

²⁹⁰ BOIX PALOP, A.: “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de servicios locales”, Diario de derecho municipal, Iustel, tres de enero de 2014. CASTILLO BLANCO, F.: “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, tres de enero de 2014. DÍAZ LEMA, J.M.: “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, Anuario del Gobierno Local, 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Dret Public, Barcelona, 2013, p. 58.

²⁹¹ FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). *Conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL. Información para presentar el conflicto en defensa de la autonomía local en contra de la LRSAL ante el TC*. Procedimiento a seguir para la presentación del conflicto. FMC. (Fecha de consulta: 27

Para cuantificar la ineficiencia de los municipios pequeños el informe se sirve del concepto de “coste estándar”, que es en realidad un coste medio. Una vez calculado, se compara con el “*coste real medio*” de los servicios obligatorios y así por esta diferencia se cuantifica la ineficiencia de los municipios pequeños. En otro estadio se cuantifica el ahorro del estado si los servicios municipales obligatorios no se prestaran por los municipios pequeños²⁹².

Tres son las perspectivas de análisis constitucional: posible arbitrariedad del “*coste estándar*”, la competencia del estado para fijarlo y el vaciamiento de la autonomía local. El TC tiene establecido que hay arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE cuando una norma “carece de todo fundamento”. Podemos considerar que el “coste estándar” como magnitud definitoria del sistema competencial, es arbitraria. El problema se inicia cuando una ley hace reposar sobre una magnitud econométrica un determinado régimen competencial. Este coste informa de valores medios, pero en nada tiene en cuenta la situación concreta de cada municipio. Este coste, en tanto que no presta atención a situaciones concretas, ha de ser considerado arbitrario e inconstitucional (art. 9.3)²⁹³.

febrero 2015). FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP):” Enmiendas que presenta al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, s. l. e., 2013, págs.10-11.FEDERACIÓN GALLEGA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS:” Alegaciones al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, Santiago de Compostela, 4 de marzo de 2013.

²⁹² AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2014). *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Informe del Ayuntamiento de Zaragoza.*. Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza. (Fecha de consulta:7 marzo 2016). COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA: Informe IPN 88/13 al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 13 de marzo de 2013. JIMÉNEZ ASENSIO, R.:” El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del LRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados” (I y II), Diario de Derecho Municipal de Iustel, 27 y 28 de noviembre de 2013.

²⁹³ FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL. (2014). *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.* (Guía en línea). Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 17 marzo 2016). JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL:” Vademecum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones sobre su aplicación”, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014. LAZO VITORIA, X: “La nueva configuración del control económico-financiero local a la luz del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, comunicación presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013

La LRSAL dispone que el Gobierno fijará los “*costes estándar*”. No dice expresamente si también los fijará en el resto de actividades municipales. Hay que plantearse si una ley básica estatal puede reservar al Estado la fijación normativa de los “*costes estándar*” de los servicios municipales.

Es constitucionalmente posible que el Estado establezca mandatos generales de evaluación del coste de los servicios públicos. Pero excede claramente de sus competencias básicas la posibilidad de fijar directamente los “*costes estándar*” para los concretos servicios municipales. Dado que este coste es determinante para la titularidad del ejercicio y financiación de concretas competencia municipales, esta determinación solo podría proceder del estado allí donde tenga competencia sectorial suficiente, por lo que no puede fijar “*costes estándar*” en servicios que son competencia de cada Comunidad Autónoma²⁹⁴.

Mediante una norma básica estatal no se puede reservar una función ejecutiva o reglamentaria al propio estado. El TC reitera que “*las bases estatales deben contenerse en normas con rango de ley*”. La previsión de que un Real Decreto fijará los “*costes estándar*” excede notoriamente de la competencia básica estatal. (Art. 149.1.18 CE).

La fijación de estos costes no encuentra apoyo en el art. 149.1.14 CE. En él cae únicamente la “regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas, o de medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las de las corporaciones locales. Según esto, difícilmente se puede buscar amparo competencial para una norma que ni regula instituciones hacendísticas comunes no coordina haciendas entre sí, ni allega recursos para los municipios.

Los “*costes estándar*” también deben ser confrontados con la garantía institucional de autonomía local. La fijación de “*costes estándar*” para los servicios municipales, en la medida en que pueden condicionar la organización y gestión de servicios locales, también pueden afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente. Este coste condiciona la actividad municipal o impone la gestión deficitaria de servicios ya

²⁹⁴ FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (segunda parte)”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, 10 de septiembre de 2013. FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A.:” Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (Dir.), Anuario del Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013. LOZANO CUTANDA, B. “Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas”, Diario La Ley, 24 de septiembre de 2013, págs. 4 a 8. VELASCO CABALLERO, F.:” Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y un tanto arbitraria”, Boletín del Instituto de Derecho Local, núm. 44, 2013.

transferidos las CC.AA. Para evitar esto, los municipios han de acometer cambios organizativos y de gestión a fin de adecuar los costes a los “*costes estándar*”.

La técnica de los costes estándar no actúa sobre la situación financiera global sino sobre cada servicio municipal considerado individualmente. El descuadre entre el “coste real” y el “*coste estándar*” no será evitable mediante un cambio en las prioridades de gastos en el municipio. De esta forma, el LRSAL, impone que un municipio con exceso de “coste real” adopte medidas organizativas no motivadas por el mismo gobierno local sino por la imposición jurídica de un funcionamiento al “*coste estándar*”.

Hay que considerar si el efecto dirigente del “*coste estándar*” es conforme a la garantía institucional de autonomía local. Hay que recordar que la potestad de autoorganización y la autonomía para determinar los modos de gestión, son garantías nucleares de la autonomía local. Si se puede considerar que esas potestades municipales son reflejos legales de garantías directamente amparadas en el art. 137.CE²⁹⁵.

Las potestades de autoorganización y gestión caen, por entero, entre los contenidos constitucionales de la autonomía local. La activación del “*coste estándar*” en la medida en que determina o condiciona severamente las potestades de autoorganización, dado que esas potestades integran la institución de la autonomía local que garantiza el art.137, CE es inconstitucional.

En apariencia la LRSAL asume y no altera la categoría de competencias propias que proviene del art. 7. LRBRL. Estaríamos aquí frente a competencias que el ayuntamiento ejerce con plena responsabilidad y autonomía. En este sentido, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local afecta al propio concepto de competencia propia, al oponerla tanto a las competencias delegadas como a lo que ahora denomina “*competencias impropias*”. El concepto de competencias propias en la nueva ley es un concepto muy estrecho y se equipara con competencias derivadas del art. 25.2 LRBRL. Podemos establecer que esta asimilación es doblemente incorrecta. , porque la LRBRL no enuncia competencias municipales sino materias en las que las leyes deben atribuir

²⁹⁵ La STC 159/2001 relativa a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/93, promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el cual aprobó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el textorefundido de las disposiciones legales vigentes en esta Comunidad Autónoma en materia urbanística, así como, por estar relacionados con ellos, respecto de los arts. 91.2 y 218 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana apeló a la caracterización de la autonomía local mediante el art. 137 CE.

competencias a los municipios²⁹⁶. Al mismo tiempo la Disposición Transitoria 9ª LRSAL da a entender que no serían propias aquellas competencias atribuidas por leyes estatales o autonómicas en materias distintas a las del art. 25.2 LRBRL. El objetivo de este artículo es garantizar un mínimo funcional de los municipios en los nuevos asuntos de “*interés local*”. Es, sobre todo, una garantía básica de autonomía local frente a las leyes autonómicas. No es coherente con la regulación de la LRBRL la degradación de aquellas competencias que son atribuidas por las leyes sectoriales. Es claro que una reforma de la LRBRL puede alterar el régimen competencial vigente. Lo que no es tan claro es que la amplia competencia estatal para garantizar la autonomía funcional de los municipios ampare también, con la misma amplitud, la degradación de competencias municipales atribuidas por las CC.AA.

La LRSAL mantiene la distinción de la LRBRL entre las competencias municipales y los servicios obligatorios mínimos. El listado de servicios obligatorio es una tradición de la legislación de régimen local. Y no es fácil justificar que un listado de servicios obligatorios sea una garantía de autonomía municipal. Tampoco es satisfactorio en términos constitucionales, en la medida en que el estado está imponiendo servicios obligatorios en materias competenciales de las CC.AA. La LRSAL no altera la categoría de los servicios obligatorios, pero si elimina o reduce algunos de estos servicios. De esta manera la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional sino de simple identificación de situaciones en el caso de la prestación de servicios sociales²⁹⁷.

La reducción parcial de los servicios obligatorios mínimos no implica necesariamente que los ayuntamientos dejen de prestar tales servicios. Los servicios enumerados en el art. 26.1 LRBRL son obligaciones mínimas. Por eso, la simple supresión de la norma estatal no significa que desaparezca el servicio obligatorio y, menos aún, la competencia que le da sentido. Las mayores novedades del LRSAL en relación con los servicios mínimos se refieren a su posible traslado a las provincias o comarcas.

²⁹⁶ MELLADO RUIZ, L.: “Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención”, CEMCI, núm. 17, oct-dic, 2012, págs. 6 y 7. SÁNCHEZ CALVACHE, A. M.: “El régimen de los servicios al ciudadano en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, vol. 3 (julio 2013), <http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionalde-DoctrinayJurisprudencia/vol3-201307.html>.

²⁹⁷ ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “La interiorización autonómica del régimen local” en El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía (libro colectivo), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

El LRSAL se sirve de categorías jurídicas hasta ahora ajenas al sistema de la LRBRL. Hasta hoy, en el art. 7.1 LRBRL se distinguen las competencias propias y las delegadas. La propia LRBRL ampara directamente tres tipos de actividades locales: la ejecución o prestación de los servicios locales obligatorios, el complemento de la actividad de otras Administraciones y la iniciativa en la economía. El LRSAL distingue entre competencias propias y, las llamadas, competencias impropias y la iniciativa económica por otro lado²⁹⁸.

El concepto de competencias propias es simplemente instrumental. Las actividades impropias supondrían un importante sobre coste para las haciendas locales. De ahí la propuesta de que, o bien, se mejora la financiación local carga del Estado y las CC.AA. o las Administraciones autonómicas se hacen cargo de esas actividades impropias. A las actividades impropias no sigue una supuesta competencia impropia, sino simplemente la existencia de títulos de competencia genéricos o abiertos²⁹⁹.

La novedad del LRSAL está en que distingue directamente, como supuestas categorías jurídicas, entre las competencias propias y las impropias. Esta distinción carece de rigor y de la sustantividad necesaria para convertirse en categoría jurídica ya que el binomio competencias propias e impropias es incoherente con el tenor literal del art.7.1 LRBRL. Este artículo utiliza el adjetivo “*propio*” para referirse a la titularidad de una competencia. No es técnicamente adecuado que la misma ley utilice el adjetivo “*propio*” para un fin distinto: para diferenciar entre competencias precisas o determinadas y competencias genéricas o generales. Del mismo modo, uno de los principales objetivos de la LRSAL es la supresión del art. 28 LRBRL. Se parte de la premisa errónea de que este artículo es la causa inmediata de las llamadas “*duplicidades funcionales*”. La LRSAL suprime este artículo pero reconoce las existencias de las competencias impropias. A poco que se reflexione se concluye que esas nuevas competencias van a dar cobertura competencial a las mismas actividades que hasta hoy encontraban acomodo en el art. 28 LRBRL. Estas actividades son subsidiarias respecto de los servicios obligatorios y el ejercicio de las competencias propias, por lo que la utilidad de suprimir las competencias complementarias y, al mismo tiempo, introducir una categoría tan imprecisa como la de “*competencias impropias*” parecen carecer de utilidad.

²⁹⁸ BEL I QUERALT, G.: “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d’Economía de Barcelona, Càtedra de Federalisme Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Institut D’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, págs. 22-31.

²⁹⁹ ARIAS ABELLÁN, M. D.: “Competencias sobre las finanzas locales”, en Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña, vol. III, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pág. 1735 y ss.

La LRSAL parece haber identificado en el art. 28 LRBRL la causa de las duplicidades funcionales, lo cual no es totalmente cierto porque son muy pocas las actividades que se han apoyado como título competencia único en el art. 28 LRBRL y porque los títulos competenciales no son las causas eficientes de las llamadas duplicidades.

Pese a la derogación del art. 28 LRBRL por el LRSAL, la competencia complementaria no desaparece por entero del sistema competencial local. El estado es competente 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 CC.AA. eleven, en su territorio, los estándares estatales de autonomía local. Estas normas autonómicas no quedan afectadas por la derogación del art. 28 LRBRL; su supresión significa que no queda garantizado en toda España la competencia “*complementaria*” general de los ayuntamientos. Pero nada impide la plena vigencia de las normas autonómicas que si aseguran esa competencia municipal “*complementaria*”³⁰⁰.

La LRSAL sigue previendo la posible iniciativa económica municipal pero con límites severos. La iniciativa municipal se configura de forma claramente subsidiaria: solo en la medida en que el ayuntamiento cumpla con los servicios mínimos a “coste estándar”. De otro lado, el LRSAL impone el redimensionamiento del sector público local. En tercer lugar, la iniciativa económica municipal recibe dos nuevos límites procedimentales: en la memoria justificativa de cada iniciativa económica se ha de contener una específica justificación sobre en qué medida afecta a la concurrencia empresarial; de otro lado se establece que toda iniciativa económica municipal requiere de aprobación por la Comunidad Autónoma³⁰¹.

Este enfoque regulatorio presenta dificultades constitucionales ya que cada municipio pierde poder decisorio sobre la propia posibilidad de la iniciativa. El control de oportunidad de las CC.AA. no ofrece límite o parámetro normativo alguno. Por ello la iniciativa económica local está en función de las decisiones de otra administración. Los municipios se encuentran en una disposición de sometimiento de otra Administración Pública. La nueva regulación de la iniciativa económica municipal no resulta coherente

³⁰⁰ MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.: “Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” (I y II), Diario de Derecho Municipal de Iustel, 21 y 25 de octubre de 2013. GONZÁLEZ PUEYO, J.: “Control y fiscalización”, en la obra colectiva Comentarios a la Ley de Haciendas Locales”, ob., cit., págs. 1782 y ss.

³⁰¹ GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ, P., CASTRO PÉREZ L. y FARMER, M.: “Una metodología para la medición de los costes administrativos: el Standard Cost Model, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006.

con el reconocimiento de la iniciativa económica pública del art. 128.2 CE. La iniciativa económica pública queda relegada a segundo plano por su doble carácter subsidiario. Esto pudiera ser contrario al art. 128.2 CE.

La LRSAL no altera la distinción primaria entre competencias propias y delegadas, pero si cambia parcialmente el sentido y sustancia de las delegaciones. Las modificaciones que introduce el LRSAL alteran de forma relevante la propia identidad y sentido de la actual delegación que pasa a ser un instrumento de reducción de costes. Las delegaciones tienen sentido, en el sistema de la LRSAL, en materias de “*interés supramunicipal*”. En él, listado de competencias delegables se incluyen tareas de escaso interés municipal. También se incluyen competencias autonómicas que hasta ahora formaban parte el, listado de materias de interés local (art. 25.2 LRBRL). Así, la prestación de servicios sociales es delegable cuando en la LRBRL es materia en que las leyes autonómicas deben atribuir un mínimo de competencias a los ayuntamientos. La LRSAL ve en las delegaciones una posible vía para mejorar la eficiencia en la gestión, eliminar duplicidades y cumplir los mandatos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de ahí la importancia de la “*memoria económica*”.

El nuevo sentido de la delegación es solo la reducción de costes, pero al mismo tiempo que se fomenta la delegación se incluyen normas que disuaden de su uso como ocurre con el art. 27 LRBRL parece fomentar las delegaciones de competencias. El listado incluido refleja una política favorable a las delegaciones³⁰². El régimen jurídico de la delegación no es, sin embargo, favorable a su generalización. La Administración delegante dirige y controla a la delegada y añade que la financiación de la actividad por la administración delegante será a “*coste estándar*”; si el coste real de los servicios es superior al coste estándar, el ayuntamiento se encontrará ejerciendo una competencia ajena y asumiendo el sobre coste.

La LRSAL incluye dos nuevos traslados de competencias. El primero es el traslado imperativo por gestión ineficiente de los servicios mínimos obligatorios. En segundo lugar, se trasladan competencias municipales propias a las CC.AA. La LRSAL establece que la titularidad de las competencias que se prevenían como propias del municipio corresponde a las CC.AA.

El nuevo art. 25.2 LRBRL, al haber suprimido materias (atención primaria, cooperación educativa etc.) habría suprimido las competencias municipales correspondientes a estas

³⁰² MERINO ESTRADA, V.: “Reflexiones acerca del tratamiento de los servicios públicos en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, Revista de Estudios Locales. CUNAL, núm. 159 (2013), págs. 26-33.

materias. Esto es incorrecto. El art. 25.2 no enuncia competencias sino las materias de interés local en las que las leyes han de atribuir algún tipo de competencia a los municipios. La STC 214/1989, deja claro que, en las materias de competencia autonómica exclusiva, corresponde a cada Comunidad Autónoma la atribución de competencias municipales. Con esta comprensión del art. 25.2 LRBRL se puede afirmar que la simple supresión de apartados (i-k-y n) de este artículo en nada modifica las competencias municipales. Con la modificación de este artículo, el estado habría reducido la garantía legal de autonomía local

El art. 25.2 LRBRL no atribuye competencias a los municipios. Son propiamente las DDTT 9 y 11 del LRSAL quienes suprimen competencias y se las atribuyen a las CC.AA.

Estas disposiciones pretenden suprimir la mayor parte de las competencias municipales sobre salud, educación y servicios sociales. La comprensión de la autonomía local del art. 137 CE como garantía constitucional, dificulta un posible reproche sobre estas disposiciones³⁰³. El Estado solo puede disponer sobre las atribuciones municipales en las propias materias competenciales del estado, no en materias competenciales de las CC.AA. Según esto tenemos que:

a) En materia de salud, el Estado solo dispone de una competencia “básica” que no permite al este eliminar las competencias municipales sobre salud.

b) El Estado dispone de una competencia para desarrollar el derecho a la educación, Es dudoso que títulos como el art. 81 y el 149.1.30, autoricen al Estado a atribuir a los municipios ciertas tareas sobre mantenimiento de centros escolares, aunque en la Ley orgánica 8/1985 se encargan ciertas tareas a los municipios³⁰⁴.

³⁰³ EMBID IRUJO, A.: “Las delegaciones competenciales del Estado y de las Comunidades autónomas en los entes locales. Planteamientos estatutarios y realidad normativa”, en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 507-523.

³⁰⁴ FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). *¿Cómo se ven afectadas las políticas educativas municipales por la aplicación de la LRSAL?*. FMC. (Fecha de consulta: 25 de Abril 2016). LÓPEZ DÍAZ, A, *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, *Revista Española de Derecho Financiero* n° 157/2013, pág. 37. VELASCO CABALLERO, F.: “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Anuario de Derecho municipal*, 6, 2012, págs. 23 y ss.

c) En lo que se refiere a asistencia social, el Estado carece de toda competencia expresa.

Una vez impuesto por ley el traslado a las CC.AA. de las competencias municipales, se inicia un periodo transitorio en que estos servicios se siguen prestando por los municipios a “coste estándar”. Parece que, si la Comunidad Autónoma, pasado un periodo, no hubiese asumido estos servicios, los seguirían prestando los ayuntamientos financiados a “*coste estándar*” por la Comunidad Autónoma.

En los dos casos señalados se puede dar que los ayuntamientos financien competencias autonómicas. Esto ocurrirá cuando el coste real del servicio supera su “coste estándar”. En tal caso, los municipios estarían aportando la diferencia entre ambos costes.

Una situación como la descrita encuentra obstáculos insalvables en el art.142 CE. El LRSAL impone a los municipios q la financiación de servicios que no forman parte de sus competencias por que han sido trasladados a las CC.AA. Esto no es constitucionalmente posible³⁰⁵.

Aunque el art. 26.3 LRBRL se refiere al traslado de servicios municipales, lo que en realidad se traslada son las competencias correspondientes. Se produce cuando un municipio está incumpliendo en un servicio el “*coste estándar*”.

El sistema descrito es altamente impreciso y complejo., y tiene algunas deficiencias.

a) El art. 26.3 LRBRL no regula el procedimiento de evaluación de costes precedente del traslado competencial.

b) El LRSAL no precisa el régimen jurídico del traslado competencial.

c) se usa el silencio administrativo para trasladar la competencia municipal a la provincia.

d) La provincia receptora agrupa dos funciones contradictorias. Le corresponde asistir técnica y económicamente a los municipios, pero al mismo tiempo, en caso de ineficiencia, sume la competencia municipal.

e) En el caso de las CC.AA. uniprovinciales será la propia Comunidad Autónoma quien asuma la competencia municipal. Hay que tener en cuenta que lo establecido en el art. 26.3 LRBRL no es una redistribución sino la atribución a la Comunidad Autónoma de

³⁰⁵ TEJERIZO LÓPEZ, J. M.:” Artículo 142. Haciendas locales”, en Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo X (Alzaga Villaamil, Dir.), Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pág. 539 y ss.

algunas competencias locales en municipios concretos. Habrá que entender que en la Comunidades uniprovinciales será el Gobierno autonómico quien apruebe dichas ordenanzas. Es decir. Los ciudadanos de una Comunidad Autónoma decidirán las “tasas” por servicios que deben satisfacer los vecinos de un municipio.

Los reproches constitucionales al traslado imperativo definido en el art. 26.3 del LRSAL son el principio democrático (art. 1.1 CE) se debilita cuando el traslado se hace de una administración elegida por los vecinos a otra solo representativa. Además no es óptimo que una diputación provincial decida asuntos concretos de un municipio. Por último, el principio democrático reclama reglas de competencias estables y previsibles y esto se erosiona porque la titularidad de una competencia no depende ya de la ley sino de una evaluación administrativa. Por otro lado la regulación del art. 26.3 LRBRL afecta a la garantía de la autonomía local. Si las competencias propias municipales son expresión de autonomía local, los posibles traslados la restringen. Es compatible con la garantía constitucional que algunas competencias sean trasladadas a provincias. Lo que es necesario es la existencia de una “razón suficiente”.

El trasladar competencia, podría pensarse, que encuentra su razón en la garantía institucional de la provincia configurada como agrupación de municipios. La Constitución garantiza, primordialmente la autonomía municipal, y solo en segundo lugar la provincial. Esto impide que la autonomía provincial sea “razón suficiente” para una reducción de la autonomía local. Los traslados deberán ser necesarios y ponderados³⁰⁶.

El art. 26.3 LRBRL no respeta la centralidad municipal y el carácter vicarial de la provincia. En este sistema (LRSAL) los municipios pierden competencias concretas como consecuencia de un examen de eficiencia. La simple garantía constitucional de la provincia no es razón suficiente para este traslado de competencia.

El traslado de competencia difícilmente encuentra amparo en el art 31.2 CE. En forma alguna se explica porque una diputación puede gestionar a “coste estándar” servicios locales sin economías de densidad y de escala. La pregunta es por qué una empresa que gestiona a coste superior al estándar en un municipio, va a gestionar para la diputación el mismo servicio a “coste estándar”. Estos sistemas exigen grandes costes de información y evaluación administrativa, a los que habría que sumar el coste derivado de la negociación y ejecución del traspaso de medios materiales. En estos términos el principio de

³⁰⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “El tema de la autonomía provincial: Las diputaciones y el proceso autonómico”, en La provincia en el sistema Constitucional (Gómez- Ferrer Morant, Dir.), Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 21 y ss.

eficiencia y economía del gasto público no puede justificar la reducción de competencias y la garantía constitucional de autonomía municipal³⁰⁷.

5.5.-Revisión de las estructuras y praxis de las entidades locales en favor de la materialización de competencias relativas a derechos sociales.

Las actuales Leyes de bases de régimen Local contienen concepciones de competencias, financiación y ejecución generadores de ineficiencia económica que han conducido a la falta de suficiencia financiera en las Entidades Locales. Se aboga por una nueva praxis local en la gestión política y técnica y medidas que mitiguen los efectos de la crisis³⁰⁸.

La CE consagra dos principios básicos para el funcionamiento económico de la Entidades Locales: el art. 137 que establece la autonomía local para la gestión de sus intereses, y el art. 142 de suficiencia financiera.

Para la materialización de estos dos principios se han promulgado dos leyes básicas: la Ley 7/1985 de Bases de régimen Local y la Ley 39/1988 reguladora de las haciendas Locales. Su configuración contiene concepciones estructurales que el tiempo ha demostrado que generan ineficiencia económica³⁰⁹.

La FEMP ha venido demandando un incremento de la participación de las Entidades Locales en los ingresos del Estado y de las CC.AA.

Estas demandas han sido atendidas parcialmente con reformas legales para permitir a los municipios mentar su presión fiscal. Igualmente, la carencia financiera de los Ayuntamientos se ha paliado con los importantes ingresos turísticos.

El sistema normativo de financiación local, la falta de acotación de las competencias locales y una inadecuada praxis son las tres causas motivadoras de la situación

³⁰⁷ INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: “Resolución de 28 de julio de 2011, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública”, BOE núm. 188, de 6 de agosto de 2011, Sección I. LASARTE ÁLVAREZ, J.; ADAME MARTÍNEZ, F.: “La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, Cuadernos de Derecho Público, nº 14.

³⁰⁸ ALMEIDA CERRECEDA, M.: “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales?”, en Revista d’Estudis Autònomic i Federals, núm. 6, abril de 2008, págs.187 y ss.

³⁰⁹ COSTA CLIMENT, J.: “La financiación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales en los presupuestos de 1999”, en Presupuesto y Gasto Público 22/1999, pág. 45 y ss. MONTORO CHINER, M.J.: Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas. Madrid, 1989, Centro de Estudios Constitucionales. BAYO SOBRECASAS, F. RUÍZ ESPINÓS, P. (2003). “La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales”, en *Auditoría Pública*, núm. 30.

económico-financiera de las entidades locales. En este sentido corresponde corregir las deficiencias de ineficiencia de las indicadas leyes básicas. Dotar de eficiencia al sistema tributario local, la revisión del sistema de participación de los tributos del Estado y la supresión de las subvenciones condicionadas son las tres claves necesarias para la reforma de la Ley de haciendas Locales³¹⁰.

Los tributos propios y precios públicos en los Ayuntamientos representan el 49% de sus recursos totales. Asimismo, la eficacia recaudatoria se sitúa en una media del 82% Esta baja eficacia recaudatoria implica ingresos tributarios fallidos superiores al 7%. Si a estas pérdidas agregamos los gastos de gestión tributaria y recaudadora, inferimos que la gestión de tributos y precios públicos lleva un coste de ineficiencia del 15%.

Un sistema tributario idóneo debe poseer los siguientes atributos: justicia tributaria, comodidad y simplicidad para el contribuyente y fácil aplicación. Un análisis del sistema tributario local refleja que la gestión tributaria se realiza mediante la elaboración de padrones y su recaudación mediante recibos, que la distribución se basa exclusivamente en criterios de proporcionalidad impositiva y no de progresividad. Del mismo modo los impuestos más relevantes son los que gravan el patrimonio de los sujetos pasivos, mientras un importante porcentaje de personas físicas de baja renta solo contribuyen con impuestos directos al no existir mínimo de base imponible, en un contexto donde la mayoría de los tributos locales tienen sus hechos u objetos imposables en otros tributos (IBI, Plusvalías...)³¹¹.

Parece acorde que la tributación local sea materializada a través de sistemas de recargos en impuestos estatales y autonómicos mediante una adecuada ley de articulación entre las Administraciones.

Tal articulación permitiría alcanzar los máximos de eficiencia recaudatoria y liquidez inmediata. Además conllevaría la eliminación del problema que representa el progresivo

³¹⁰ DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Comentarios a la Ley de Haciendas Locales” 2 ed. Civitas-Thomson-Reuters, 2013, págs. 185 y ss. FERREIRO LAPATZA, J. J.: “Constitución y haciendas locales”, Revista Jurídica de Cataluña, núm. 4, 1984, pág. 139 y ss. RUBIO DE URQUÍA, J. I.; ARNAL SURÍA, S.: Ley reguladora de las haciendas locales, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1989.

³¹¹ SIMÓN ACOSTA, E.:” El principio de suficiencia en la Hacienda local”, en Autonomía y financiación de las Haciendas municipales, IEF, Madrid, 1982. TEJERIZO LÓPEZ, J. M.:” Artículo 142. Haciendas locales”, en Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo X (Alzaga Villaamil, Dir.), Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pág. 539 y ss.

aumento del déficit presupuestario local generado por la minoración de los derechos tributarios previstos de recaudar, así como la falta de liquidez generada por ese déficit³¹².

El modelo de participación de tributos (excepto en país vasco y Navarra) está basado en tres sistemas de reparto:

-Cesión de impuestos estatales aplicables a municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes que sean capitales de provincia o de CA.

-Cesión de impuestos estatales a las provincias e islas.

-Modelo aplicable al resto de municipios con arreglo a variables (población, esfuerzo fiscal etc.).

Estos modelos precisan de una clara revisión por cuanto el sistema ha generado una financiación media por habitante totalmente dispar.

Las transferencias y subvenciones tienen una doble catalogación:

-según su tipología presupuestaria, en transferencias corrientes y de capital.

-según su destino, en condicionadas e incondicionadas.

Las subvenciones condicionadas inducen a la decisión de los gestores municipales a optar por objetivos que no son relevantes. Así mismo requieren una aportación municipal para la financiación de los proyectos lo que conduce a los municipios a elevados endeudamientos.

Es usual que las subvenciones condicionadas se otorguen sobre materias y finalidades que en realidad no son competencia de las Entidades Locales y llegan a estas por una vía de cascada, con la duplicidad y la generación de superfluos costes de gestión. La pluralidad de las subvenciones condicionadas provoca que los Ayuntamientos acometan

³¹² BARRERO RODRIGUEZ, C.: “Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Dir. M.Rebollo Puig; coord. M. Izquierdo Carrasco), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 102 a 104. BELLO PAREDES, S. A.:” La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público”, en Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, núm.280-281, 1999, pág.415 y ss. CASADO, GABRIEL.. “Código de las Haciendas Locales”.Edit. Aranzadi-Thomsom-Reuters. 2008. SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Haciendas locales en cifras: ediciones 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

simultáneamente excesivos proyectos con tiempos de ejecución largos³¹³. Esto motiva encarecimientos innecesarios. Sería conveniente abogar por la supresión de las subvenciones condicionadas. Las subvenciones corrientes deben articularse mediante las transferencias incondicionales en la participación de los tributos del estado y las CC.AA. Las subvenciones de capital deben sustituirse por transferencias de forma que las inversiones se realizarían sobre proyectos incluidos en planes cuatrienales municipales, y la realización de inversiones que engloben a más de un municipio, debe articularse en base a una programación mancomunada, debiendo las transferencias financiar la totalidad del proyecto³¹⁴.

Los Fondos estatales de inversión Local constituyen el instrumento perfecto para la realización de todas las inversiones de las entidades locales.

Objetivos, organización y método son los tres elementos básicos para la eficiencia y eficacia de la actividad económica. Estos tres factores en la Ley de régimen Local requieren una revisión profunda.

En los artículos 25 de la Ley de Bases de régimen Local se enumeran una serie de servicios que deben prestar los ayuntamientos. Dichas competencias se definen como obligatorias, pero ello no quiere decir que sean competencias exclusivas. Además los entes locales asumen otras, delegadas por otras Administraciones Pública (impropias). La falta de concreción de los servicios de competencia local ha generado un galimatías de competencias. Se hace preciso definir, delimitar y concretar las atribuciones de competencias entre Entidades locales y CC.AA., posibilitando la articulación competencial y evitando las competencias impropias. Es esencial acotar las atribuciones en las materias de competencia local a fin de limitar el llamado principio de subsidiariedad de las Entidades Locales³¹⁵.

Este ámbito de control ejerce en este sentido un ejercicio de tutelaje que contraviene el principio de autonomía local, la adaptación de los medios de gestión de las actividades y servicios locales. Se trata de que la praxis de la gestión local se realice bajo un prisma

³¹³ CALVO ORTEGA, R.: “Las ordenanzas fiscales”, en La reforma de las haciendas locales, vol. I, Lex Nova, Valladolid, 1995. YEBRA MARTUL-ORTEGA, P.: “Hacienda comunitaria y haciendas locales en el Derecho estatutario de las comunidades autónomas”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 2693 y ss.

³¹⁴ CALVO ORTEGA, R.: “Ingresos municipales no tributarios”, en La reforma de las haciendas locales, vol. II, Lex Nova, Valladolid 1991. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “El debate sobre la autonomía municipal”, núm. 147, RAP, 1998

³¹⁵ COSCULLUELA MONTANER, L.: “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 157, 2013, p. 18. EMBID BRUJO, A.: “Autonomía municipal y Constitución; aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía local”, REDA, núm. 30, 1981, págs. 437 a 470.

económico y con el uso de técnicas empresariales, para ello se necesita proceder a una modernización de la estructura de gestión económica mediante la adopción de procesos metodológicos y de organización.

La inexistencia de un objetivo de maximización del beneficio genera una falta de motivación en la consecución de la eficiencia económica de la gestión local. Es preciso la implantación de indicadores de gestión que midan el logro de objetivos con los medios materiales y económicos empleados. La limitación del principio de maximización de la actividad municipal se ha extendido en la acción política un principio que denominaríamos de soberanía de los ciudadanos como destinatarios del mayor grado de “*consumo local*”. El elevado grado alcanzado en los servicios y la incapacidad financiera actual hace indispensable la limitación de este principio³¹⁶.

Un fiel sistema de información contable desde 1992 coexisten dos sistemas de información: el tradicional por partida simple y el nuevo por partida doble. Se articulan procedimientos informáticos. Las anotaciones contables se realizan por partida simple y la aplicación informática los realiza por partida doble causa la falta de contabilización de operaciones de índole económico-patrimonial. Constituye, pues una necesidad proceder a adecuar la información contable con la realidad económica patrimonial y llevar correctamente la actividad económica local³¹⁷.

La elaboración de los presupuestos con criterios mecanicistas contraviene el art 31. 2 de la CE. El logro de la eficiencia y eficacia requiere disponer de un sistema racional en la

³¹⁶ ALARCON GARCÍA G.: “Autonomía municipal, autonomía financiera”, Civitas, Madrid, 1995. BAÑO LEÓN, J. M.:” La Ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en la obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S., “Tratado de Derecho Municipal”, vol. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003. BLASCO DÍAZ, J. L.:”Ordenanza municipal y ley”, Marcial Pons, Madrid . CHACÓN ORTEGA, L. y CORTÉS SÁNCHEZ, C:” Manual de Procedimientos y Formularios de Organización Municipal, Potestad Reglamentaria y Régimen Jurídico de los Ayuntamientos”, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2002, passim. ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.:” Las competencias municipales en la legislación de régimen local”, en RVAP, 58, 2000, pág.97 y ss.

³¹⁷ BOSCH, N., PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO. J.:, “The efficiency of refuse collection services in Spanish municipalities: Do non-controllable variables matter?”, Institut d’Economia de Barcelona, Document de treball 2001/4. COPELAND, R. M. y INGRAM, R.W.: Municipal Financial Reporting and Disclosure Quality. Addison-Wesley, 1983, Reading, MA. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.:” La integridad de los fondos públicos municipales”, en la obra de V. ALMONACID LAMELAS, (Director), “Estudios sobre la modernización de la Administración Local: Teoría y Práctica”, La Ley-Grupo Wolters Kluwer-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009.

toma de decisiones en los procesos de elección de los objetivos, en la asignación de recursos y en la programación de la gestión pública. Este sistema no es otro que los presupuestos por objetivos y programas que posibiliten la asignación y combinación racional de los recursos, maximizar los resultados y minimizar los recursos consumidos

La caída de los ingresos locales tendrá como consecuencia la imposibilidad de elaboración de los presupuestos ante la dificultad de equilibrar gastos e ingresos, así como la inviabilidad para poder atender los pagos del personal y acreedores.

La remisión de los anteproyectos de Ley básica del Gobierno y Administración Local y ley de Financiación Local es muy urgente, ya que la suficiencia financiera local debe basarse en un aumento de transferencias estatales y autónomas. Hay que atajar los problemas financieros con acciones coyunturales que pasen por la confección de planes de reflotamiento y ajustes financieros en las entidades locales o la constitución de Consorcios Financieros con ámbito autonómico para sustituir el endeudamiento no financiero por el financiero. Esta sustitución se haría mediante emisión de deuda Pública y/o operaciones de crédito.

SEGUNDA PARTE: Crisis del Estado social; proceso de reformas legislativas derivadas de la reforma del artículo 135 CE (2011-2015)

Capítulo 6.-Caracterización de la crisis económica en el Estado español.

6.1.-Alcance de la crisis económica (2008-2015).

El modelo económico europeo viene caracterizado por un comportamiento contracíclico en términos de desigualdades que aumenta en periodos de recesión, pero que no se reduce en periodos de expansión económica.

En el periodo 2008-2015 se ha producido un descenso en la renta media que ha supuesto un proceso de empobrecimiento de nuestra sociedad. Este proceso afecta especialmente a las personas y familias más vulnerables (con baja intensidad laboral, inmigrantes extracomunitarios, hogares monoparentales, personas sin hogar).

La pobreza severa (entendida como aquella situación que afecta a personas con una media de 307 euros de renta al mes) alcanza ya a tres millones de personas (el doble de personas que estaban en esta situación antes de la crisis).

La pobreza además de extenderse se cronifica lo que se constata en el aumento de desempleados de larga duración (un 58% de las personas desempleadas lleva en paro más de un año, unos 3.5 millones de trabajadores y un 35% de las personas desempleadas, que equivale a dos millones de personas, lleva más de dos años en el paro), especialmente en

el grupo de mayores de 50 años. Los perfiles de mayor cronicidad en la pobreza a causa de la crisis económica son; desempleados de larga o muy larga duración, jóvenes desempleados en busca del primer empleo, mujeres solas con cargas familiares, familias con padres jóvenes de 20 a 40 años con uno o dos hijos pequeños e inmigrantes en situación irregular³¹⁸.

En términos de desigualdad, España presenta la situación más acusada de toda la UE28, donde el 20% de la población más rica concentra 7.5 más riqueza que el 20% más pobre. Desde el comienzo de la crisis económica en 2008, se da la circunstancia que mientras los salarios han subido un 7% desde 2006, el gasto anual en energía ha aumentado un 34%.

Esta tendencia corre el riesgo de verse incrementada por el elevado nivel de desempleo, por la pérdida de poder adquisitivo de la población (el descenso de la renta media desde 2007 es en torno a un 4% y el aumento de precios en torno a un 10%).

Hoy gran parte de las necesidades básicas que no pueden ser atendidas por los propios sujetos por no contar con renta disponible ni ingresos propios y que no puede ser enfrentadas por los dispositivos públicos son resueltas desde la solidaridad familiar y la acción de las entidades privadas sin ánimo de lucro.³¹⁹ Hoy el perfil de personas atendidas sin ánimo de lucro responde al de mujeres con cargas familiares, parados de larga duración, parejas jóvenes con hijos al cargo, hogares de baja intensidad laboral e inmigrantes extracomunitarios³²⁰.

El aumento de la desigualdad en España agudiza un modelo de sociedad dual y fracturada

³¹⁸ BALAGUER CALLEJÓN, F., “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), pág. 95. GARCÍA HERRERA, M.Á. (dir.): El constitucionalismo en la crisis del Estado social, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997. ORÓN MORATAL, G.: La configuración constitucional del gasto público, Tecnos, Madrid, 1995. MAÍZ, R., BERAMENDI, P. y GRAU, M. “La Federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales” en SUBIRATS, J. y GALLEGU, R. (Eds.), *Veinte años de Autonomías en España*. CIS, Madrid, 2002.

³¹⁹ Desde el inicio de la crisis, CARITAS España ha triplicado el volumen de personas atendidas hasta alcanzar la cifra de 1.300.914 personas en 2012. Expresada su acción en volumen de recursos destinados a ayudas económicas directas a familias se alcanzaron los 14 millones de euros.

³²⁰ RENES, V.: *Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad* en De la Coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis. Documentación Social nº166, 2013. Madrid, Caritas. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EUROPA: Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos. Comisión de trabajo de economía y fiscalidad, 2013. FUNDACIÓN ALTERNATIVAS: Primer informe sobre la desigualdad en España, 2013.

basada en actitudes contracíclicas que provocan que en momentos de crecimiento económico no se producen ni ampliaciones de derechos ni redistribución de la riqueza mientras que en épocas de crisis se recorta el gasto público y se desprotege a amplias capas de la sociedad altamente vulnerables en términos sociales. Así, el empleo se convierte en algo dual; por un lado quienes tienen empleo estable y bien remunerado y quienes viven en condiciones laborales precarias.

El papel redistributivo del impuesto sobre la renta y de las prestaciones sociales de carácter monetario ha demostrado su incapacidad para resolver problemas profundos que se prolongan en el tiempo. Además las políticas de ajuste en sistemas “no monetarios” como la Sanidad o la Educación, tienen un apreciable efecto en la reducción de esta función social de redistribución que nos igualaba un poco más. Optar por el crecimiento como única salida, no resolverá los problemas severos de desigualdad.

El fenómeno de la extensión de la pobreza en el periodo 2007-2012 se viene poniendo de manifiesto a través de la evolución de las condiciones de desprotección de una gran parte de la población; Entre 2007 y 2012 la tasa de pobreza pasa de estar en el 19.7% y se coloca en el 21.1%; el número de desempleados se multiplica por tres, pasando del 8.6% en 2007 al 26%; el número de ejecuciones hipotecarias se multiplica por 3.5 (de 25.943 a 91.622). El número de personas titulares de rentas mínimas se ha multiplicado.

La sociedad está más empobrecida ya que el umbral de la pobreza era de 7.980 euros en 2009 y en 2012 se situaba ya en los 7.355 euros. La pobreza severa alcanzaba a 3 millones de personas, el 6.4% de la población cifra que se ha multiplicado desde el 3.5% del 2007. La renta disponible por persona cayó casi un 11% entre 2006 y 2011. El valor de la tasa de pobreza y evolución de ellas mismas ofrecen diferencias significativas por grupos socio-demográficos, demostrando que el empobrecimiento está afectando especialmente a los grupos más vulnerables.

AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa de pobreza en España	19,9	19,7	19,9	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8	21,1
Pobreza mayores de 65 años en adelante	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	21,7	20,8	16,9
Pobreza entre población de 16 a 64 años	16,4	16,4	16,4	16,8	16,8	17,2	19,4	20,8	21
Pobreza en población	24,2	24	24	23,6	24,1	23,3	25,3	26,7	25,9

menos de 16 años										
Pobreza	hogares	baja	54,4	56,8	59,6	54,1	55,2	57,3	57,1	60,4
intensidad laboral										
Pobreza	ciudadanos		32,5	39	29,1	29,7	31,6	30,3	35	43,2
extracomunitarios										
Pobreza	hogares		40,3	37,3	37,6	34,1	38,6	36,7	45,5	38,9
monomarentales										
Pobreza	hogares	con	22,9	21,7	22,6	21,7	22,6	23,3	26,6	28,8
miembros con estudios										
primarios o inferiores										
Pobreza	hogares	una	38,5	33,7	34,9	34,7	31,4	30,8	25,7	24,6
persona										
Umbral de pobreza			523	529	572	600	646	665	651	626
										613

(Fuente: Eurostat (2013: *People at risk of poverty or social exclusion. Income and living conditions data base*).

Como se expresa en el cuadro adjunto las personas donde la intensidad laboral es muy baja (trabajan menos del 20% del año) tienen una tasa del 60.4% de pobreza y un aumento de 6.3 puntos porcentuales entre 2007 y 2011 que es doble de lo registrado en la UE27.

Los ciudadanos extracomunitarios aparecen en segundo orden con un 43,5% de personas bajo el umbral de la pobreza en 2011, habiendo ascendido 13.5 puntos entre 2007 y 2011, casi cuatro veces más que la media de la UE27.

Las personas con estudios primarios o inferiores se encuentran en el cuarto escalón de pobreza con una tasa del 28.8% de pobreza y un aumento de 7.1 puntos porcentuales de 2007 a 2011, siendo el triple que el incremento registrado en la UE.

Las personas mayores de 65 años están siendo un elemento esencial para la contención de los efectos de la crisis. La disminución relativa de la tasa de pobreza de las personas con 65 o más años se debe a que dicho umbral viene descendiendo desde el año 2009 por el empobrecimiento global de la sociedad, lo que provoca que muchas personas mayores sean ahora “no pobres”.

El proceso de empobrecimiento y exclusión social no sólo está mediatizado por lo económico y no sólo viene dada por la pobreza monetaria, sino por un conjunto de

factores entre los que las dimensiones relacionales y de sentido vital adquieren una dimensión relevante.

Tomando como referencia el VI Informe del Observatorio de la Realidad Social de 2011 se indicaba que las personas se habían organizado en tiempos de crisis desde la familia como primera estrategia de supervivencia, seguida del trabajo en sectores de la economía sumergida y de la búsqueda de apoyo y ayuda en las organizaciones sociales. Los servicios sociales públicos son la estrategia que se desarrolla en cuarto lugar y en quinto lugar aparece el apoyo desde las redes vecinales.

A partir del informe de la Fundación FOESSA³²¹, en el actual modelo de sociedad de “*integración precaria*”, las familias combinaban la ausencia de salarios con prestaciones públicas estables. Hoy se ha sobrecargado el papel de la familia; se centra la ayuda de la familia en ayudar a la alimentación y ayuda para pago de hipotecas y suministros vitales de agua y luz.

La pobreza es un fenómeno complejo que se refiere a la dificultad de los individuos para acceder a los bienes y servicios esenciales para garantizar una calidad de vida digna y un desarrollo personal y social satisfactorio. La existencia de una renta insuficiente es, sin duda, uno de los elementos determinantes para la consolidación de la pobreza entre la población, pero no es ni el único ni abarca todas las implicaciones de “*ser pobre*”. Hay que tener en cuenta que la pobreza está vinculada a la exclusión social, un elemento con múltiples facetas tanto objetivas como subjetivas que agrava las consecuencias de la falta de renta.

Debe determinarse de igual modo que entendemos por renta insuficiente. En ello existen diferentes ópticas dependiendo de cuales sean las variables que tomemos como referencia, donde fijemos los umbrales de pobreza y qué dimensión temporal estimemos. La pobreza subjetiva parte del enfoque y valoración de los propios individuos. La pobreza objetiva se basa en variables que resultan observables por parte de ellos investigadores.

Las distintas posiciones científicas establecen las llamadas “*líneas de pobreza*” para clasificar a personas pobres y no pobres dependiendo de su posición con respecto al valor que se fije como referencia. Se suelen clasificar dentro de dos grandes categorías; “*líneas de pobreza absoluta*” y “*líneas de pobreza relativa*”. Las “*líneas de pobreza absoluta*” determinan el valor de una serie de recursos que resultan imprescindibles para alcanzar

321 LAPARRA, M. y PÉREZ, B.: El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España. Colección Estudios. Madrid. Caritas.2010.

un nivel mínimo de bienestar económico. El umbral que se toma como referencia es el que se liga a carencias tan acusadas que no permiten cubrir las necesidades básicas de los individuos (alimentación, hogar, vestido), si bien esta referencia ha sido modulada por distintas posiciones teóricas³²².

Las líneas de pobreza relativa definen el umbral de separación entre pobres y no pobres a partir de los propios datos de la sociedad en estudio. Se basan en la consideración que las carencias que sufren los individuos o las familias. Las líneas de pobreza relativa se basan en la situación relativa de los hogares y no de los niveles absolutos de renta. Por lo tanto una línea de pobreza relativa se define como un cierto porcentaje de la media o de la mediana de la variable “renta” o “gasto” considerada.

La incidencia de la pobreza se determina según cuántos ciudadanos pobres hay en relación a la población total. Es lo que conocemos como “tasa de riesgo de pobreza” que se calcula de la siguiente forma:

$$\text{TASA DE RIESGO DE POBREZA} = \frac{\text{n}^\circ \text{ de ciudadanos pobres}}{\text{Población total}}$$

Por su parte, la intensidad de la pobreza es cómo de intensa y severa es la pobreza que afecta al ciudadano empobrecido y que distancia hay entre unos ciudadanos pobres y otros (desigualdad de la pobreza). Combinando la incidencia de la pobreza, la intensidad de la pobreza y la desigualdad de la pobreza se pueden definir índices más sofisticados y que proporcionan aproximaciones más veraces y precisas a la hora de determinar la pobreza³²³.

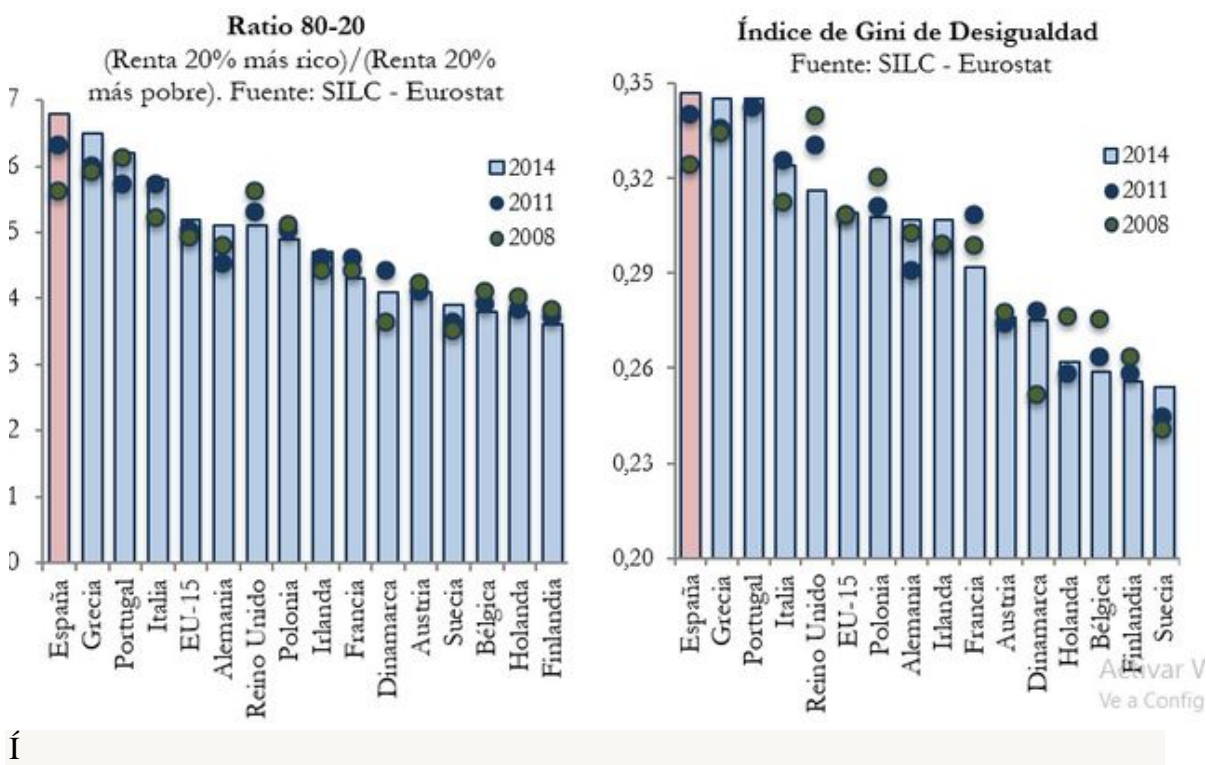
322 “*La pobreza en España y sus CC.AA. 2006-2011*”. Informe BANCAJA. Carmen Herrero (Instituto valenciano de investigaciones económicas/Universidad de Alicante) Ángel Soler (Ivie) Antonio Villar (Ivie/Universidad Pablo de Olavide).

323 No es lo mismo la pobreza que la desigualdad, esta última puede aumentar en momentos tanto de bonanza como de crisis y, de hecho, estas han aumentado desde 1990 en prácticamente todas las economías avanzadas y emergentes de Europa, pese a que las tasas de pobreza se han reducido.

Los datos que ofrecen Eurostat, la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial y los informes *del Luxembourg Income Studies* son rotundos. Los índices de desigualdad crecieron durante los ochenta y se redujeron en los noventa, en general, en los países avanzados —aunque en España fue justo al revés—, para volver a agrandarse en los años previos a la crisis. Europa era en 2007 más desigual que en 1970. Una vez iniciada la Gran Recesión, la brecha entre ricos y pobres siguió creciendo levemente hasta 2010, y

No todas las familias con los mismos ingresos tienen el mismo bienestar material o similar acceso al consumo de bienes y servicios. En caso de niveles de renta muy bajos, la privación de riqueza no recoge bien la privación de bienestar; hay bienes y servicios que no se relacionan con la renta que si no se tienen generan peores condiciones de vida (acceso al crédito, lejanía a los puntos de acceso de suministros esenciales). Del mismo modo la pobreza está muy relacionada con la exclusión social. Finalmente debemos tener como referencia los precios de mercado para fijar los umbrales de poder adquisitivo de la población es un elemento relativo. En este sentido, hoy se analiza la situación de pobreza desde un enfoque multidimensional, incorporando variables no monetarias de privación.

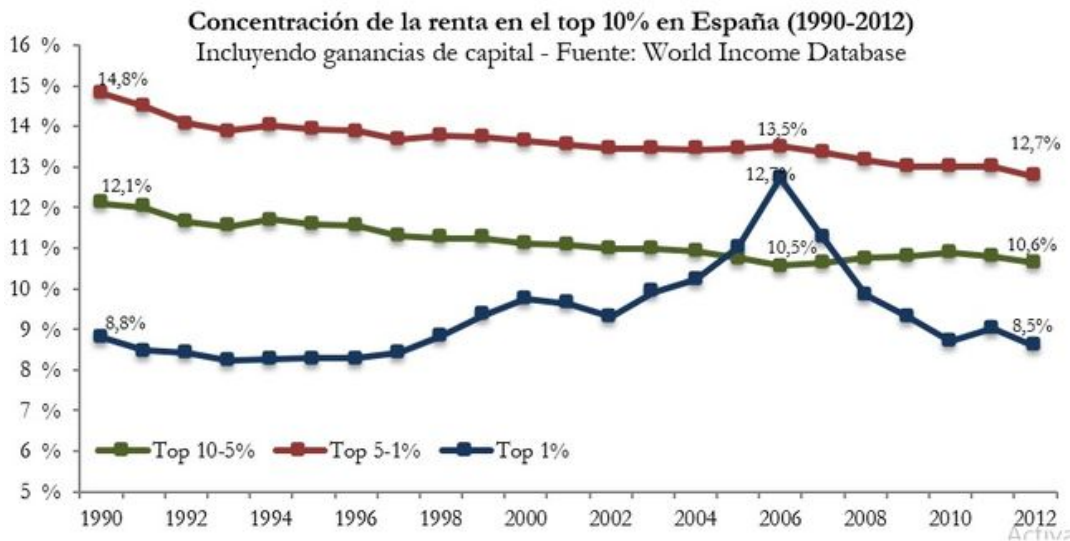
Habitualmente se suelen utilizar dos indicadores para medir la desigualdad: el coeficiente de Gini y la ratio entre el 20% que más renta tiene sobre el 20% que menos renta tiene. La ratio 80-20 para el periodo 2008-2014 se dimensionaba de la siguiente forma:



cogió velocidad con el estallido de la crisis de deuda —aunque ahí los datos aún tienen que confirmar con todas las de la ley los ya numerosos indicios—, que llevó al continente a activar duras políticas de austeridad. Entre los países más desiguales del continente figuran los bálticos, los latinos —España ocupa el segundo lugar y es también el segundo país que más ha incrementado la desigualdad entre los Veintiocho— y los de Europa del Este, junto con los anglosajones, Reino Unido e Irlanda. Los menos desiguales son los centroeuropeos, que en algunos casos, como los de Alemania y Holanda, han aprovechado la crisis para reducir el abanico entre ricos y pobres.

España es de los países donde más ha aumentado la desigualdad durante la crisis. Antes de la crisis el 20% más rico tenía una renta aproximadamente 5,6 veces más elevada que el 20% más pobre; esta cifra había subido a 6,8 en 2014.

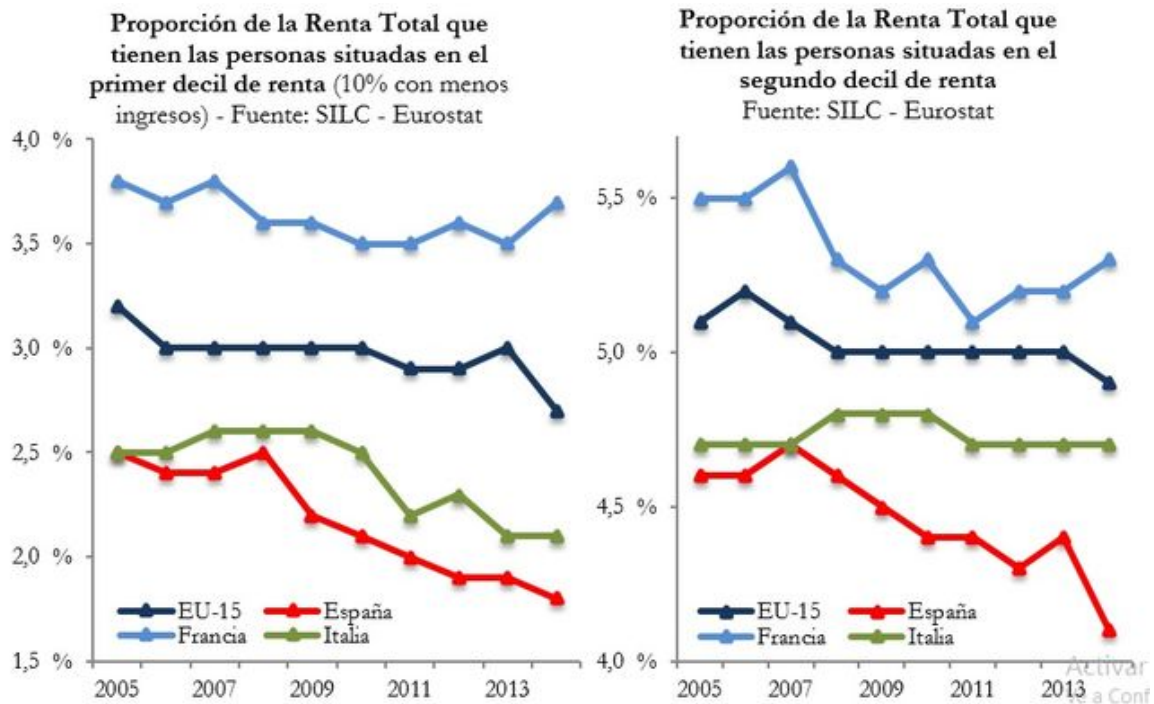
Habitualmente tiende a asociarse este incremento de la desigualdad a un aumento de la renta de los más ricos del país. El 1% más rico de España tiene, un 8,5% de la renta en España, aproximadamente lo mismo que solía tener durante la década de los 90³²⁴. El aumento de la desigualdad durante la crisis no se debe a un incremento de la concentración de la renta en las franjas de los ciudadanos que se encuadran entre el 10%, el 5% o el 1% más rico. El 10% con más ingresos tiene en su conjunto la cantidad de más del 31% de los ingresos totales del país, situándose el porcentaje de concentración de ingresos en los años anteriores a la crisis económica en el 36%.



El problema real de la agudización de la desigualdad radica en la situación del 20% con menores ingresos y su fuerte empeoramiento durante la crisis. Los siguientes gráficos muestran la evolución del 10% con menos ingresos (decil 1 en la distribución de la renta) y del siguiente 10% con menos ingresos (aquellos situados entre el 10 y el 20% con menos ingresos, es decir, el decil 2 en la distribución de la renta) en distintos países europeos y en la UE-15 de media. Francia es un ejemplo de un país en el que aquellos con menores ingresos acumulan una proporción de la renta total por encima de la media europea, pese a que con la crisis han visto su situación relativa ligeramente empeorada. Los más pobres en Italia y España comenzaron la crisis en posiciones muy similares: el

³²⁴ World Income Inequality Database (WIID3c). September 2015, <https://www.wider.unu.edu/project/wiid-world-income-inequality-database>.

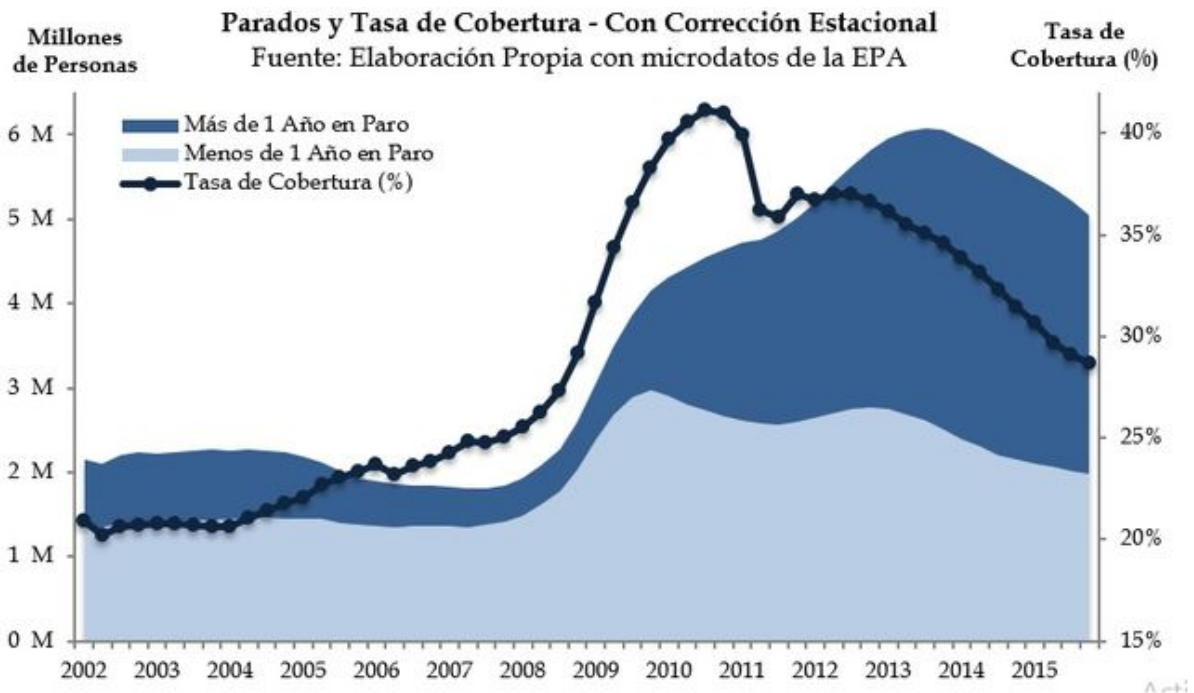
decil 1 tenía aproximadamente el 2,5% de los ingresos y el decil 2 aproximadamente el 4,6%.



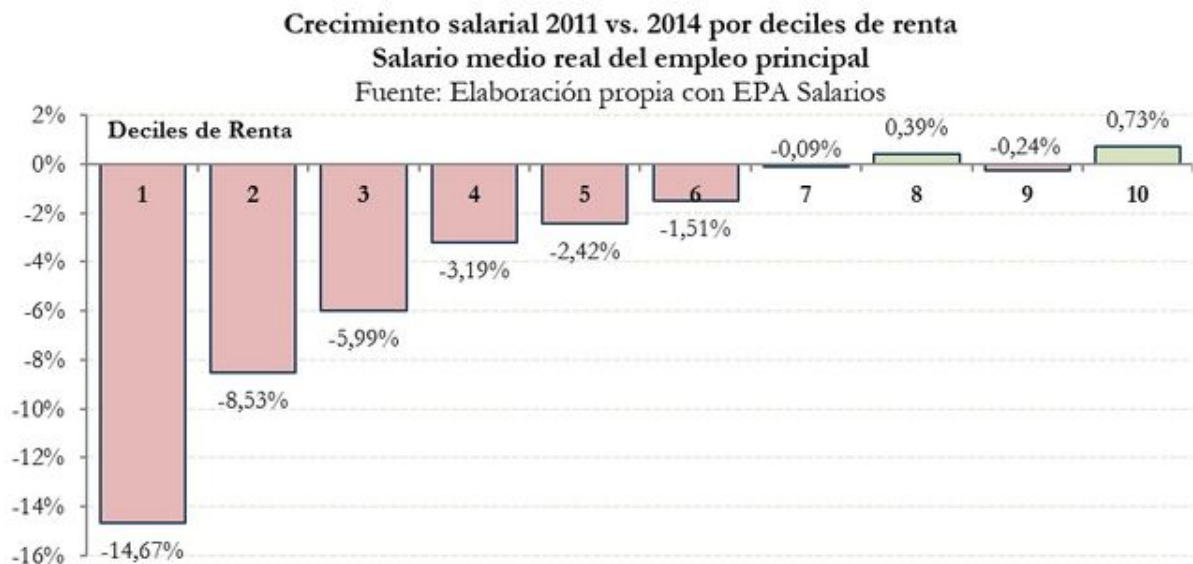
La crisis tuvo un efecto importante sobre el decil 1 en ambos casos, si bien es más pronunciado el caso de España (del 2,5% al 1,8% de los ingresos totales). Es en el decil 2 donde encontramos la mayor diferencia entre ambos países, en Italia apenas hubo cambios en la proporción de la renta total que tiene dicho grupo de personas, mientras en España ésta bajaba del 4,6% al 4,1%. El problema del aumento de la desigualdad en nuestro país es la progresiva precarización del 20% más pobre de la población.

Una de las fuentes más claras del empeoramiento de la desigualdad durante la crisis es nuestro disfuncional mercado laboral, especialmente a través del aumento del paro de larga duración. Actualmente ya existen 2,8 millones de personas que llevan más de 1 año en paro, de los cuales más del 70%, unos 2 millones de personas, no reciben ningún tipo de prestación, no habiéndose programado políticas públicas de contención específica de esta realidad de desempleo cronificado durante el periodo de crisis económica³²⁵.

³²⁵ Debe exceptuarse la medida acordada el 15 de diciembre de 2014 denominada “Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo” con el objetivo de mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades a los trabajadores desempleados con mayor dificultad de inserción. Como consecuencia del citado Acuerdo, se aprobó el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. Este programa, extraordinario y específico, se dirige a los trabajadores desempleados de larga duración que se encuentran en una situación de



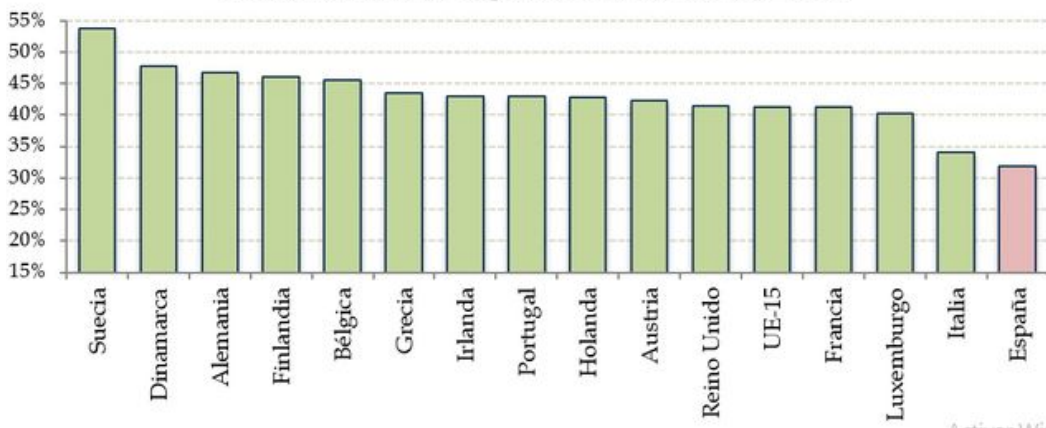
Por otro lado, el ajuste salarial interno ha sido mucho más intenso entre los trabajadores con menores ingresos. Entre las personas situadas en los últimos 4 deciles de renta no ha habido prácticamente cambios a nivel salarial entre 2011 y 2014. Frente a ello, el 10% más pobre ha reducido su salario medio real en casi un 15%.



especial necesidad, con cargas familiares, y que realizan una búsqueda activa de empleo. Posteriormente y mediante el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, se prorrogó el Programa de Activación para el Empleo (BOE nº 92 16 de abril de 2016).

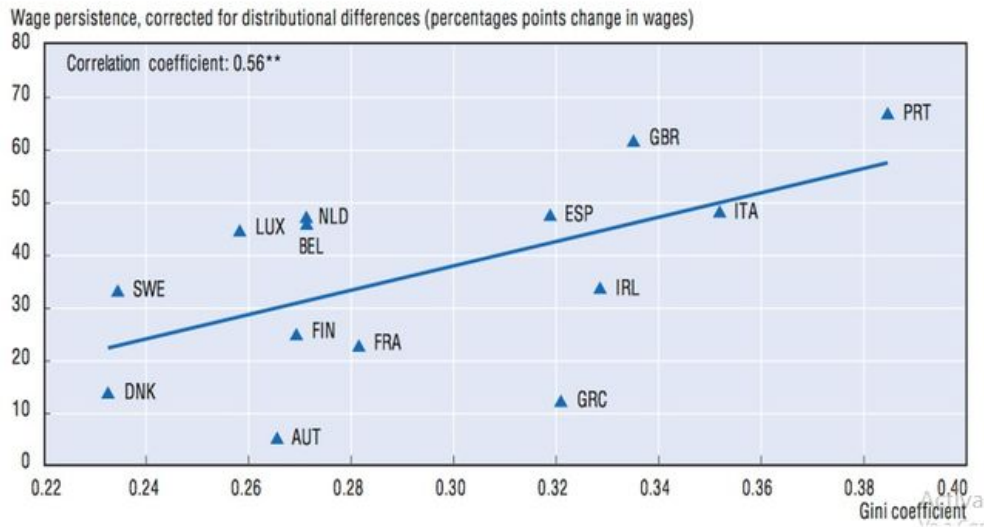
Finalmente, la tercera fuente de desigualdad es la escasa efectividad del sistema de transferencias efectuadas por el Estado mediante políticas públicas que incidan en la reducción de la desigualdad. Tomando como referencia la Encuesta Europea de Condiciones de Vida observamos que las transferencias del Estado español son de las menos efectivas de Europa a la hora de reducir la desigualdad³²⁶.

Cambio porcentual en el Índice de Gini antes y después de transferencias (2014). Medida de la capacidad redistributiva del sistema de transferencias.
Fuente: Elaboración Propia con datos de Eurostat - SILC



Existe una fuerte correlación entre movilidad social y desigualdad, tal y como pone de manifiesto el siguiente gráfico extraído de un estudio de la OCDE que relaciona la persistencia intergeneracional de salarios con el índice de Gini.

**Correlation between inequality and intergenerational wage persistence
Men, 35-44 years old**



-El índice de pobreza humana.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) venía abordando la medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional aplicando criterios similares a los del Índice de Desarrollo Humano (IDH)³²⁷. En la propuesta tradicional del PNUD se

327El primer Informe sobre Desarrollo Humano emitido por la Organización de Naciones Unidas introdujo una nueva forma de medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos en un Índice de Desarrollo Humano compuesto: el IDH. Se trataba de una innovadora estadística única que serviría como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico. El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1.

El componente de educación del HDI se mide ahora a través de los años de escolarización para personas adultas mayores de 25 años y los años de escolarización previstos para niños y niñas en edad escolar. La media de años de escolarización se calcula a través de la duración de los estudios en cada nivel formativo. Los años de escolarización previstos se determinan por la escolarización por edades en todos los niveles formativos y la población en edad escolar presente en cada uno de estos niveles. Los indicadores se normalizan mediante un valor mínimo de cero y los valores máximos, que vienen dados por los valores máximos reales observados en los países durante la serie temporal observada, es decir, entre 1980 y 2012. El índice de educación es la media geométrica de los dos índices.

El componente de esperanza de vida al nacer recogido en el HDI se calcula utilizando un valor mínimo de 20 años y un valor máximo de 83.57 años, que es el valor máximo observado para los indicadores de los países en el periodo 1980–2012. Por lo tanto, el componente de longevidad para un país cuya esperanza de vida al nacer sea de 55 años vendrá a ser de 0,551. En cuanto al componente de riqueza, los límites mínimo y máximo son 100\$ (PPP) y 87,478\$ (PPP) para 2012

El componente de estándares de vida dignos se mide a través del INB per capita (\$PPP) en lugar del PIB per capita (\$PP). El HDI utiliza el logaritmo de ingresos para reflejar cómo decrece importancia de

identificaban cuatro dimensiones para valorar la pobreza; las tres que definen el IDH (salud, educación y bienestar material) junto con la variable “desempleo de larga duración” que trataba de aproximar la exclusión social o incapacidad continuada de acceso a las oportunidades de llevar una vida digna.

A partir de 2010 el IDH de Naciones Unidas ha introducido un nuevo factor/indicador de pobreza multidimensional desarrollado por el grupo de investigación *Oxford Poverty and development Initiative* (OPHI) que sirve para medir la pobreza extrema, aplicable a los países menos desarrollados.

.-Evolución de la pobreza en España (2000-2016).

Para caracterizar los rasgos de la pobreza en España y en las diferentes CC.AA. se emplean de manera general parámetros de renta y empleo (pobreza material y exclusión social) y en términos de salud y educación (esperanza de vida y tasa de abandono escolar). En este sentido la renta y el empleo son muy sensibles al ciclo económico, mientras que la esperanza de vida es una variable dinámica de largo plazo y la educación se comporta en buena medida de forma contracíclica³²⁸.

La noción de pobreza dominante en España es la pobreza relativa, es decir, que una familia será considerada o no como pobre dependiendo del entorno que consideremos (periodo temporal y ámbito territorial). Para el periodo 2006-2011, la pobreza en 2011 es inferior a la registrada en 2006 con la excepción de las CC.AA. De Canarias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia que presentan peores índices. Al comparar 2011 con 2008 se observa que la pobreza ha crecido sustancialmente en todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Cantabria, Extremadura y país vasco donde se redujo ligeramente.

Canarias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y en menor medida Cataluña han empeorado sus posiciones con respecto al resto del Estado. Por el contrario Euskadi, Extremadura, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, La Rioja, Castilla y

los ingresos a medida que aumenta el INB. Posteriormente, a través de la media geométrica, se suman las puntuaciones obtenidas en los tres índices dimensionales del HDI para formar un índice compuesto.

³²⁸ MORENO MOLINA, A.M.: “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en sanidad”, en GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C.: *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens, Barcelona, 2009, págs. 119 y ss. (p. 136).

León, Navarra, Galicia, Aragón y Madrid están mejor en 2011 que en 2006³²⁹.

.-Porcentaje de pobres con el 60% de la mediana de cada Comunidad en 2006.
(Euros constantes desde 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% var. 06-11	% var. 08-11
Andalucía	25,1	18,5	15,8	18,2	20	21,3	-15	35
Aragón	21,7	15,9	11,3	15,3	17,3	18,3	-16	62
Asturias	20,3	18,3	13,5	11,6	10,5	15	-26	11
Baleares	20,7	12,9	16,2	25,9	25,4	27,6	33	70
Canarias	21,6	18,5	18,1	24,2	27,5	29,8	28	65
Cantabria	27,6	18,7	15,6	16,1	16,3	15,2	-45	-3
Castilla y León	24,9	20,2	14,7	16,7	18,9	16	-36	9
Castilla La Mancha	22,2	15,8	14,5	16,9	17,2	15,3	-31	6
Cataluña	23,1	19,4	18	20,2	22	21,6	-7	20
C.Valenciana	23,2	18	19,1	21,6	23,4	26,6	15	40
Extremadura	23,5	17,2	14,6	16,5	17,6	13,9	-41	-4
Galicia	21,1	17,7	15,3	17,3	16,7	17	-19	11

³²⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2005. Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2008a. Encuesta de Presupuestos Familiares. Base 2006. Principales características. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2008b. Encuesta Social 2008: Hogares y Medio Ambiente. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2009. Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008. Nota metodológica (Versión abril de 2009). Subdirección General de Estadísticas y Análisis Sociales.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2010a. Encuesta de Presupuestos Familiares Base 2006. Fichero de usuarios. Año 2010. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2010b. Encuesta de Condiciones de Vida. ECV(7). 2010. Cuestionario de Hogar. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA(INE) (2011): “Resultados definitivos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2010”, Notas de prensa del INE, [http:// www.ine.es](http://www.ine.es) INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE ENERGÍA (IDAE) 2011. Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Informe final. Secretaría General. Departamento de Planificación y Estudios, IDAE.

Madrid	22,2	19	15,7	18,9	19,2	19,6	-12	25
Murcia	19	14,7	18,4	23,4	23,6	22,8	20	24
Navarra	18,8	16,1	13,5	16,1	16,4	16,1	-14	19
País Vasco	17,2	13,4	11,7	13	12,4	10,6	-38	-9
Rioja, La	20,7	18,4	14,8	14,8	16,1	15,4	-26	4
España	21,9	17,7	16	18,5	19,7	20,3	-8	27
Coef. variación	0,12	0,12	0,14	0,22	0,23	0,28		

.-Exclusión social.

Uno de los aspectos más destructivos de la pobreza material es la desintegración social que tiende a reforzar la situación de necesidad. La idea de integración social tiene que ver con la participación de los individuos en la vida social en los distintos niveles y con la existencia de proyectos vitales articulados en el entorno familiar, cívico, sociopolítico y laboral. Uno de los factores ponderadores esenciales para calcular el grado de integración o exclusión es el empleo. El trabajo es la principal fuente de renta y es por tanto esencial para articular las relaciones personales y sociales. Cuando se pierde el empleo se producen problemas tanto en la vida cotidiana como en las perspectivas de futuro. Los desempleados de larga duración se enfrentan con enormes problemas no sólo de mantenimiento de una vida digna, sino también de autoestima, relaciones familiares o posicionamiento social. España ha multiplicado casi por nueve la tasa de desempleados de larga duración entre 2007 y 2013³³⁰.

330En el tercer trimestre de 2013 había 3.456.400 personas que llevaban más de un año sin trabajar. Esa cifra es 8,79 veces superior a los existentes seis años antes, en el tercer trimestre de 2007, cuando eran 393.200 los parados en esa misma situación. En términos relativos, la tasa de parados de larga duración casi se ha triplicado desde el inicio de la crisis: ha pasado del 21,94% en 2007 al 58,53% del total de parados en 2013.

De esos 3,5 millones de parados de larga duración, casi dos tercios, en concreto el 62,97%, lleva dos años o más en desempleo. Son 2.197.600 parados que han agotado ya su prestación y que en muchos casos ya sólo dependen de los 426 euros que concede el Gobierno a aquellos desempleados incluidos en el Plan Prepara. En 2007, entre los parados de larga duración, el porcentaje de parados con más de dos años sin trabajo se quedaba en el 51,62%: 203.000 personas, concretamente. Los datos, siempre fríos, preocupan más cuando se remiten al total de desempleados que hay en el país: en el tercer trimestre de 2013, casi el 37% de los 5.904.700 parados españoles perdieron su trabajo más de dos años atrás. En 2007 sólo el 11,32% había agotado su derecho a la prestación por desempleo. *Instituto Nacional de Estadística (INE) tercer trimestre 2013.*

6.2.-Evolución del mercado de trabajo; desempleo y desigualdad (2008-2015).

España sigue siendo junto con Grecia el país con mayor tasa de desempleo de la UE28 con un 25.3%³³¹. La Agencia Europea Eurostat en su nota “*Unemployment in the EU28 regions in 2013*” toma como referencia el análisis de 272 regiones de la UE28. Así, un total 49 regiones europeas han mantenido su tasa de paro por debajo del 5.4% en 2013. La mayor parte de estas regiones se concentran en Alemania (23 regiones), Austria (8), Reino Unido (8), República Checa (3), Rumanía (3), Bélgica (2) y 1 región de Países Bajos e Italia.

En el otro extremo hay 27 regiones en Europa que cerraron el 2013 con una tasa de paro superior al 21.6%. De estas 27 regiones, 13 están en España, 10 en Grecia, 3 pertenecen a las posesiones francesas de Ultramar y una está en Italia.

La primera cifra que salta a la vista es la notable diferencia que existe entre Andalucía (España) y Oberbayern (Alta Baviera), en Alemania. La primera tiene una tasa de paro del 36,3%, muy lejos del 2,6% de la segunda. Son la región con más y menos desempleo de toda la Unión Europea. Hasta siete de las diez regiones con más paro de toda el área son españolas. Por detrás de Andalucía figuran Ceuta y Melilla, con un 35,6 y un 34,4% de paro. Siguen Canarias y Extremadura (34,1 y 33,7%). En la sexta posición se cuele la región helena de Macedonia Occidental, con el 31,8% de desempleo. De la sexta a la décima posición conforman la clasificación Castilla-La Mancha, Macedonia Central (también en Grecia), Murcia y la francesa Reunión, todas ellas con una tasa de paro que va del 28 al 30%.

En el extremo contrario, la citada Alta Baviera lidera el ranking, seguido de Freiburg, también en Alemania, y Salzburgo, en Austria, con tasas de paro que se sitúan por debajo del 3%.

331 España se mantiene como el segundo país de la UE con mayor tasa de paro, 25,3% en marzo de 2014 sólo por detrás del 26,7% de Grecia a fecha enero de 2014. Los siguientes países con las tasas de paro más elevadas en marzo eran Chipre (17,4%), Croacia (17,3%), Portugal (15,2%) y Eslovaquia (13,9%). Por contra, los países de la UE con menores tasas de paro en marzo de 2014 fueron Austria (4,9%), Alemania (5,1%) y Luxemburgo (6,1%). La tasa de desempleo en la zona euro se mantuvo estable en marzo de 2014 en el 11,8%, una cifra similar a la mostrada en Diciembre de 2013 tras las últimas revisiones del dato realizadas por Eurostat. El dato supone dos décimas menos que el dato de paro del 12% registrado en marzo de 2013. (Oficina de estadística comunitaria, Eurostat, marzo 2014).

.-Regiones con más paro juvenil (para edades comprendidas entre los 15 y los 24 años)

Paro juvenil por regiones (en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años)³³²

Menor tasa de paro juvenil		Mayor tasa de paro juvenil	
1º	Tübingen 4.4%	1	Ciudad Autónoma de Ceuta 72.7%
2º	(Alemania) 4.4% Oberbayern (RFA)		
3	Friburgo 4.7%	2	Dytiki Makedonia 70.6%
4	Schawaben 4.8%	3	Ipeiros 67,00 %
5	Mittelfranken 5,00 %	4	Andalucía 66.1%
6	Karlsruhe 5,80 %	5	Canarias 65.3%
7º	Stuttgart 6.1%	6	Martinique 63,90 %
8º	Tirol		
9	Weser-Ems 6.7%	7	Kentriki Makedonia 61.8%
10	Zeeland 7,00 % Oberösterreich	8	Extremadura 61,70 %
		9	Castilla-La Mancha 61.6%
		10	Attiki 60.6%

Los hogares con la persona de referencia en paro destinaron de media en España en 2011 y 2012, el 10% de sus ingresos a sufragar el coste de la energía doméstica. Los hogares en los que la persona de referencia estaba desempleada son además los que registran un incremento más rápido del peso de los gastos energéticos sobre los ingresos totales. En el resto de categorías de hogares con una fuente estable de ingresos también se detecta un aumento progresivo desde 2008, probablemente también como consecuencia del aumento de los precios de la energía doméstica a tasas más elevadas que las del IPC, o bien como resultado de la política de contención en materia de salarios y pensiones

³³² ACEVO: *Youth unemployment: the crisis we cannot afford*, Londres, 2012: The Commission on Youth Unemployment, http://www.cesi.org.uk/sites/default/files/event_downloads/ACEVO_report.pdf [08/04/2012].

impulsada por las distintas administraciones del Estado.

El porcentaje destinado a sufragar los costes de la energía doméstica, independientemente de la situación laboral del hogar, ha experimentado un incremento continuado desde 2007. En ese año, los hogares que destinaron un mayor porcentaje de sus ingresos al pago de facturas energéticas fueron aquellos cuya fuente principal de ingresos eran las pensiones contributivas o el subsidio de desempleo. Sin embargo, a partir de 2009, son los hogares con la persona de referencia en paro los que más recursos destinan al pago de las facturas energéticas, seguido de los hogares encabezados por un pensionista contributivo. Tras estos dos grupos se sitúan las familias que tienen como persona de referencia a una persona que trabaja por cuenta propia y finalmente con grupo menos vulnerable aquellos que tienen como referencia del hogar a una persona que trabaja por cuenta ajena.

El porcentaje de hogares con gastos en energía doméstica por encima del 10% de sus ingresos anuales se incrementó desde 2008 en todas las categorías, pero fue en los hogares donde la persona de referencia estaba en paro donde ese incremento fue más pronunciado, alcanzando el 34% de hogares en 2012.

Los hogares en los que la persona de referencia recibía pensiones contributivas fue el segundo grupo poblacional más afectado (21% de hogares en 2012). Como se planteaba en el Informe de la Asociación de Ciencias Ambientales de 2012, la crisis no sólo provocó el aumento del número de hogares con alguna persona en situación de desempleo, sino la proporción de hogares en paro con gastos desproporcionados en energía.

Según los indicadores de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) la evolución del indicador de confort térmico que analiza si los hogares pueden mantener una temperatura cálida en los meses fríos muestra una mayor incidencia y un incremento entre 2007 y 2012 más acusado en los hogares cuya persona de referencia está en paro.

La desagregación de resultados de indicadores y el análisis de su evolución sugiere la existencia de una relación entre el aumento de los niveles de desempleo y el incremento de los niveles de pobreza energética en España. El análisis de correlaciones también sugiere que los indicadores de pobreza energética están directamente relacionados con la tasa de desempleo, e inversamente relacionados con la de empleo.

Entre 2007 y 2012 los hogares con la persona de referencia en paro, el número de

ciudadanos con gastos desproporcionados (más del 10% de sus ingresos) en energía doméstica paso de 0.1 millones en 2007 a 1.2 millones en 2012. En el indicador de la ECV titulado “*personas en hogares incapaces de mantener la vivienda a una temperatura adecuada*” paso de 0.4 millones en 2007 a 1.3 millones en 2012.

Este incremento reflejado en la Encuesta de Condiciones de Vida se explica por dos motivos: En primer lugar porque el porcentaje de hogares afectados ha aumentado y, en segundo lugar, porque el número de hogares cuya persona de referencia se encuentra en paro ha aumentado de forma muy significativa en ese mismo periodo. Según estimaciones basadas en la ECV, el número de personas viviendo en un hogar cuya persona de referencia estaba en paro era de 2.2 millones de personas en 2007, mientras que en 2012 estaba cifra alcanzaba los 7.3 millones.

Hay que reseñar que los efectos de la crisis económica sobre los hogares con personas

Parados por tiempo de búsqueda de empleo
Unidades en miles de personas

	Total				De 1 año a menos de 2 años					2 años o más			
	2013TIII	2013 TII	2012TIII	2007TIII	2013TIII	2013TII	2012TIII	2011TIII	2007TIII	2013TIII	2013TII	2012TIII	2007TIII
Ambos sexos													
Total	5601,6	5715,7	5471,6	1496,6	1.279,8	1393,7	1288	1152,6	190,2	2176,6	2099,2	1746,2	203
De 16 a 29 años	1625,5	1662,3	1693,8	598,1	383,1	434,1	405,3	369,6	59,2	467,9	462,2	411,5	41,4
Hombres													
Total	2982,3	3013,7	2960,4	666,3	679,2	752,3	701,5	622,1	84,3	1167,2	1095,9	934,5	73
De 16 a 29 años	868,4	894,3	924,1	275,6	198,9	226	223	201,8	26,7	270,1	279,1	246,2	16,1
Mujeres													
Total	2619,3	2702	2511,1	830,3	600,6	641,3	586,5	530,5	105,9	1009,5	1003,3	811,7	130
De 16 a 29 años	757,2	768	769,7	322,5	184,1	208,2	182,2	167,8	32,5	197,8	183,1	165,3	25,3

Fuente: Randstad en base a datos de INE

ocupadas, también ha sufrido un importante incremento del indicador basado en el enfoque de gastos e ingresos, pasando de 1.1 millones de personas afectadas en 2007 a 3.4 millones en 2012. En valores absolutos, este número de personas es aproximadamente el triple del de los hogares cuya persona de referencia se encontraba en paro (1.2 millones). En el caso del indicador empleado pro la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que se apoya en el concepto “*temperaturas inadecuadas*” la diferencia entre hogares en paro y desempleados no es tan acusada.

.-Tasa de desempleo de larga duración (2006-2015).

El incremento de la precariedad laboral derivado de la modificación del marco normativo y de la transformación del propio mercado de trabajo, es un factor clave en la extensión y consolidación de la exclusión que avanza progresivamente un contexto en el que el empleo comienza a perder su capacidad y garantía integradora. Este

cuestionamiento se manifiesta con un crecimiento de la tasa de pobreza en los hogares en general, incluso en aquellos que incluyen miembros ocupados. Tal crecimiento ha irrumpido especialmente en los países donde el desempleo ha experimentado un incremento pronunciado. En este aspecto, puede decirse que el fenómeno de la precariedad y la temporalidad laboral se convierte en uno de los principales riesgos de exclusión social. Es destacable el impacto en las personas empleadas temporalmente, con baja cualificación y cortos períodos de cotización, períodos de inactividad por la naturaleza temporal de las actividades agrícolas.

Tabla: Indicadores del mercado laboral e indicadores sociales.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽⁴⁾
Tasa de empleo (% de la población de 20-64)	62,8	62,0	59,6	58,6	59,9	61,7
Aumento del empleo (variación porcentual respecto del año anterior)	-1,7	-2,7	-4,1	-2,9	0,9	2,9
Tasa de empleo femenino (% de la población femenina de 20-64)	56,3	56,1	54,6	53,8	54,8	56,0
Tasa de empleo masculino (% de la población masculina de 20-64)	69,2	67,7	64,6	63,4	65,0	67,3
Tasa de empleo de los trabajadores de más edad (% de la población de 55-64)	43,5	44,5	43,9	43,2	44,3	46,5
Empleo a tiempo parcial (% del empleo total, edad igual o superior a 15 años)	13,0	13,6	14,5	15,8	15,9	15,8
Empleo de duración determinada (% de trabajadores con un contrato de duración determinada, edad igual o superior a 15 años)	24,7	25,1	23,4	23,1	24,0	25,0
Transiciones del empleo temporal al permanente	15,9	10,8	14,4	14,4	12,0	-
Tasa de desempleo ⁽¹⁾ (% de la población activa, grupo de 15-74)	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,5
Tasa de desempleo de larga duración ⁽²⁾ (% de la población activa)	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	11,7
Tasa de desempleo juvenil (% de la población activa de 15-24)	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	49,2
Tasa de jóvenes sin empleo, trabajo o formación ⁽³⁾ (% de la población de 15-24)	17,8	18,2	18,6	18,6	17,1	-
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación o la formación (% de la población de 18-24 en posesión como máximo de un título de primer ciclo de enseñanza secundaria y que no recibe educación o formación)	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	-
Titulación de enseñanza superior (% de la población de 30-34 años en posesión de un título de enseñanza superior)	42,0	41,9	41,5	42,3	42,3	-
Servicios formales de guardería (30 horas o más; % sobre la población de menos de 3 años)	18,0	20,0	15,0	16,0	-	A

Gastos en prestaciones sociales (% del PIB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Enfermedad, asistencia sanitaria	7,1	7,0	6,9	6,6	6,4	-
Invalidez	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	-
Jubilación y supervivencia	9,8	10,4	10,9	11,4	12,0	-
Familia, hijos	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	-
Desempleo	3,5	3,3	3,6	3,5	3,3	-
Vivienda y exclusión social n.c.o.p	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	-
Total	24,0	24,2	24,9	25,0	25,2	-
del cual, prestaciones con verificación de recursos	3,3	3,6	4,0	3,7	3,6	-
Indicadores de inclusión social	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personas con riesgo de pobreza o exclusión social ⁽¹⁾ (% de la población total)	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2
Niños con riesgo de pobreza o exclusión social (% de las personas de 0-17)	32,0	33,3	32,2	32,4	32,6	35,8
Tasa de personas con riesgo de pobreza ⁽²⁾ (% de la población total)	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
Privación material grave ⁽³⁾ (% de la población total)	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1
Proporción de la población que vive en hogares con baja intensidad laboral ⁽⁴⁾ (% de las personas de 0-59)	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1
Tasa de personas empleadas con riesgo de pobreza (% de personas empleadas)	11,7	10,9	10,9	10,8	10,5	12,5
Impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la mitigación de la pobreza	24,2	28,1	31,3	28,5	32,0	28,6
Umbral de pobreza, expresados en moneda nacional a precios constantes ⁽⁵⁾	8289	8202	7667	7406	7051	6814
Renta bruta disponible (hogares; crecimiento en %)	1,9	-1,5	0,8	-3,2	-0,8	0,9
Desigualdad en la distribución de la renta (ratio de distribución de la renta por quintiles, ratio S80/S20)	5,9	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8

Fuente: Comisión Europea (Encuesta Población Activa de la UE). Para los gastos de prestaciones de protección social, SEEPROS; para la inclusión social EU-SILC.

La principal característica del mercado de trabajo en España en las últimas décadas es el aumento severo del desempleo en los sucesivos periodos de crisis que se han encadenado desde principios de la década de los noventa del pasado siglo. Es un rasgo estructural que se repite en la actual coyuntura y que distingue a España del resto de los países de su entorno. En España, de 2005 a 2014 el desempleo ha pasado del 9,2% al 25,1% (abril 2014). En cambio, la crisis del empleo es mucho menor en los otros países que, además, partían de cifras de desempleo mucho más bajas. El desempleo en 2010 se situaba en algo menos de un 8% en Dinamarca y el Reino Unido, y un 9,3% en Francia.

Los datos de la encuesta de población activa (EPA) para el global de 2013 muestra que el 62% de los 6.051.125 desempleados llevaban más de un año sin lograr empleo, una proporción muy cercana al nivel récord (65%) alcanzado en 1987³³³. Pero es que, además,

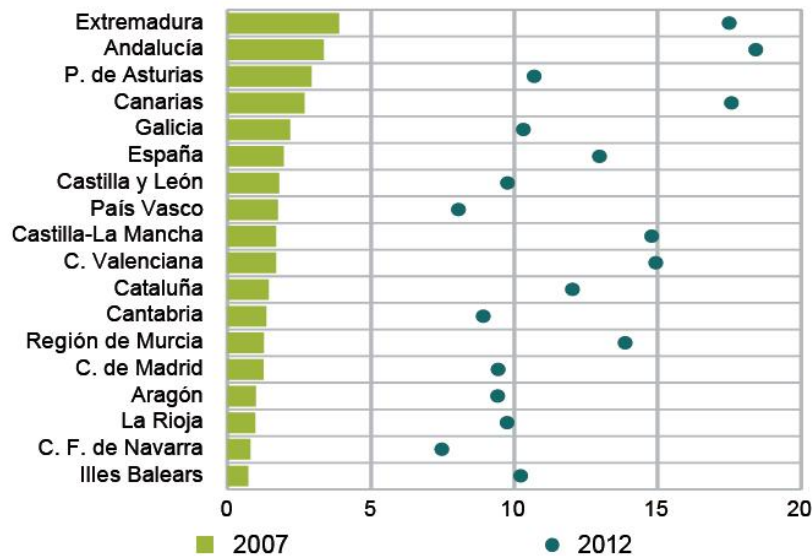
333 BOLAÑOS, Alejandro. *El paro de larga duración se enquista* El País, 23 de mayo de 2014. ADIEGO, M.; CANTÓ, O.; LEVY, H.; PANIAGUA, M.M. y LÓPEZ, T. (2011). EUROMOD Country Report. Spain (ES). Mimeo, 30/12/2011.

el Instituto Nacional de Estadística, estima que en 2013 hubo 1,27 millones de parados que no habían podido reincorporarse al mercado laboral en, al menos, los tres últimos años. Aquí se incluye solo a los desempleados con experiencia laboral previa; si se incorporara a las personas que pretenden encontrar un trabajo por primera vez, el colectivo aumentaría en unas 100.000 personas más, aunque no hay una estimación precisa.

El desempleo de mayor duración crece así en 234.200 personas respecto a 2012, un repunte anual del 22%. El aumento de este colectivo se ha atenuado algo respecto a los dos ejercicios anteriores, cuando subió a ritmo del 40%

Tasa de paro de larga duración. CC. AA. 2007 y 2012

Porcentaje



Evolución del paro de larga duración por CC.AA. (2006-2011).

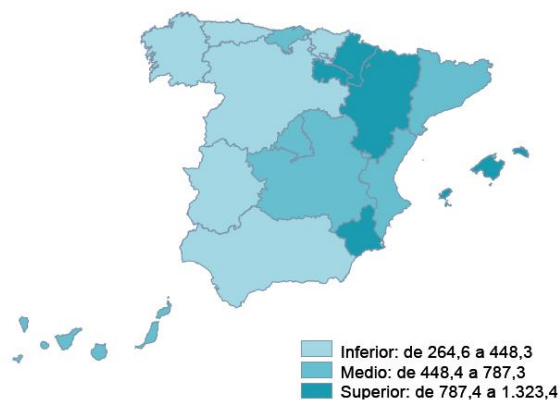
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% variación
Andalucía	3,7	3,3	4,3	8	12	14,8	342
Aragón	1,1	1	1,1	2,8	6,1	7,9	694
Asturias	3,2	2,9	2,5	4,7	6,7	8,1	178
Baleares, Islas	0,8	0,7	1,1	3,6	6,7	7,7	983
Canarias	2,8	2,6	4	8,6	13,8	15,1	471

Cantabria	1,8	1,3	1,2	2,8	5,7	6,7	398
Castilla y León	2,3	1,8	2,3	4,1	6,1	7,9	335
Castilla La Mancha	2,3	1,7	2,2	5	8,4	11,1	565
Cataluña	1,5	1,5	1,7	4,3	7,8	9,5	543
C.Valenciana	1,7	1,7	2,2	5,8	10,7	12,6	659
Extremadura	4,2	3,9	4,3	6,6	9,6	11,3	188
Galicia	2,6	2,2	2,3	3,7	6,2	8,1	274
Madrid	1,3	1,3	1,5	3,8	6,3	7,6	501
Murcia	1,5	1,3	2,1	5	10	12,5	864
Navarra	1	0,8	1	2,1	4	5,2	541
País Vasco	2,2	1,8	1,7	3,2	4,2	5,9	237
Rioja, La	1,3	0,9	1,5	3,5	5,8	8,1	772
España	2,2	2	2,4	5,1	8,5	10,4	431
Coef.variación	0,68	0,88	0,73	0,47	0,38	0,33	

(Fuente: Encuesta Población Activa INE).

Tasa de variación de la tasa de paro de larga duración. CC. AA. 2007-2012.

Porcentaje. Distribución por terciles

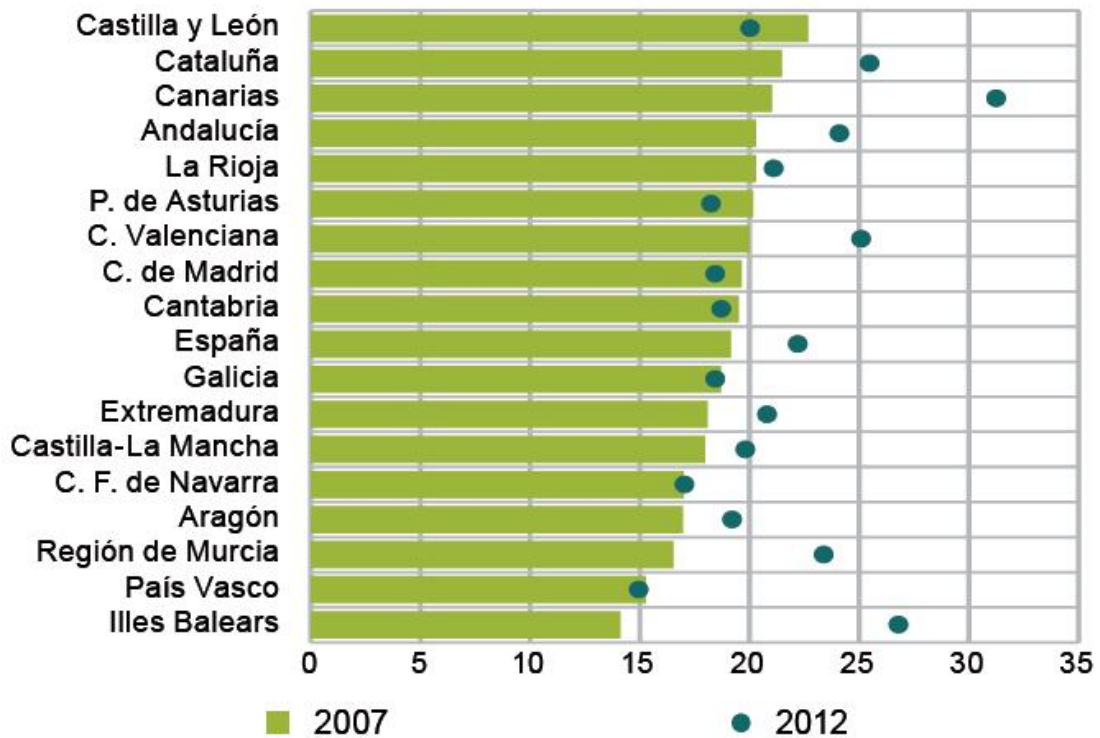


FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

6.3.-De la combinación de la pobreza material y la exclusión social.

Podemos establecer una medida de la pobreza económica a partir de los valores de la tasa de pobreza y de la tasa de paro de larga duración. Si comparamos 2012 y 2007 la pobreza económica ha aumentado en torno al 17% en el conjunto del país con valores extremos que van desde un aumento del 73% en Canarias, un 58% en la región de Murcia, un 40% en islas Baleares y Comunidad Valenciana³³⁴.

Porcentaje de pobres. CC. AA. 2007 y 2012

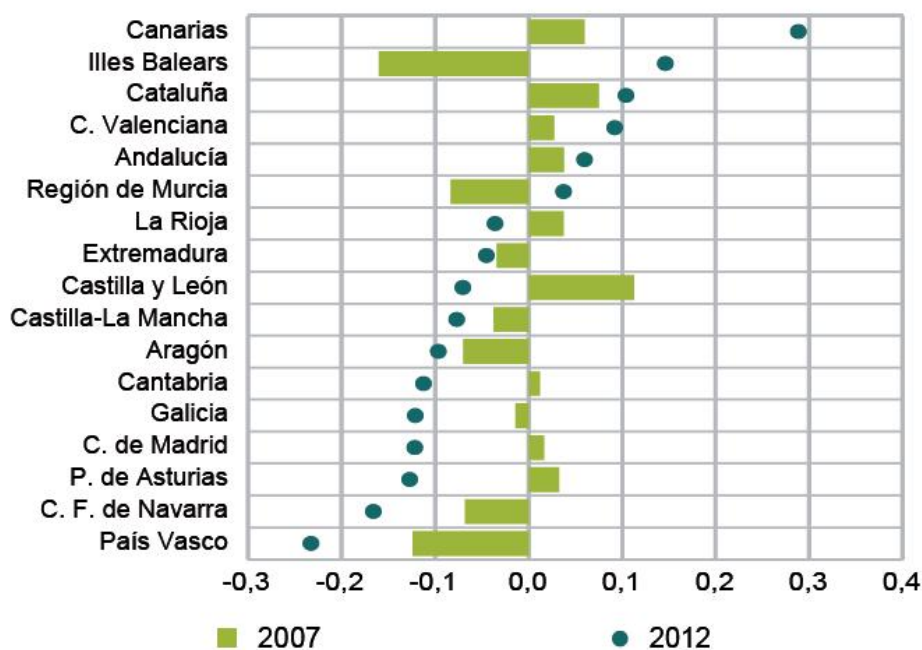


FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

334 Se reflejan determinados descensos en el índice de pobre en Comunidades Autónomas como Cantabria (-35%), Castilla y León (-20%) o Euskadi (-19%).

Si tomamos como referencia el periodo 2008-2011 se observa que la pobreza económica en España ha crecido un 60% y ha aumentado en todas las CC.AA.³³⁵. Del mismo modo se ha producido un empeoramiento en término de condiciones y esperanza de vida.

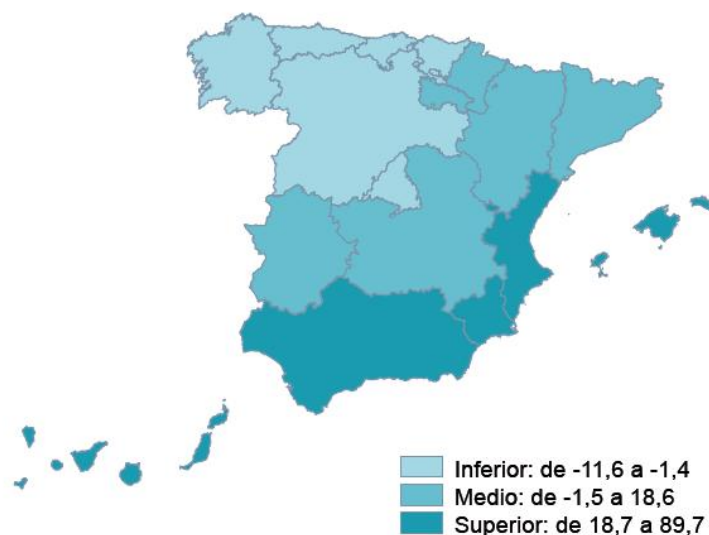
Porcentaje de pobres. Valores normalizados. Desviaciones respecto a la media. CC. AA.2007 y 2012



FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

³³⁵ La pobreza económica ha aumentado un 102% en Canarias, un 96% en Andalucía, un 90% en Aragón, un 34% en Castilla y León, un 15% en Cantabria, o un 20% en Euskadi.

**Tasa de variación del porcentaje de pobres.
CC. AA. 2007-2012. Porcentaje. Distribución por
terciles**



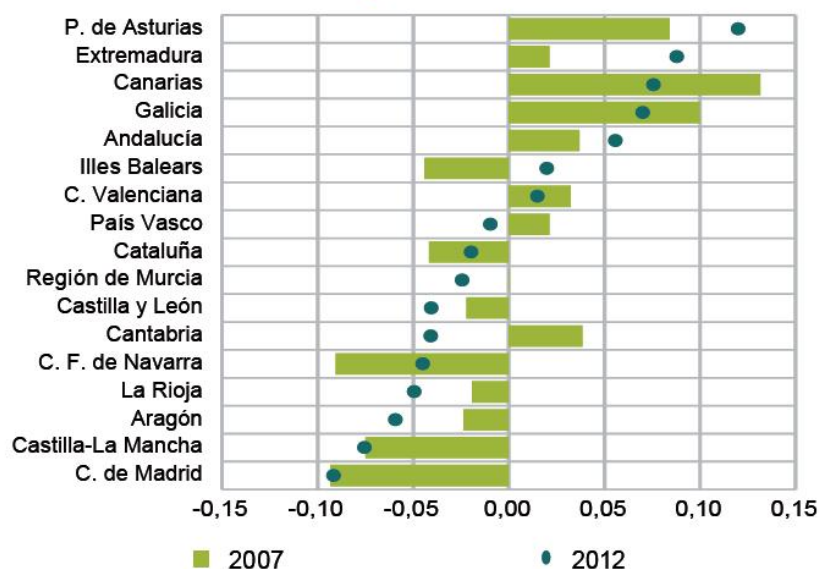
FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

.-Probabilidad de no sobrevivir hasta los 60 años (por 100). 2006-2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% variación
Andalucía	8,55	8,2	8,15	7,89	7,44	7,44	-13
Aragón	7,25	7,63	7,04	6,76	7,08	7,08	-2,4
Asturias	9,18	8,64	8,84	8,36	8,54	8,54	-7
Baleares, Islas	7,46	7,34	7,42	7,62	7,17	7,17	-4
Canarias	9,12	8,78	9,01	7,72	7,64	7,64	-16,2
Cantabria	8,65	8,21	7,68	7,22	7,63	7,63	-11,8
Castilla y León	7,73	7,68	7,41	6,98	6,26	6,26	-19
Castilla La Mancha	6,86	7,2	7	6,55	6,96	6,96	1,4
Cataluña	7,57	7,36	7,2	7,02	6,93	6,93	-8,5
C.Valenciana	8,15	8,12	7,68	7,28	7,18	7,18	-11,8
Extremadura	8,12	8,07	7,78	7,31	7,43	7,43	-8,5

Galicia	8,95	8,74	8,53	8,28	7,9	7,9	-11,7
Madrid, Comunidad de	6,85	6,85	6,46	6,27	5,88	5,88	-14,2
Murcia, Región de	7,93	7,77	7,73	6,72	6,6	6,6	-16,7
Navarra. C. Foral de	7,18	6,96	6,59	6,2	5,44	5,44	-24,2
Euskadi	7,71	7,97	7,49	7,26	7,08	7,08	-8,2
Rioja, La	6,63	7,6	7,06	6,47	5,65	5,65	-14,7
España	7,91	7,79	7,58	7,23	7,01	7,01	-11,4

Probabilidad al nacer de no superar los 60 años de vida. Valores normalizados. Desviaciones respecto a la media. CC. AA. 2007 y 2012



.-Pobreza en educación.

Para medir la pobreza educativa se emplean los datos de abandono temprano de los estudios obligatorios. La tasa de abandono escolar temprano se define como la proporción de la población entre 18 y 24 años que no ha alcanzado el título de bachiller superior y que no está cursando estudios. La tasa de abandono escolar temprano en España es muy elevada, el doble de la media de los países de la OCDE existiendo a su vez una gran disparidad de valores entre las distintas CC.AA. (desde un 13% de abandono escolar temprano en la Comunidad Foral de Navarra a un 34% en Andalucía).

A pesar de la tendencia positiva de algunos de los indicadores educativos, los altos niveles de fracaso escolar (el 23,1% de los alumnos acaban ESO sin obtener la titulación, 25% en 2010), y abandono educativo temprano (el 23,5%³⁶ no continúan los estudios tras la ESO, 28% en 2010) se unen a unos limitados resultados educativos en términos de capacidades, ofrecidos por el informe PISA. En el caso del abandono escolar, a pesar de la importante mejoría, el indicador sigue siendo el peor de Europa duplicando prácticamente la media de la UE.

Tasa de variación de la tasa de abandono escolar temprano. CC. AA. 2007-2012.

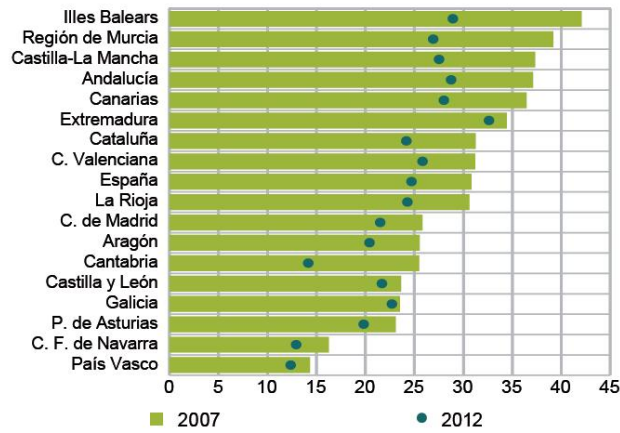
Porcentaje. Distribución por terciles



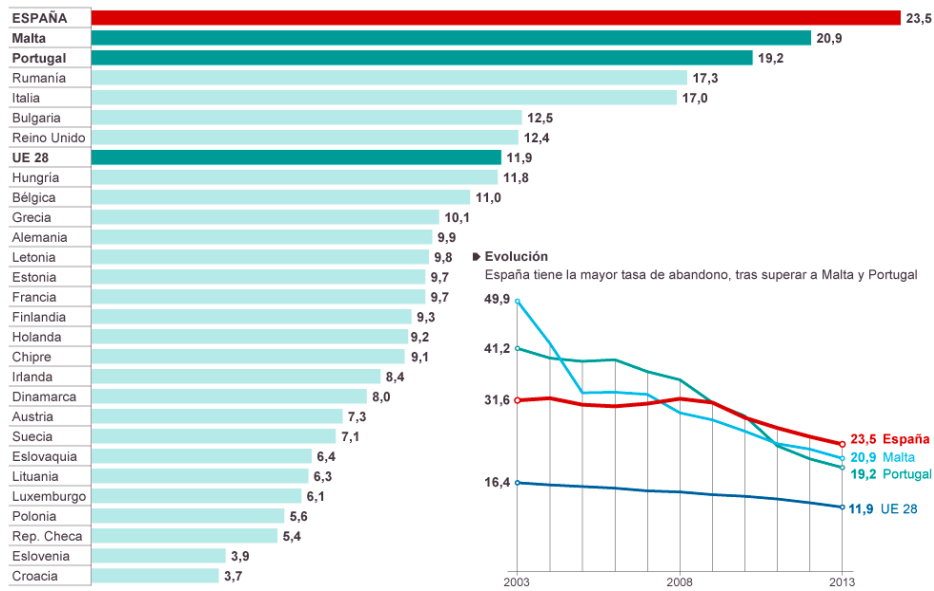
En 2013 un 23,5% de los jóvenes españoles había abandonado la enseñanza prematuramente, el doble de la media comunitaria, situada en el 11,9%³³⁶, siendo el mejor dato histórico de España que mejora en un punto y medio respecto al año anterior, y en ocho puntos si se compara con los datos de la última década. España lideró la estadística europea de abandono escolar temprano en 2012 y 2011, después de que Portugal y Malta encabezaran la tabla la última década (aunque en 2009 Portugal y España compartieron la tasa más alta).

³³⁶ *Europe 2020 education indicators in the EU28 in 2013*. Eurostat newsrelease. April 11th 2014.

Tasa de abandono escolar temprano.
CC. AA. 2007 y 2012
 Porcentaje



En España hay, además, un déficit de escolarización en enseñanzas profesionales postobligatorias —la Formación Profesional— que es especialmente acusado en la FP de grado medio. Los graduados en FP de grado medio fueron el 29% en 2011, por debajo de la OCDE (38%) y de la Unión Europea de 21 (45%).



Los resultados en materia de innovación en España también están empeorando, con una brecha creciente con respecto a la media de la UE. El cuadro de indicadores de la innovación 2015 de la UE clasifica a España y a la mayoría de sus Comunidades Autónomas en el grupo de los “innovadores moderados” (es decir, categoría 3 de 4, siendo 4 la peor)(52). En concreto, España ocupa el puesto 19 (de 28 países) en resultados de innovación, bajando dos puestos con respecto a 2014. El cuadro de indicadores muestra que la diferencia de España respecto de la media de la UE es especialmente perceptible en lo que se refiere a i) la inversión de las empresas en I+D+i) el número de pymes que introducen innovaciones de procedimiento, de productos y de comercialización) el número de pymes que cooperan con otras empresas o entidades en innovación. Los resultados también han empeorado sobre todo en los dos primeros ámbitos si se comparan con los del cuadro de indicadores de 2014. Cabe señalar, sin embargo, que España está cerca de la media de la UE en la dimensión “sistemas de investigación abiertos, excelentes y atractivos”, gracias a su puntuación en publicaciones científicas conjuntas internacionales.

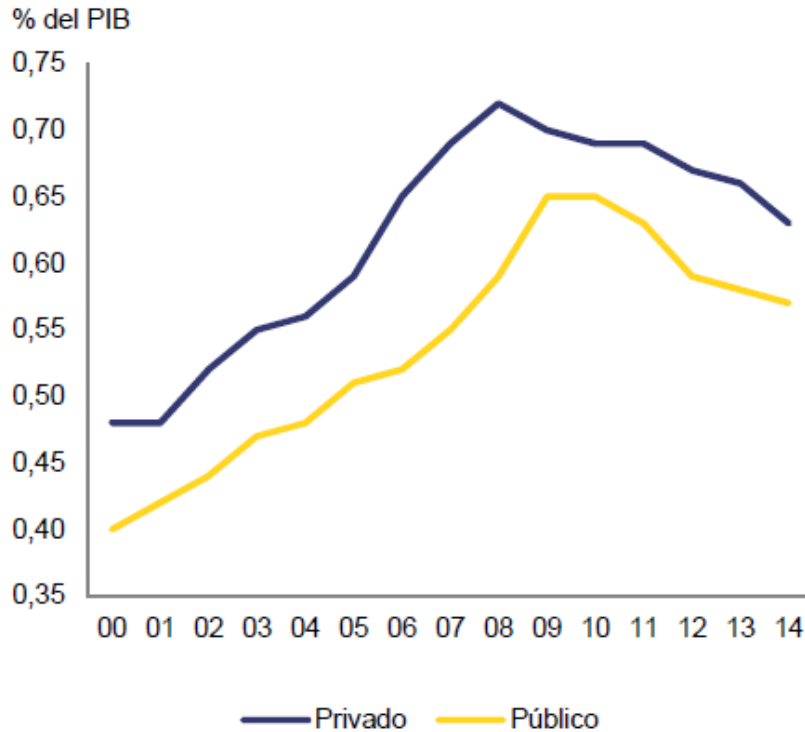
La política de investigación e innovación se enfrenta a varios desafíos. La política de investigación e innovación es una competencia compartida con las Comunidades Autónomas, por lo que, como en cualquier otro país descentralizado, es preciso coordinar las políticas de la Administración Central y las de las Administraciones Autonómicas para optimizar su impacto económico. En España, la escasa coordinación ha dado lugar a un panorama autonómico fragmentado de organismos y programas para fomentar las actividades de innovación, y esta situación no resulta fácil de manejar para las empresas innovadoras, en particular las más pequeñas. La complementariedad con los programas y organizaciones nacionales tampoco queda siempre clara para los beneficiarios. No obstante, entre las recientes novedades positivas en materia de coordinación cabe citar un acuerdo entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas sobre el Mapa de Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS).

Asimismo, desde 2015, convocatorias de propuestas nacionales permiten a las Administraciones Autonómicas financiar proyectos evaluados positivamente en las convocatorias y que no pudieron obtener financiación a nivel nacional debido a las restricciones presupuestarias.

La interacción entre la investigación pública y privada es débil. A modo de ilustración, el número de publicaciones científicas conjuntas de los sectores público y privado en España está por debajo de la media de la UE. En 2013, la I+D pública financiada por empresas privadas se redujo aún más, situándose en el 0,037 % del PIB, por debajo de la media de la UE (0,052 %). En este contexto, aumentar los incentivos a los investigadores del sector público para que trabajen en el sector privado y para la explotación de los

resultados de la investigación pública en el sector privado podría reforzar la cooperación público privada.

Gráfico: Evolución de la intensidad inversión I+D+i sector empresarial privado frente a inversión en I+D+i del sector público.



Fuente: Eurostat.

Los incentivos al rendimiento de la investigación también son escasos. En términos generales, la financiación de la ciencia en España no depende de una revisión *inter pares* internacional y la financiación de las universidades y los organismos públicos de investigación no se basa en el rendimiento. Ello reduce la calidad y el impacto de la producción científica.

Medidas recientes tienen en cuenta algunas recomendaciones de la revisión independiente del régimen español de investigación e innovación, realizada en 2014, entre ellas una política de contratación para cubrir todas las plazas vacantes de funcionarios en los organismos públicos de investigación (frente a una tasa de sustitución del 50 % en 2014), nuevos programas para apoyar la movilidad intersectorial del talento -como el Plan de Doctorados Industriales- y la decisión de dar prioridad a los fondos públicos disponibles para los retos sociales mundiales en las convocatorias de propuestas a fin de desarrollar el Plan nacional de I+D+i.

Además, los Presupuestos Generales del Estado para 2016 han aumentado ligeramente la financiación para la aplicación de la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología y de Innovación, así como el Plan nacional de I+D+i, aunque, globalmente, la inversión sigue estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

Además, en noviembre de 2015, se creó la Agencia Estatal de Investigación (56) para, entre otras cosas, garantizar una gestión eficiente de la financiación pública en investigación e innovación. Una vez creada, es importante ponerla en marcha.

Sin embargo, no se han seguido específicamente otras recomendaciones de la revisión independiente. Son las que se refieren a las modificaciones de la estructura y la gestión de las carreras de investigación, para atraer y retener el talento y estimular la movilidad entre centros de investigación y entre estos y el sector privado.

También las relativas a la necesidad de vincular la asignación de recursos a los centros de investigación y a las universidades con los resultados, y al incremento de la proporción de financiación competitiva.

.-Cualificación y educación.

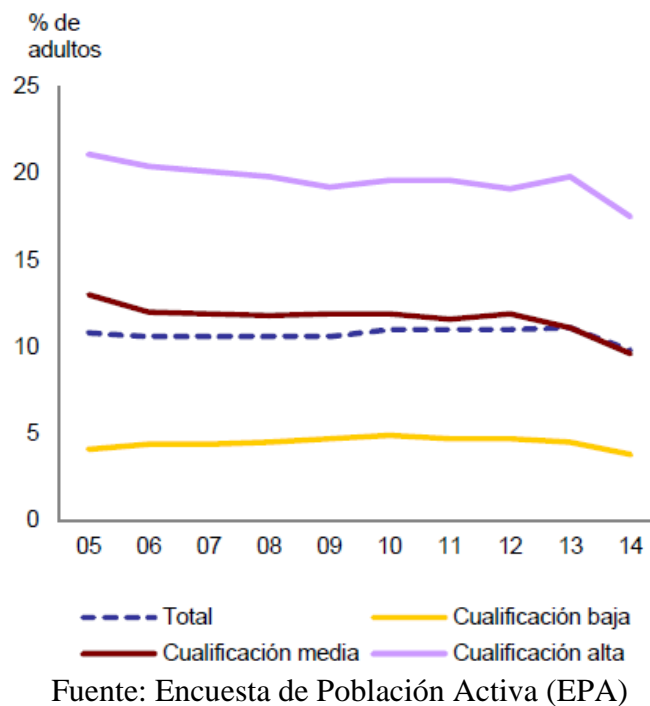
El elevado nivel de cualificaciones alcanzado en España es un activo para la competitividad, pero las amplias brechas educativas y el persistente desajuste de las aptitudes siguen siendo un freno importante. Por un lado, España presenta un elevado porcentaje de titulados universitarios, aunque los resultados no son plenamente acordes con la demanda del mercado laboral y la cooperación entre la universidad y la empresa sigue siendo escasa. Por otro lado, registra uno de los porcentajes más elevados de adultos poco cualificados y la tasa más alta de abandono escolar temprano de Europa, estrechamente ligada a la situación socioeconómica de los estudiantes, con notables desigualdades territoriales. La mejora de la educación y las aptitudes es un elemento esencial para que España transforme su modelo de crecimiento económico.

El bajo nivel de aptitudes básicas de la población activa que abandonó prematuramente la escuela contribuye al desempleo de larga duración y constituye un obstáculo para la competitividad, la capacidad de innovación y la cohesión social del país.

A pesar de disminuir continuamente en los últimos años (del 28,4 % en 2010 al 21,9 % en 2014 y al 20,3 % en 2015), la tasa de abandono escolar temprano sigue siendo la más alta de la UE, con fuertes y persistentes disparidades sociales y regionales: desde un 9 % aproximadamente en Cantabria y el País Vasco hasta más del 27 % en Andalucía y más del 32 % en las Islas Baleares.

Las Comunidades Autónomas van adaptando progresivamente sus estructuras educativas a los programas de educación establecidos en la nueva Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), sobre todo para poner en práctica el programa de Formación Profesional Básica desde el año escolar 2014/2015. Las tasas totales de matriculación en el programa en 2015/2016 ponen de manifiesto la necesidad de introducir nuevos ajustes en su aplicación, con el fin de mejorar su calidad, atractivo y tasas de transición. La LOMCE también prevé nuevas evaluaciones en la escuela primaria para detectar dificultades de aprendizaje en una fase temprana y activar los correspondientes programas especiales de apoyo, pero estas dependen del presupuesto de las Comunidades Autónomas, que han experimentado importantes problemas financieros durante los últimos años.

Gráfico: Total de alumnos que participan en actividades de formación y educación entre 25 y 64 años. (% sobre el total de la población)



La importancia del papel del profesorado en la mejora de la calidad de la educación debería orientar las futuras reformas legislativas. El Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA 2012) mostró que el rendimiento de los alumnos españoles de 15 años en aptitudes básicas (lectura, matemáticas y ciencias) se mantuvo por debajo de la media de la UE, con importantes disparidades regionales, y que los resultados guardan correlación con el entorno socioeconómico de los estudiantes. La LOMCE introdujo un nuevo enfoque que fomenta la enseñanza y el aprendizaje basados en las aptitudes, cuyo objetivo es mejorar las aptitudes básicas de los estudiantes y promocionar las competencias clave. Sin embargo, el profesorado necesita formación específica y unas condiciones de enseñanza mejor adaptadas para aplicar los nuevos planteamientos pedagógicos y alcanzar los objetivos de la reforma. La tasa de reposición de los profesores que se jubilan aumentó al 100 % en 2015, después de cuatro años de fuertes limitaciones (un 10 % en 2012 y un 50 % en 2015), con lo que se espera reducir la media de alumnos por profesor en un 20 %, disminuir la rotación de los profesores, permitir una mayor participación de estos en los proyectos de las escuelas y facilitar su formación. El Ministerio de Educación publicó en diciembre de 2015 un Libro Blanco de la Educación, con el objetivo de generar consenso entre las Comunidades Autónomas y las partes interesadas en la educación sobre una reforma global del papel de los docentes y su estatuto profesional.

España también es uno de los países con el mayor porcentaje de adultos poco cualificados: en 2013 un 55 % de la población de entre 25 y 64 años tenía solo un nivel de estudios de educación secundaria superior, muy por debajo de la media de la UE (75 %). La participación de las personas poco cualificadas en las actividades de aprendizaje permanente es baja. En 2014, solo el 3,8 % de los trabajadores poco cualificados había participado en actividades de formación o educación.

Este porcentaje es mucho menor que para el resto de la población (9,8 %) y volvió a disminuir en 2014 (respecto al 4,5 % en 2013), tras haber aumentado ligeramente durante la crisis. La reforma de la educación y la formación profesional ha incrementado su atractivo y sus tasas de inscripción, pero la cooperación entre las autoridades públicas, los proveedores de educación y los empleadores es insuficiente. Se está llevando a cabo una reforma del catálogo de títulos ofrecidos para la formación profesional (FP) de grado medio y superior. Además, España está aumentando la flexibilidad de los currículos de los programas de FP de grado medio para adaptar mejor las aptitudes de los jóvenes a las necesidades del mercado laboral y aumentar el atractivo y la aceptación de los programas de FP. En 2014/2015, la nueva modalidad dual de los programas de FP se implantó en todas las Comunidades Autónomas. El número de centros educativos (728) y empresas (4 878) que imparten FP dual ha aumentado considerablemente desde el inicio de su ejecución y el número de estudiantes inscritos en la FP dual (16.199) se ha cuadruplicado

desde 2012. No obstante, esta cifra sigue siendo baja si se compara con la participación general en programas de FP.

En 2014, el Gobierno ofreció nuevos incentivos financieros a las empresas para apoyar la participación en la formación dual en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2012-2014. La formación profesional dual mediante el aprendizaje a distancia se ve facilitada también por las plataformas de aprendizaje electrónico desarrolladas con criterios de calidad comunes con las del aprendizaje tradicional. La clarificación de los cometidos de todas las partes interesadas en el aprendizaje en el trabajo sigue siendo un reto, a fin de responder a la rápida y positiva expansión de este enfoque. En el tercer acuerdo marco aplicable en 2015-2017, firmado en julio de 2015, los interlocutores sociales decidieron colaborar en el establecimiento de una cuenta de formación única para todos los trabajadores, la definición de un nuevo catálogo de necesidades de formación en las empresas y una mejor evaluación de la formación profesional impartida. Las cámaras de comercio se están implicando progresivamente en este sistema a nivel nacional y autonómico a fin de fomentar la participación de empresas locales, pero la baja capacidad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) para absorber a las personas en prácticas y la falta de formación de los mentores en las empresas siguen dificultando el desarrollo de una FP dual de calidad y una mayor empleabilidad de los estudiantes.

El porcentaje de titulados superiores en España está muy por encima de la media de la UE. Sin embargo la tasa de empleabilidad de los titulados recientes es una de las más bajas de Europa y se sitúa en el 68,6 %, con una proporción significativa ocupando puestos de trabajo que no requieren un grado universitario. Las aptitudes de los titulados universitarios se valoran en España con unas tasas de empleo más elevadas en cada nivel educativo sucesivo. Sin embargo, no todos los grados se retribuyen de igual forma y las aptitudes genéricas adquieren mayor relevancia en el mercado laboral.

La gama de opciones de estudio, similar a la que se encuentra en otros países de la OCDE, resulta subóptima desde la perspectiva de los empleadores. La matriculación en ingenierías, por ejemplo, ha disminuido un 24 % desde 2003, pese a las buenas perspectivas laborales. Aunque muchos jóvenes prevén seguir carreras de ingeniería y de informática, el sistema de evaluación en la educación secundaria superior y la gobernanza y el sistema de financiación de las universidades constituyen un obstáculo para la participación de los estudiantes, ya que las universidades suelen proponer un mayor número de plazas en otros campos de estudio menos costosos. Según el diagnóstico de competencias de la OCDE de 2015 relativo a España, la rápida expansión de la educación terciaria puede haber ido en detrimento de la calidad, y una mayor especialización podría

mejorar las economías de escala y permitir destinar los recursos financieros a aumentar la calidad y la pertinencia de las aptitudes adquiridas en la enseñanza superior.

La estrategia de internacionalización y modernización de la enseñanza universitaria pretende flexibilizar los programas de estudio y el sistema de financiación. Además, favorece la movilidad de los profesores para fomentar la calidad de la enseñanza y apoya unas actividades de investigación e innovación más competitivas.

Sin embargo, las diferencias en el precio de las matrículas entre Comunidades Autónomas y universidades aumenta el riesgo de que se acentúen las desigualdades en los resultados de la educación terciaria, ya que la capacidad económica de las familias de los estudiantes puede ser decisiva a la hora de solicitar plaza en una determinada universidad. El diagnóstico de la OCDE menciona también las carencias en el sistema de información y orientación sobre las previsiones para el mercado laboral, algo necesario para garantizar la calidad y la adecuación entre la oferta y la demanda de aptitudes.

Una mayor cooperación entre la universidad y la empresa sigue siendo también una prioridad para aumentar la empleabilidad de los graduados universitarios en todos los sectores y para fomentar la innovación como motor del crecimiento sostenible. La cooperación entre empresas y universidades ha mejorado ligeramente durante los últimos cinco años, gracias en parte al marco legal aprobado en 2011.

No obstante, las limitaciones presupuestarias han impuesto restricciones a la financiación pública de actividades de investigación y desarrollo y la crisis económica ha limitado la capacidad de financiación del sector empresarial. La movilidad entre las universidades y el sector privado no está muy desarrollada, lo que va en detrimento de la calidad y la pertinencia de las aptitudes adquiridas en la educación terciaria. En septiembre de 2015, el Gobierno aprobó un decreto para aumentar la representación empresarial en los órganos de gobierno de la Universidad, pero impulsar la cooperación entre las universidades y el sector empresarial sigue siendo un reto. Por un lado, la escasa movilidad de los profesores universitarios y la rigidez del sistema de gobernanza de la universidad entorpecen una cooperación más estrecha, al igual que el exceso de burocracia que orienta la actividad de las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIS). Por otro lado, las empresas necesitan incentivos para superar sus dificultades financieras y ampliar su limitada capacidad de asumir períodos de prácticas o nuevos proyectos. La reciente reforma legislativa del sistema universitario es un paso adelante, pero todavía falta ayuda financiera y una mayor sensibilización entre las empresas y entre la comunidad educativa.

.-Efectos en el ámbito de las políticas sociales.

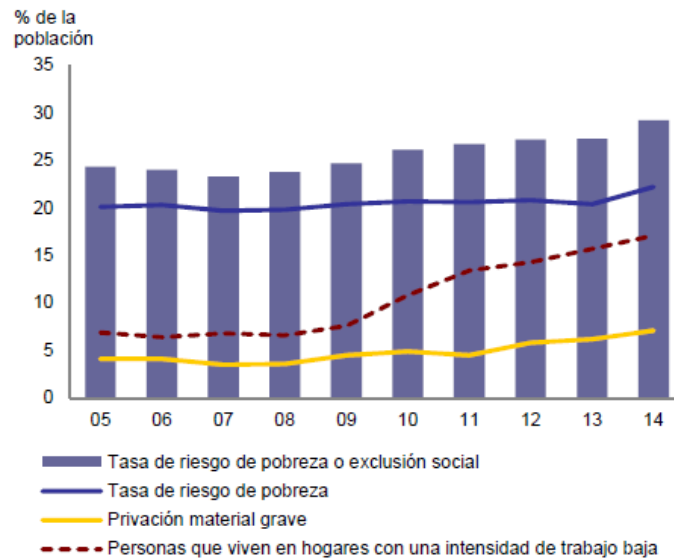
En 2014, la desigualdad de ingresos, medida por la ratio entre las rentas más altas (quintil superior) y las rentas más bajas (quintil inferior), se situó en 6,8, frente a 6,3 en 2013 y 5,9 en 2009. España se encuentra entre los países con el nivel más elevado de desigualdad y es el país donde más aumentó esta durante la crisis, impulsada principalmente por el desempleo y la polarización de los ingresos entre las personas ocupadas (*Employment and Social Developments in Europe 2015*). Las fuertes disparidades regionales contribuyen también al nivel global de desigualdad en España: el porcentaje de población expuesta al riesgo de pobreza o exclusión varía entre el 20 % o menos en Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja y casi el 40 % o más en Andalucía, Extremadura, Murcia y Ceuta³³⁷.

La reciente evolución de la situación del mercado laboral no se ha plasmado todavía en una mejora de los indicadores de pobreza. Parece que el deterioro de las tendencias sociales está tardando en revertirse, a pesar de que los indicadores básicos reflejaron más rápidamente el impacto de la recuperación del empleo. Tanto el nivel como la profundidad de la pobreza están por encima de los niveles anteriores a la crisis y de la media de la UE.

La profundidad de la pobreza puede medirse por la caída del umbral de ingresos, el aumento de la brecha de la pobreza (diferencia entre la renta mediana de las personas pobres y la renta mediana) y el aumento de la privación material grave. Además, los muy elevados niveles de desempleo de larga duración, especialmente entre las personas menos cualificadas, están teniendo efectos importantes en la pobreza y la exclusión social. En combinación con el fuerte aumento del tiempo parcial involuntario y el elevado porcentaje de trabajo temporal, que son de los más elevados de la UE, y con el nuevo aumento de la pobreza de los ocupados, dificultan el impacto potencial del crecimiento del empleo en la reducción de la pobreza.

337 2015 OECD Skills Diagnosis Report.

Grafico: Pobreza y exclusión en España.



Fuente: Comisión Europea.

La pobreza y la exclusión social siguen cebándose de forma desproporcionada en los migrantes, la población de etnia gitana y las personas con discapacidad. La situación de los migrantes de terceros países ha empeorado significativamente durante la crisis. La tasa de desempleo alcanzó el 35,1 % en 2014, año en el que el 55,1 % de los adultos migrantes se encontraban en riesgo de pobreza o de exclusión social (frente a un 45,3 % en 2010). En el caso de la población romaní, mientras que, en general, los niveles de exclusión social se han mantenido estables y siguen siendo muy altos (en torno al 70 % en 2013), el porcentaje de personas que sufren exclusión grave se ha duplicado con creces desde 2007 hasta alcanzar el 54,4 %³³⁸. La tasa de desempleo de las personas con discapacidad sigue siendo elevada, situándose en el 36,1 %, más de diecisiete puntos porcentuales por encima de la media de la UE, pese al sistema regulatorio de cuota que obliga a las empresas privadas a contratar un 2 % de trabajadores con discapacidad. La brecha entre las personas con discapacidad y el resto de la población no aumentó significativamente durante la crisis en lo que respecta a la pobreza y la exclusión del mercado laboral en España. El riesgo de pobreza o exclusión social de las personas con limitaciones en su actividad diaria en España alcanzó el 31,2 % en 2014 (30,1 % en la UE), en comparación con el 27,7 % de las personas sin ninguna limitación. Sin embargo,

338 Informe FOESSA 2014: VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014.

la privación material grave de las personas con limitaciones en sus actividades diarias alcanzó en 2014 el 9,1 %, frente al 5,5 % en 2010³³⁹.

En España, los regímenes de renta mínima siguen siendo una serie de programas desconectados entre sí con grandes disparidades regionales. Se registran grandes disparidades entre Comunidades Autónomas en las modalidades de prestación, los criterios de admisibilidad y la adecuación, con niveles de beneficios en torno o por debajo del 40 % de la mediana de la renta nacional en la mayoría de las Comunidades. Pese a las importantes subidas registradas desde 2008, el número total de hogares que reciben apoyo para garantizar una renta mínima no llegaba en 2014 al 1,5 %, un porcentaje muy por debajo del número estimado de hogares en situación de necesidad, teniendo en cuenta el alto porcentaje de hogares en el que ninguno de sus miembros trabaja. Además, en la mitad de las Comunidades Autónomas estos regímenes cubren menos del 1 % de los hogares, aunque en unas pocas de ellas están cubiertos el 3 % o más, y estas diferencias no reflejan las disparidades en los niveles de desempleo de larga duración o de pobreza.

En algunas Comunidades, la rápida retirada de las prestaciones cuando se encuentra cualquier tipo de trabajo (incluidos los contratos de corta duración), junto con la lentitud del procedimiento de registro para poder recibir prestaciones, dificulta la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral. Así sucede, en particular, con los contratos de corta duración o los empleos a tiempo parcial que no ofrecen un salario digno. A ello hay que sumar la limitada información de que se dispone sobre las tasas de obtención de empleo entre los beneficiarios de una renta mínima. No se han registrado avances en lo que respecta a la racionalización de los regímenes de apoyo a la renta a fin de garantizar una cobertura adecuada de las personas necesitadas.

La limitada coordinación entre los servicios sociales y de empleo merma la eficacia de las medidas de activación. La multiplicidad de los agentes implicados a nivel central y autonómico en la prestación de servicios sociales y de empleo y la falta de coordinación obstaculizan la prestación efectiva de ayuda a las personas sin trabajo, incluido el desarrollo de ayuda personalizada para los desempleados de larga duración y las personas más alejadas del mercado laboral.

³³⁹ ROMAN, D. (dir.), *Diversity of Social Rights in Europe(S) Rights of the Poor, Poor Rights*, EUI WP, Law 2010/07, University Paris Ouest Nanterre - European University Institute Social Law Working Group, 2010.

Aunque se han registrado algunas mejoras, España sigue siendo uno de los Estados miembros en los que el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza es más bajo, en particular para combatir la pobreza infantil. En 2014, las transferencias sociales (excluidas las pensiones) redujeron la pobreza infantil en un 22 %, en comparación con un 39 % en la UE. El gasto en prestaciones familiares y de vivienda es particularmente bajo en comparación con la media de la UE. El gasto en protección social de la familia y los niños alcanzó un máximo de 343 EUR per cápita en 2009, para disminuir a 295 EUR per cápita en 2013.

La falta de servicios de guardería adecuados afecta a las oportunidades de los niños y dificulta la participación de la mujer en el mercado laboral. Según la Encuesta de Población Activa, el 30 % de las madres no trabaja o ha optado por un trabajo a tiempo parcial debido a la inadecuación de los servicios de guardería. La asistencia informal prestada por los abuelos sigue siendo crucial, porque el número de guarderías subvencionadas es limitado, y los horarios de apertura y la reducción de las actividades extraescolares no responden a las necesidades de los padres que trabajan a tiempo completo. En general, la tasa de asistencia en la enseñanza y los cuidados a la primera infancia disminuyó entre 2011 y 2013 cuatro puntos porcentuales para los niños de entre cero y dos años, hasta alcanzar el 35 %, y es significativamente menor en el caso de los niños procedentes de entornos desfavorecidos. En conjunto, se han realizado progresos limitados en la mejora de los regímenes de apoyo a la familia, en particular en lo relativo a unos servicios de educación y cuidado de la primera infancia (de cero a tres años) asequibles.

La prestación de cuidados de larga duración sigue planteando problemas y dificulta la participación femenina en el mercado laboral. El número de beneficiarios de servicios de cuidados de larga duración disminuyó en 2014 en más de 37 400 personas, debido en parte a los retrasos en el registro de las personas con dependencia moderada. La reducción de las contribuciones del presupuesto central a los regímenes ha afectado a los niveles de cobertura y a la intensidad de los servicios, además de acarrear un aumento significativo de los costes asumidos por los propios dependientes y por sus familias. España es uno de los Estados miembros con mayor porcentaje de cuidadores informales. Esta circunstancia dificulta la participación de la mujer en el mercado laboral, porque es probable que las necesidades de asistencia sigan aumentando debido al envejecimiento de la población y porque las mujeres representan aproximadamente el 83 % de los cuidadores no profesionales con una dedicación estimada de más de veinte horas a la semana. La retirada del mercado laboral puede incidir negativamente en la capacidad de inserción profesional y la pobreza, actuales y futuras, además de repercutir en los futuros derechos de pensión. Esta circunstancia es especialmente preocupante, ya que, en España, el porcentaje de mujeres que no reciben una pensión contributiva es el segundo más

elevado de la UE y la proporción de mujeres que perciben una pensión es 26,3 puntos porcentuales más baja que la de los hombres³⁴⁰.

El impacto social de las ejecuciones hipotecarias y los desahucios sigue siendo fuerte y significativo. Según datos del Banco de España, en 2014 se produjeron 36 500 embargos de viviendas principales, lo que representa aproximadamente el 0,6 % de los créditos hipotecarios concedidos para la compra de la vivienda principal. Más de la mitad de los embargos fueron voluntarios, pero 1 800 de las viviendas principales embargadas seguían estando ocupadas en el momento del desahucio. Para hacer frente a las consecuencias sociales derivadas de los desahucios, las autoridades adoptaron la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-20. La evaluación intermedia del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social publicada en noviembre de 2015 describe el contenido del propio Plan e informa sobre las medidas adoptadas hasta ese momento, aunque la evaluación de impacto sigue siendo precaria. De modo similar, la evaluación del II Plan de Infancia y Adolescencia indica que el nivel de puesta en práctica es elevado, pero que se carece de información para la mayoría de las Comunidades Autónomas. La incertidumbre de los recursos financieros asignados al Plan, junto con la falta de objetivos cuantificados, constituye un obstáculo para una adecuada evaluación de impacto. A este respecto, hay margen para mejorar la coordinación entre las Administraciones central y autonómicas no solo en la puesta en práctica, sino también en el seguimiento y la evaluación³⁴¹.

La pobreza energética sigue siendo un problema. Durante la crisis, los altos precios de la energía, junto con la situación en el mercado laboral y los elevados niveles de pobreza persistente, se tradujeron en una mayor proporción de hogares afectados por la pobreza energética (10 % en 2014). Además, en 2014, el 9,2 % de los hogares españoles tuvieron dificultades para pagar las facturas de servicios, y la proporción de familias monoparentales con hijos a cargo fue del 17,9 %. En 2014 se introdujo un nuevo sistema de tarifas eléctricas para los consumidores domésticos, junto con una tarifa social para los consumidores vulnerables (clientes domésticos con una potencia contratada inferior a 3 kW, pensionistas con prestaciones mínimas, familias numerosas y hogares con todos sus miembros en paro).

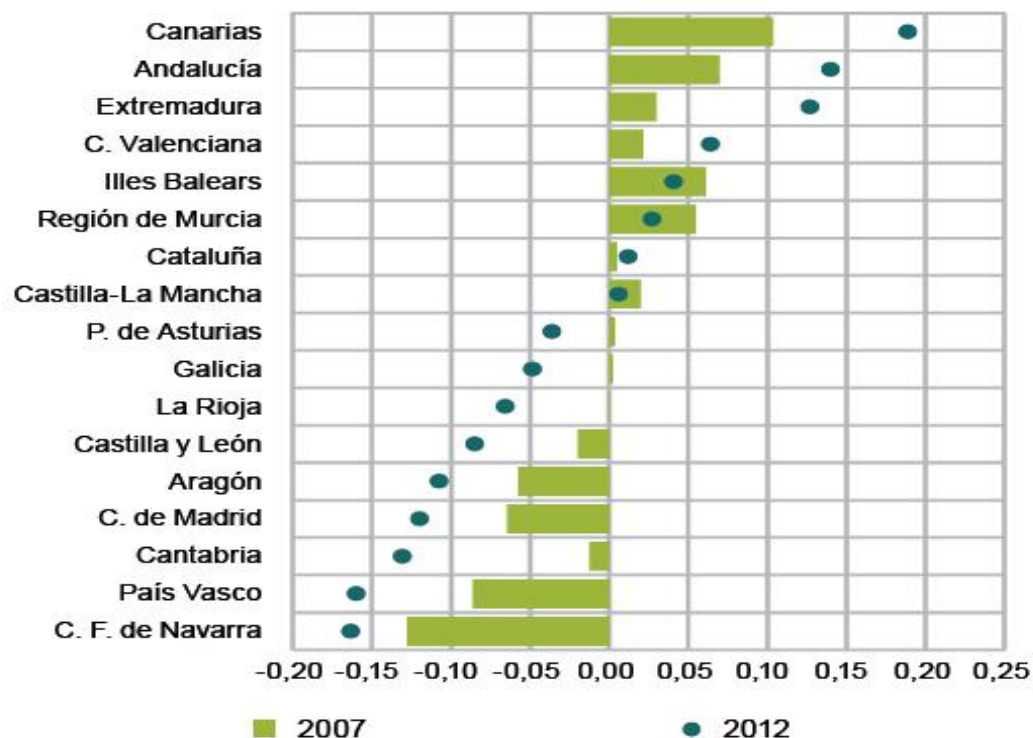
340 Informe sobre la adecuación de las pensiones de Eurostat, 2014 y 2015: adecuación de los ingresos presentes y futuros durante la vejez en la UE.

341 FRAZER, H., y MARLIER, E.: "Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures", Independent Experts on Social Inclusion (Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD), 2011. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu> [15/05/2012].

-El Índice de Pobreza Humana.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) supone combinar los aspectos de pobreza económica (renta y desempleo) y pobreza en capital humano (Salud y Educación) en un indicador sintético. La fórmula usada para ello es la de una media generalizada de los valores normalizados de las variables de tasa de pobreza, tasa de desempleo de larga duración, probabilidad de no sobrevivir hasta los sesenta años y tasas de abandono escolar temprano.

Índice de pobreza. Valores normalizados. Desviaciones respecto a la media. CC. AA. 2007 y 2012



FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En Capital Humano, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

Las CC.AA. que han visto incrementar la pobreza en mayor medida son Canarias (18%), C. Valenciana (11%), Islas Baleares (9%). Hay Comunidades Autónomas cuyo nivel de pobreza ha mejorado en 2012 respecto a 2006 (Cantabria 19%, Navarra 17%, Castilla y León 13% y Galicia 9%).

Cuadro Índice de Pobreza de Capital Humano (2006-2011).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andalucía	0,89	0,88	0,87	0,86	0,81	0,8
Aragón	0,73	0,74	0,68	0,66	0,68	0,68
Asturias	0,83	0,78	0,79	0,76	0,78	0,78
Baleares, Islas	0,8	0,91	0,9	0,87	0,82	0,75
Canarias	0,9	0,9	0,9	0,79	0,78	0,8
Cantabria	0,79	0,78	0,72	0,69	0,82	0,71
Castilla y León	0,73	0,71	0,71	0,7	0,78	0,66
Castilla La Mancha	0,81	0,79	0,8	0,77	0,73	0,75
Cataluña	0,73	0,76	0,75	0,75	0,63	0,69
C.Valenciana	0,8	0,81	0,79	0,76	0,76	0,72
Extremadura	0,85	0,84	0,8	0,8	0,72	0,76
Galicia	0,82	0,79	0,78	0,77	0,74	0,72
Madrid, Comunidad de	0,67	0,67	0,65	0,65	0,59	0,57
Murcia, Región de	0,87	0,86	0,87	0,79	0,78	0,73
Navarra, Comunidad Foral	0,63	0,63	0,62	0,59	0,52	0,49
Euskadi	0,68	0,7	0,66	0,65	0,62	0,63
Rioja, La	0,67	0,76	0,79	0,7	0,64	0,66
España	0,78	0,78	0,77	0,75	0,72	0,7

Cuadro Índice de Pobreza Humana en España (2006-2011).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% var. 06-11	% var. 08-11
Andalucía	0,79	0,74	0,72	0,74	0,78	0,83	5	16
Aragón	0,66	0,62	0,56	0,56	0,61	0,63	5	13

Asturias	0,71	0,67	0,65	0,62	0,65	0,67	-5	4
Baleares, Islas	0,7	0,74	0,74	0,79	0,77	0,76	9	4
Canarias	0,77	0,75	0,75	0,75	0,86	0,91	18	21
Cantabria	0,76	0,67	0,61	0,59	0,63	0,62	-19	1
Castilla y León	0,7	0,64	0,6	0,6	0,59	0,6	-13	1
Castilla La Mancha	0,72	0,66	0,66	0,65	0,68	0,7	-2	6
Cataluña	0,68	0,66	0,64	0,66	0,68	0,69	1	7
C.Valenciana	0,72	0,68	0,68	0,69	0,74	0,8	11	18
Extremadura	0,76	0,7	0,66	0,68	0,71	0,71	-7	6
Galicia	0,72	0,67	0,65	0,66	0,64	0,65	-9	0
Madrid, Comunidad de	0,62	0,6	0,56	0,59	0,57	0,58	-8	4
Murcia, Región de	0,74	0,7	0,73	0,72	0,76	0,76	4	5
Navarra, C.Foral	0,57	0,55	0,52	0,52	0,49	0,48	-17	-9
Euskadi	0,59	0,58	0,54	0,54	0,53	0,53	-10	-2
Rioja, La	0,61	0,66	0,65	0,59	0,57	0,6	-2	-7
España	0,7	0,66	0,64	0,66	0,67	0,7	0	8
Coef. variación	0,09	0,08	0,11	0,12	0,15	0,16		

Fuente: Elaboración propia.

Si se observa la evolución experimentada desde 2008 encontramos que la pobreza en España ha crecido un 8% con importantes crecimientos en Canarias (21%), C. Valenciana (18%), Andalucía (16%) y Aragón (13%). Algunas CC.AA. Siguen mejorando en 2011 respecto a 2008 (Navarra, Euskadi y La Rioja).

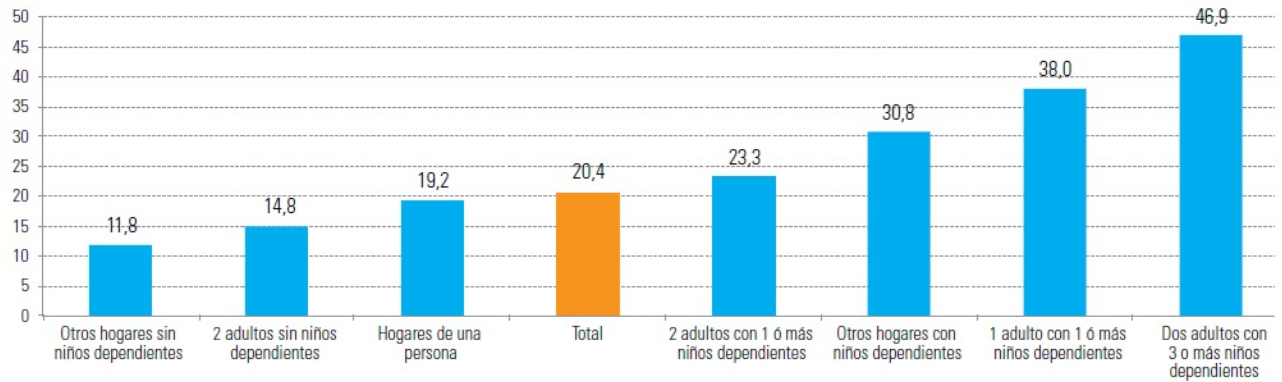
.-Pobreza infantil.

El 24 de Junio de 2014 el Comité español de UNICEF hizo público el informe “*La infancia en España 2014; el valor social de los niños. Hacia un Pacto de Estado por la Infancia*”³⁴². Según el organismo internacional un total de 2.306.000 niños se encuentran bajo el umbral de la pobreza en España. Los niños en situación de pobreza o en riesgo de exclusión social son el 27,5% del total, más de un cuarto de la población infantil, y que las familias con menores a cargo en las que los dos progenitores están en el paro han

³⁴² UNICEF Comité español: “*La infancia en España 2014. El valor social de los niños; hacia un pacto de Estado por la infancia*”. Junio 2014.

aumentado un 209%.

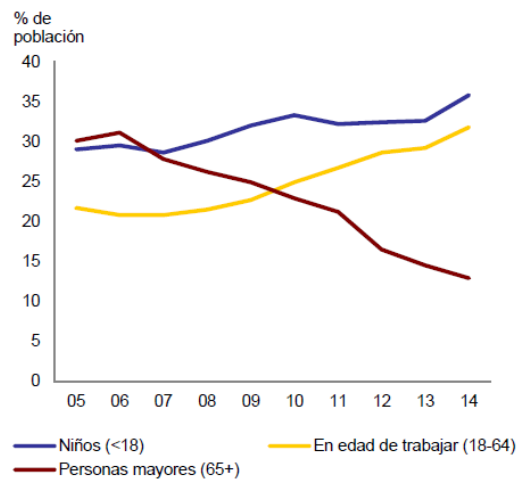
■ Tasa de pobreza por tipo de hogar. España 2013. (%)



UNICEF, Comité español “La infancia en España 2014; el valor social de los niños. Hacia un Pacto de Estado por la Infancia. Junio, 2014.

Los datos presentados se ligan significativamente al fenómeno del desempleo y a las familias con mayor número de hijos. Una de las principales causas del paulatino incremento de la pobreza infantil en el país desde el comienzo de la crisis es la situación de desempleo de los mayores.

Gráfico: Pobreza y exclusión social en España por grupo de edad.



Fuente: Comisión Europea.

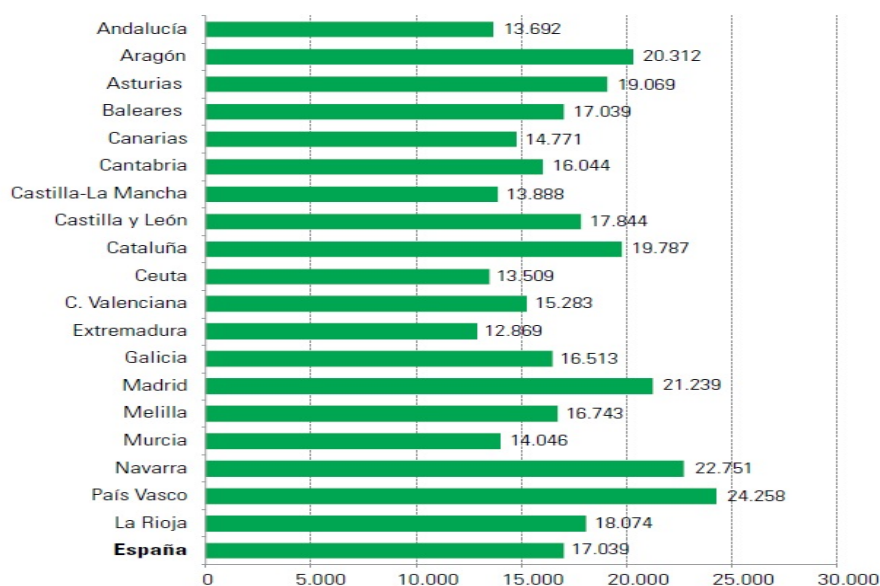
■ Hogares con niños con todos los adultos sin trabajo. España 2013. (Miles)



UNICEF, Comité español “La infancia en España 2014; el valor social de los niños. Hacia un Pacto de Estado por la Infancia. Junio, 2014.

El documento de UNICEF destaca que el número de hogares con niños en los que todos los adultos están sin trabajo ha aumentado un 290% desde 2007, pasando de 325.000 ese año, a casi un millón en 2013, según datos de Eurostat. Una situación de paro que merma los ingresos familiares y se ve agravada por los recortes en ayudas públicas sociales, también aquellas específicamente destinadas a la infancia como becas para estudiar – ayudas para la compra de libros o material escolar– o comer en el colegio.

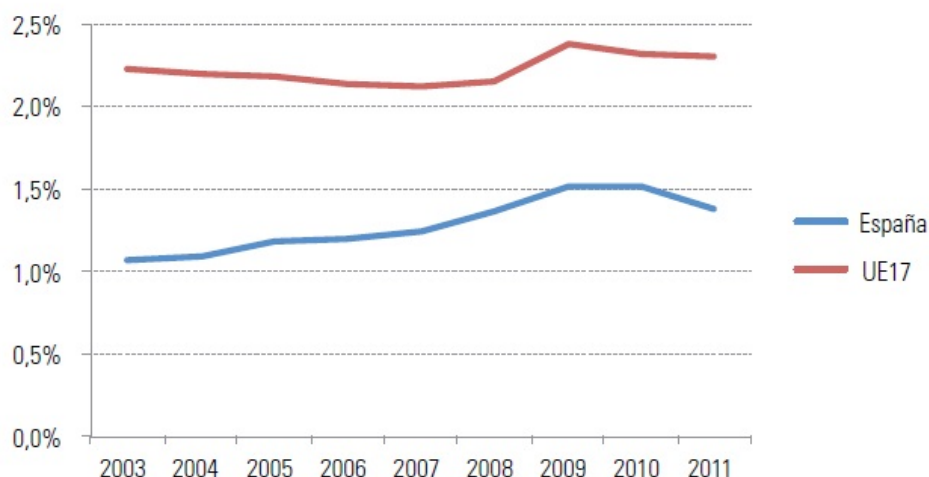
■ Umbrales de pobreza nacional y autonómico.
Hogar tipo: dos adultos y dos niños menores de 14 años (euros, 2013)



UNICEF, Comité español “La infancia en España 2014; el valor social de los niños. Hacia un Pacto de Estado por la Infancia. Junio, 2014.

Una de las causas de estos datos está ligada a la baja inversión en políticas que apuesten por los derechos de los niños. La Comisión Europea en febrero de 2013 ya recomendaba el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra la pobreza infantil y promoción del bienestar de los niños. España es el país miembro de la Unión Europea que invierte menos en los niños, con una media de 1,4% del PIB frente al 2,2%. El Plan nacional de Acción para la inclusión Social aprobado por el Gobierno de la nación para el periodo 2013-2016 contempla una partida específica para actuar frente a la pobreza infantil con una dotación total de 17 millones de euros.

■ Evolución de la inversión en protección social de familia e infancia en % del PIB. España y UE. 2011



UNICEF, Comité español “La infancia en España 2014; el valor social de los niños. Hacia un Pacto de Estado por la Infancia. Junio, 2014.

La organización de Naciones Unidas defiende también la regulación en materia educativa de los niños de 0 a 3 años junto a políticas de conciliación entre trabajo y cuidado de hijos para aumentar el valor que se da a la infancia.

6.4.-Derechos sociales ante la crisis; acceso y justiciabilidad.

Las políticas sociales desarrolladas en los últimos años en España se han caracterizado por el recorte del público en Sanidad, Educación, servicios sociales y ayuda a la dependencia. Los recortes en sanidad están provocando que los ciudadanos deban destinar más recursos a su atención médica en un contexto de desatención sanitaria o el abandono de tratamientos médicos. Un contexto de desigualdad y fractura social que se está construyendo en el ámbito sanitario en detrimento de las personas más desfavorecidas es un hecho que afecta al derecho de protección de la salud de la población. Los recortes en educación aparejan una reducción de la inversión pública en

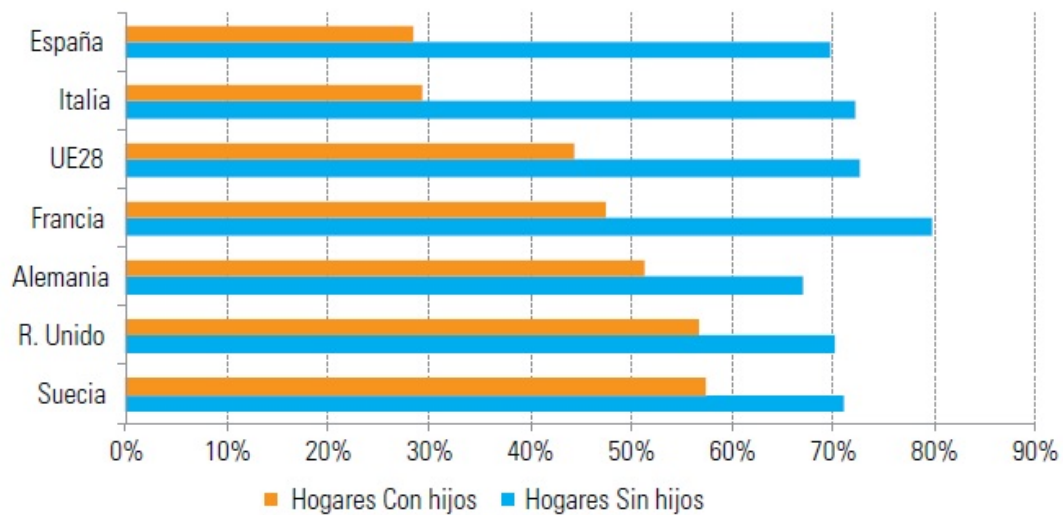
becas de estudios, falta de atención a programas educativos específicos y pérdida de capacidad de transferencia de recursos de investigación desde los centros universitarios a la sociedad y la empresa.

Por su parte los recortes en servicios sociales están provocando principalmente la pérdida de ayudas económicas que se disponían para atender a los cuidadores familiares, el aumento de la población dependiente sin cobertura o la revisión a la baja de las prestaciones concedidas lo que sumado al retraso en la valoración y concesión efectiva de las ayudas coloca a las personas dependientes en una situación de enorme precariedad.

-Las Rentas Mínimas de inserción y el debate sobre la Renta Básica de ciudadanía.

El derecho a un “*mínimo vital*” debe entenderse como un derecho de “*segunda*

■ Efecto reductor de la pobreza de las prestaciones sociales en algunos países de la UE. 2012



generación” ligados a los elementos económicos y sociales que comenzaron a ser reconocidos constitucionalmente en la Constitución mexicana de 1917 y el texto constitucional de Weimar en 1919.

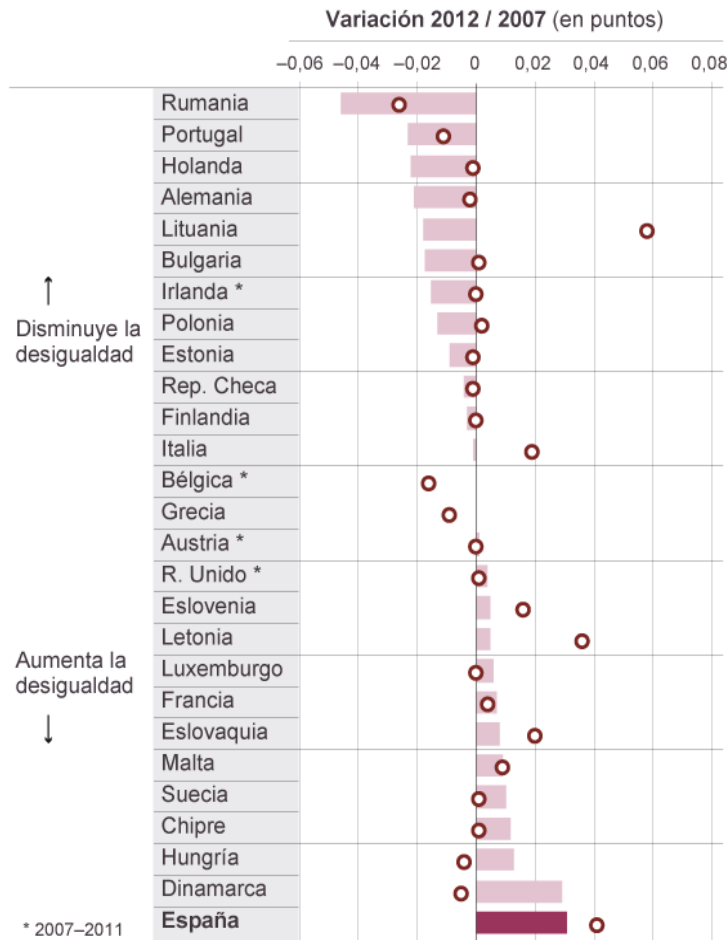
Los Tratados Internacionales reconocen junto a los derechos clásicos de libertad, los derechos sociales. De esta forma, la Declaración Universal de los derechos Humanos de 1948 viene a reconocer el Derecho a la Seguridad Social, al trabajo, a la protección en caso de paro, el derecho a una misma remuneración por un mismo trabajo, derecho al descanso y al tiempo libre (artículos 22 a 27). El Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales aprobados por la Asamblea general de Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966. En el marco de la Organización Internacional del

EFEECTO REDISTRIBUTIVO DE LOS AJUSTES FISCALES

Variación del coeficiente Gini (más elevado= más desigualdad) entre 2007 y 2012

- Disponible (ingresos disponibles tras las medidas fiscales de impuestos y servicios públicos)
- Mercado (antes de impuestos y transferencias)



Trabajo (OIT) se han aprobado un importante número de medidas de contenido social³⁴³.

343BOBBIO, N., El tiempo de los Derechos. Sistema, Madrid, 1991. FERRAJOLI, L., Derechos y garantías. La Ley del más débil. Trotta, Madrid, 1996. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y DE OTTO y PARDO, I., Derechos fundamentales y Constitución. Civitas, Madrid, 1988; PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., Curso de derechos fundamentales, Teoría General, BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 1999; PÉREZ LUÑO, A.E., Los derechos fundamentales, Tecnos, Madrid, 1995. RODRÍGUEZ PALOP, M.E., La nueva generación de Derechos Humanos, Dykinson, Madrid, 2002.

Merece una mención exclusiva la carta Social Europea aprobada el 4 de noviembre de 1961 en el marco del Consejo de Europa, y la carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores aprobada el 9 de Diciembre de 1989 en el seno de la entonces Comunidad Económica Europea. Así mismo, los derechos sociales forman parte de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada el 7 de Diciembre de 2000 en la Cumbre de Niza.

Entre los Derechos sociales reconocidos en estos textos se encuentran figuras jurídicas de naturaleza muy diversa. Según el criterio de la naturaleza jurídica de los Derechos Fundamentales cabe distinguir entre derechos de defensa y derechos de prestación.

Entre los derechos de prestación, podemos distinguir tres tipos:

- Derechos de protección: Que serían los derechos del titular frente al estado para que éste le proteja frente a intervenciones de terceros.
- Derecho a organización y procedimiento: Expresión que designa un espectro muy amplio de derechos que tiene por objeto una serie de actividades normativas y procedimiento del poder público.
- Derecho a prestaciones en el sentido estricto que son aquellos que protegen los derechos del individuo frente al Estado.

Las rentas mínimas de inserción pueden entenderse como un derecho de prestación en sentido estricto. Entre los derechos sociales de prestación que reconocen las constituciones democráticas del entorno de la UE28 no es habitual encontrar un reconocimiento a un “*mínimo vital*” o a unos recursos mínimos garantizados, del mismo modo que, con distinta justiciabilidad se si reconoce el derecho a la educación, al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la salud o a la vivienda. Sin embargo desde distintos ámbitos se viene reivindicando como objetivo central que debe ser materia básica de cualquier sistema de protección social en las sociedades avanzadas, el contar con unos recursos mínimos garantizados que permitan la subsistencia a cualquier individuo, independientemente de su situación personal, laboral o familiar.

La evolución del concepto “*mínimo vital*” está conectado con el concepto de “*renta de ciudadanía*”, entendida ésta como prestación pública que acompaña a la condición de ciudadano. Se evoluciona desde la llamada “*deontología de la distribución*” manejada en el Siglo XVIII hasta la actual acepción del Siglo XXI de renta básica³⁴⁴.

344 En Inglaterra se utilizaba el concepto “*dividendo social*” mientras que en Francia se apelaba al llamado “*mínimo social garantizado*”.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se contiene un doble reconocimiento de que denominamos el derecho a un “*mínimo vital*” Por un lado se reconoce el derecho al trabajador a una “remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada en caso necesario por cualesquiera otros medios de protección social” (art.23.3). Por otro lado, se proclama también el derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (art.25.1).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 (que entró en vigor en 1976) contiene este doble reconocimiento del derecho a un “*mínimo vital*”. En el artículo 7 se reconoce el derecho de todos los trabajadores a una remuneración suficiente para proporcionarles a ellos y a sus familias, unas condiciones de existencia dignas. En el artículo 11 se reconoce el “*derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

En el ámbito del Consejo de Europa, los derechos sociales de prestación están reconocidos esencialmente en la carta Social Europea, ya citada y en la que también encontramos el doble reconocimiento del derecho a un “*mínimo vital*”. En el artículo 4 se reconoce el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente para asegurar a sí mismos y a sus familias un nivel de vida decoroso. Se reconocen también los derechos a la asistencia social (art.13) y a los “beneficios sociales” (art.14). Con el primero se trata de garantizar la asistencia social y médica a “*toda persona que no disponga de recursos suficientes y que no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlo de otras fuentes*”. Con el segundo se trata de asegurar el disfrute efectivo de los beneficios sociales a todos “*los individuos y a los grupos de la comunidad*”.

El Consejo de Europa, a través del Convenio europeo de Derechos Humanos (aprobado en Roma en 1950) no contiene un reconocimiento expreso de los derechos sociales de prestación puesto que es básicamente una declaración de los derechos civiles y políticos. Existe jurisprudencia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha deducido derechos sociales de determinados derechos de libertad reconocidos en el convenio. Aunque el convenio no recoge expresamente el Derecho a un mínimo vital, es cierto que podría deducirse el derecho a unos mínimos garantizados a partir del derecho a la vida (art.2 CEDH), la prohibición de trato inhumano o degradante (art.3 CEDH) o el derecho a la libertad y seguridad (art.5 CEDH).

El Consejo de Europa ha promovido un gran número de documentos no vinculantes que tiene que ver con la protección social y el derecho a un “mínimo vital”. Dichos documentos están dirigidos a los Estados miembros para que adopten medidas en favor de los emigrantes y los pobres. De ellos destaca la Recomendación 1196 de 7 de octubre de 1992 relativa a la extrema pobreza y a la exclusión social. En dicha resolución se hace hincapié en la tensión entre los Derechos Humanos y la pobreza y en la imposibilidad fáctica de disfrute de estos derechos por las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza.

En el marco de la Unión Europea, el documento de mayor importancia en este sentido es la carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Esta Carta es de aceptación voluntaria, pero ha inspirado varias directivas sobre política social. En ella se contiene el doble reconocimiento del Derecho a un mínimo vital de forma similar a como lo hace la Declaración de las Naciones Unidas. En su artículo 5 se pretende garantizar a los trabajadores una remuneración equitativa y suficiente para proporcionarles un nivel de vida digna. El artículo 10 se refiere a la protección social tanto para los trabajadores como para las personas que estén excluidas del mercado de trabajo y no dispongan de medios de subsistencia.

En el Tratado constitutivo de la Comunidad europea existe un reconocimiento expreso de los Derechos sociales de prestación. A pesar de ello, en el preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se formula como objetivo de ésta “*la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos*”. En el artículo 136 del mismo Tratado, que da inicio al Título relativo a política social, se establece un objetivo similar, al que hay que sumar su aspiración de lucha contra las exclusiones y la mejora de la protección social (art.137 TCE). A su vez, los protocolos XIV y XV anexos al Tratado de la Unión Europea, establecen el principio de cohesión económica y social, así como el compromiso de continuar los planteamientos expresados en la Carta Social Europea.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada durante la Cumbre de Niza el 7 de diciembre de 2000 si contiene un reconocimiento expreso del “derecho a una ayuda social para garantizar una existencia digna a aquellos que no dispongan de recursos suficientes” (art.34.3). Si bien la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no tiene eficacia jurídica vinculante, ha sido utilizada en numerosas ocasiones por los Tribunales europeos y los Tribunales constitucionales estatales como criterio interpretativo de las diversas Declaraciones de derechos³⁴⁵.

345 SAIZ ARNAIZ, A., La carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales ¿Qué hay de nuevo?. Cuadernos de Derecho Público. Número 13, 2001.

En el ámbito americano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969 no contiene una declaración de derechos económicos y sociales expresa, pues en esencia se trata de una Declaración de derechos de libertad.

En el ámbito del continente africano, la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, aprobada en 1981, tiene un contenido social de gran intensidad. Contiene referencias al derecho al trabajo, al salario, a la protección, a la salud, a la educación etc., si bien no se realiza un reconocimiento expreso del derecho a un mínimo vital o a unas condiciones mínimas de existencia con relación al individuo.

A pesar de las distintas referencias existentes no existe una definición única para determinar el derecho a un “*mínimo vital*”. Existe un acuerdo generalizado para entender este derecho como la garantía a unos recursos mínimos garantizados para referirse al atendimento por el Estado de las necesidades básicas que deben estar cubiertas por los servicios públicos de forma que lleguen a los sujetos que no estén en condiciones de proveerse por sí mismo de los recursos precisos.

El derecho a un “*mínimo vital*” debe conceptuarse como el Derecho de todos los individuos que forman una comunidad a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas. Los derechos a la educación y a la protección de la salud son objeto de un reconocimiento expreso en la Constituciones y en la distintas Declaraciones internacionales y, además, cuentan en la mayor parte de los Estados con una infraestructura de servicios públicos para hacerlos llegar a todos los ciudadanos.

El derecho a un mínimo vital apunta de manera más ajustada a la libre disposición de unos recursos económicos mínimos para hacer frente a las necesidades más perentorias del ser humano. Estos recursos pueden venir del pago de un salario a aquellos trabajadores por cuenta ajena p bien de una cantidad periódica abonada por los poderes públicos a aquellos ciudadanos que no realizan un trabajo remunerado.

La necesidad a la que trataría de hacer frente en derecho a un “*mínimo vital*” es, por una parte, la que pueden tener los trabajadores en tanto en cuanto es posible que sus salarios sean insuficientes para asegurar ese mínimo imprescindible para la supervivencia y, por otra parte, la necesidad que pueden tener las personas que, por cualquier razón no realizan un trabajo remunerado. El reconocimiento del derecho a un “*mínimo vital*” tendría la doble virtualidad de, en primer lugar, asegurar un salario digno para todos los trabajadores y, en segundo lugar, asegurar a todos los individuos de la comunidad que lo

necesiten un mínimo de recursos con los que hacer frente, al menos, a la subsistencia con dignidad.

Uno de los pilares básicos del Estado de Derecho es la garantía de la libertad. Pero para que los individuos puedan disfrutar realmente de su libertad es necesario que dispongan de un mínimo de seguridad económica.

Una segunda justificación del derecho a un “*mínimo vital*” es el principio de igualdad, enunciado en las constituciones democráticas³⁴⁶. El principio de igualdad no debe ser entendido sólo como prohibición de la discriminación sino que ha de ser entendido como igualdad formal, como equiparación de las condiciones reales de existencia³⁴⁷.

De esta forma, el aseguramiento de las condiciones materiales mínimas para la existencia depende de la consecución de la igualdad real de todos los individuos que integran la comunidad.

La Constitución española de 1978 no contiene ninguna referencia ni reconocimiento expreso al derecho a un “*mínimo vital*” con carácter general, aunque sí reconoce el derecho a una remuneración suficiente para todos los trabajadores (art.35.1) como primera concreción de aquel derecho.

Sin embargo a través de la sanción y protección de otros derechos se puede construir un tipo de derecho a un “*mínimo vital*”; el reconocimiento y protección del derecho a la vida (art.15) permite entender la limitación del Estado a disponer de la vida de los ciudadanos y por tanto el deber de éste de evitar las condiciones penuria de los miembros de la comunidad. Los ciudadanos tienen derecho a la protección de la vida frente a terceros a través de la acción del Estado, lo que le obliga a la adopción de medias o normas. Los ciudadanos tienen derecho a la obtención de prestaciones públicas que faciliten condiciones de subsistencia mínimas, lo que constituiría un derecho social de prestación.

346 En algunos Länder alemanes se reconoce un derecho de subsistencia en caso de penuria. Este principio viene recogido en el artículo 168 de la Constitución de Baviera; en el artículo 14 de la Constitución de Berlín; en el artículo 58 de la Constitución de Bremen o en el artículo 28 de la Constitución de Hesse. CARMONA CUENCA, E., “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. Número 2, 2006.

347 PÉREZ LUÑO, A.E., “El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales”. Anuario de los Derechos Humanos. Número 1, 1981.

El reconocer la calidad del derecho a la vida como un apoyo para erigir un sistema de prestaciones mínimas garantizadas no significa prefijar al Estado cómo ha de llenar de contenido ese derecho. Construir el derecho a un “*mínimo vital*” deja un margen al legislador que a priori tendría como marco los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, Título I del texto constitucional³⁴⁸.

Otros autores sitúan que puede deducirse el derecho a un “*mínimo vital*” a partir de preceptos constitucionales como el carácter social del Estado (art 1.1) en conexión con la dignidad de la persona (art10.1) así como con los principios rectores de protección de la salud (art.43)³⁴⁹.

El capítulo III, Título I “*Principios rectores de la política social y económica*” de la Constitución española permite esgrimir que dichos principios contemplan la protección básica y mínima de determinados colectivos vulnerables frente a la eventual insuficiencia de recursos. Cabe citar como preceptos que orientarían a la construcción de un derecho a un “*mínimo vital*” el artículo 39 (protección de la familia e hijos), el artículo 49 (protección de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos), el artículo 40 (promoción de los poderes público s de las condiciones favorables para el progreso social y económico) o el artículo 41 que consigna la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Estos dos artículos (arts. 40 y 41) permitirían fundamentar el derecho de los ciudadanos a unas prestaciones asistenciales mínimas.

Debido a que dichos artículos no configuran derechos subjetivos exigibles directamente ante los Tribunales (art. 53.3) se debe dar prioridad a la construcción del derecho a un “*mínimo vital*” apoyado sobre preceptos que si gozan de las máximas garantías constitucionales como el derecho a la vida (art.15), el derecho a la libertad y seguridad personales (art.17), el derecho a la igualdad (art.14) o el derecho a una tutela judicial efectiva (art.24). El artículo 35 sobre el derecho al trabajo es un ámbito donde anclar la construcción del derecho a un “*mínimo vital*”. Si bien no forma parte de los denominados principios rectores de la política social y económica puede ser alegado ante los Tribunales

348En este sentido el Tribunal Constitucional alemán viene afirmando que el Estado a proteger el derecho a la vida en lo tocante a disponer prestaciones sociales que ayuden a la protección efectiva de la misma. El Estado debe elegir entre uno o varios medios que hagan efectivo este derecho y, en el caso de que sólo exista un único medio de darle efectividad práctica deben escoger precisamente ese medio.

349 JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997, págs. 277-278.

para demandar su eficacia, aún sin que existan leyes de desarrollo. Aunque no puede fundamentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, ni un recurso de amparo ordinario, puede ser defendido en los procesos jurisdiccionales comunes y en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art.24).

Del mismo modo que ocurre con el resto de derechos sociales de prestación, éstos no son fijos ni invariables. Dado que el Estado no puede garantizar un empleo a todos los ciudadanos en edad de trabajar, debemos entender que sí es posible garantizar en contrapartida que todo ciudadano que no disponga de un trabajo adecuado o no tenga empleo, pueda disponer de un subsidio que le permita vivir dignamente. Esta interpretación del artículo 35 permite, al tiempo que reforzar el derecho al trabajo, sostener el derecho a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, estableciendo así un mínimo de medios con que todo ciudadano debe contar. Si esta visión del artículo 35 se pone en conexión con el artículo 41 que configura la obligación de los poderes públicos de realizar prestaciones en caso de desempleo, podemos concluir que es obligación básica del Estado proporcionar a sus ciudadanos medios adecuados para su subsistencia.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español podemos encontrar algunas referencias al derecho a un “*mínimo vital*”. En la STC 113/1989 de 22 de junio se justifica la legitimidad constitucional de la norma que asegura la inembargabilidad de las pensiones en base al respeto a la dignidad de la persona (art.10) que impide que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleva al extremo del daño a la condición digna de la persona al privarlo de los medios imprescindibles para su subsistencia a fin de satisfacer un impago o una posición deudora³⁵⁰.

El mayor problema que plantea la garantía del derecho a un “*mínimo vital*” se centra en las personas que no cuentan con medios económicos suficientes y tampoco ejercen, por distintas razones, un trabajo remunerado. Una forma de asegurar los recursos mínimos de subsistencia digna a estas personas es el pago por los poderes públicos de una cantidad periódica. Los poderes públicos han venido realizando estas prestaciones a distintos beneficiarios en atención a sus circunstancias personales. Esta labor se realizado a través de dos instituciones; la Seguridad Social y la Asistencia Social en una acción conjunta reconocida como “*protección social*”, encaminada a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos.

En el ordenamiento jurídico español, la protección social es una competencia compartida

350 BOE núm. 175, de 24 de julio de 1989, pags. 8-12.

por el Estado y las CC.AA. El Estado tiene competencias en materia de Seguridad Social sobre legislación básica y régimen económico (art.149.1 17ª) mientras que las CC.AA. tienen competencia sobre la legislación de desarrollo de las leyes estatales y la ejecución. La Asistencia social, sin embargo, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art.148, 1,20ª CE) y así ha sido plasmada en los Estatutos de Autonomía.

La Asistencia Social tiene un carácter suplementario de la Seguridad Social. El art.148.1.20ª otorga la competencia a las CC.AA. que han creado un sistema de protección social autónomo regido por principios y criterios propios debiéndose distinguir con claridad entre pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales. La Ley 26/1990 de 20 de Diciembre por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, evita calificar las pensiones no contributivas como asistenciales, a pesar de que pueda afirmarse que estas prestaciones tienen tal naturaleza³⁵¹. La única diferencia jurídica clara entre ambas prestaciones es la que refiere al orden jurisdiccional en la que se residen las reclamaciones sobre ellas.

Las prestaciones de la Asistencia Social son, en principio, competencia de las CC.AA. las cuales han legislado estableciendo las denominadas “rentas mínimas de inserción”. Algunas CC.AA. han establecido complementos extraordinarios para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social más bajas percibidas en la comunidad andaluza³⁵².

La finalidad de estas prestaciones es la inserción laboral de los beneficiarios, por ello, la situación fundamental que determina el derecho a percibir una de estas prestaciones es la de no alcanzar un determinado nivel de recursos³⁵³.

351 BOE nº306 de 22 de Diciembre de 1990, págs. 38246 a 38251.

352 La Comunidad Autónoma andaluza reguló dichos complementos a través de los Decretos 249/1998 de 29 de Diciembre y 62/1999 de 9 de marzo por los que se establecían las ayudas complementarias a favor de los beneficiarios de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. El contenido de dichos Decretos dio lugar a la formalización por parte del Gobierno de la Nación de conflictos positivos de competencias, al entender que las normas autonómicas vulneraban las competencias del Estado en materia de Seguridad Social. Tras la STC 239/2002, la Junta de Andalucía ha seguido promulgando decretos de similares características mediante los que complementa las pensiones no contributivas con una elevación sostenida de su cuantía. D311/2002 de 23 de Diciembre, D 330/2003 de 28 de Noviembre, D 569/2004 de 21 de Diciembre, D 281/2005 de 20 de Diciembre, D 222/2006 de 19 de Diciembre, D 291/2007 de 11 de Diciembre, D 526/2008 de 26 de Diciembre, D 393/2009 de 22 de Diciembre, D 455/2010 de 28 de Diciembre, D 378/2011 de 30 de Diciembre, D 535/2012 de 18 de Diciembre, D 239/2013 de 27 de Diciembre. MUÑOZ MOLINA, Julia: Naturaleza jurídica de los incrementos de pensiones fijados por la Junta de Andalucía. Temas laborales, Vol., nº100/2009. Págs. 465-486.

353 Los requisitos son diferentes en las distintas Comunidades Autónomas. Algunas de las normas que establecen estas rentas mínimas de inserción son las siguientes: La Rioja: Decreto 68/1990, de 7 de junio, sobre el ingreso mínimo de inserción; Navarra: Decretos 168, 169 y 170/1990, de 28 de junio, de

De esta forma la asistencia social supone un último recurso, que viene a atender todas aquellas circunstancias que no son objeto de protección por la Seguridad Social.

La Renta Básica o Renta Mínima de ciudadanía es considerada como un derecho que permite a los ciudadanos contar con un recurso económico mínimo para el sostenimiento de su familia.

Así, entre 2008 y 2012 se ha producido un importante aumento de las personas perceptoras de Rentas Mínimas que se ha duplicado pasando de 103.071 perceptores en 2007 a 223.940 en 2011, según el Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

La consolidación de la desigualdad territorial a la hora de garantizar un derecho básico de ciudadanía es muy acusada. La cuantía básica de las Rentas Básicas o de inserción, aunque ha aumentado levemente durante la crisis en la mayor parte de las CC.AA. Lo ha hecho por debajo del IPC acumulado de 2007 a 2011, por lo que esta cuantía se ha reducido en términos reales.

regulación de las prestaciones y ayudas individuales y familiares, las contraprestaciones laborales como medidas de inserción y las contraprestaciones de renta básica en la modalidad de empleo social protegido; Madrid: Decreto 73/1990, de 19 de julio de ingreso madrileño de integración; Comunidad Valenciana: Decreto 132/1990, de 23 de julio, por el que se aprueba el plan de medidas de inserción social en la Comunidad Valenciana; Andalucía: Decreto 400/1990, de 27 de noviembre de creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad; Asturias: Ley 6/1991, de 5 de abril, de regulación del ingreso mínimo de inserción; Galicia: Ley 9/1991, de 9 de octubre, de medidas básicas para la inserción social; Murcia: Decreto 39/1992, de 30 de abril, del Plan Regional de Inserción y Protección Social; Aragón: Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de inserción y normalización social; Castilla-La Mancha: Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha; Baleares: Decreto 36/1995, de 6 de abril, de regulación del soporte transitorio comunitario; Cantabria: Decreto 75/1996, de 7 de agosto, Plan Cántabro de Ingresos Mínimos de Inserción; Extremadura: Decreto 2/1997, de 9 de enero, sobre ayudas para la integración en situaciones de emergencia social; Cataluña: Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción; Castilla y León: Decreto 164/1997, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso mínimo de inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León; Canarias: Decreto 13/1998, de 5 de febrero, por el que se regulan las Ayudas Económicas Básicas y País Vasco: Ley 12/1998, de 22 de mayo, sobre medidas contra la exclusión social. Muchas de estas normas han sido modificadas por disposiciones posteriores. CARMONA CUENCA, E., "Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital". Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. Número 2, 2006. Pág. 194.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CUANTÍA ASIGNADA
Euskadi	658.5
Navarra	641.4
Canarias	472.2
Asturias	443
Aragón	441
Cantabria	426
Baleares	405.5
Extremadura	399.4
Galicia	399.4
Andalucía	397.7
C.Valenciana	385.2
Madrid	375.6
La Rioja	372.8
Castilla La Mancha	372.8
Murcia	300

6.5.-Principios de redistribución y solidaridad como base de los Estados sociales europeos

El objetivo de transferir al Estado de Derecho una dimensión social es uno de los objetivos centrales de la doctrina constitucional tras 1945, momento en el que se avanza decididamente hacia la fusión entre el Estado de Derecho y el Estado Social en la unidad de una Constitución. El resultado, a tenor de lo expresado por los textos constitucionales sancionados a partir de la finalización de la II Guerra Mundial es el surgimiento de un modelo de Estado donde las estructuras y formas de organizar el poder estatal que representa el Estado de Derecho y el contenido material del Estado Social se complementan. Dado que el Estado de Derecho no tiene que ser Estado Social, el aporte esencial del constitucionalismo de posguerra es garantizar el máximo contenido social

dentro de un modelo de Estado comprometido con la separación de poderes, el imperio de la ley y la independencia del Poder Judicial³⁵⁴.

La Constitución del Estado de Derecho viene determinada por un alto grado de formalización y con ello se afirma que sus principales elementos estructurales como la división de poderes, el concepto de ley, el principio de legalidad de la Administración, la garantía de los derechos fundamentales y la independencia de los tribunales llevan aparejadas las condiciones de su eficacia. La Constitución del Estado de Derecho a decir de Forsthoff, es una Constitución de garantías que requiere de un equilibrio social que la haga aplicable. Dichas garantías de aplicabilidad son los derechos fundamentales que constituyen límites a la propia capacidad del Estado³⁵⁵.

Surge así un Estado que cumple funciones redistributivas, de auxilio y de cooperación, actuando como garante de los derechos sociales, si bien es cierto que estos nuevos contenidos no afectan a la estructura del Estado sino al contenido del Derecho que este materializa y ejecuta. Sobre esta base se erige toda la legislación de desarrollo de los derechos sociales que sirve para que los derechos sociales estén dotados de eficacia, en tanto que los derechos sociales a diferencia de las libertades carecen de contenido constante, susceptible de reglamentación previa, por lo que necesitan modulación y diferenciación.

El constitucionalismo social incorpora como un principio que informa de manera general el ordenamiento, es decir, la solidaridad como principio constitucional objetivo. Duguit distingue dos tipos de solidaridad; la solidaridad por similitud y la solidaridad por división del trabajo. El hombre vive en sociedad, siendo esta resultado de la voluntad humana, teniendo el hombre conciencia de su sociabilidad, en tanto que dependiente de un grupo humano, aun conservando su individualidad³⁵⁶. Se establece así un mecanismo de unión basado en la solidaridad social. La solidaridad reviste dos manifestaciones distintas; por un lado es un hecho y por otro una auténtica obligación jurídica. La

³⁵⁴ TAJADURA TEJADA, J.: "El principio de solidaridad como fundamento común de los Estados sociales europeos" en TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L. (Dir.): *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 89-116.

³⁵⁵ ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst y DOEHRING, Karl: *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. SCHÜTTE, C.: *Progressive Verwaltungrechtswissenschaft auf konservativer Grundflage: Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoff*, Dunker & Humblot, Berlín, 2006, en F. MEINEL, "Ernst Forsthoff and the Intellectual History of German Administrative Law", *Gennan Law Journal*, núm. 8, 2007, págs. 785-500.

³⁵⁶ GARRORENA MORALES, A.: *El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 199-217. CÁMARA VILLAR, G. y CANO BUESO, J. (ed. y coord.) *Estudios sobre el Estado social*, Tecnos. Madrid, 1993. LÓPEZ GUERRA, "Las dimensiones del Estado social de Derecho", *Sistema*, núms. 38-39, 1980, págs. 171-191.

distinción hecha por Duguit entre solidaridad como un hecho (dimensión política) y como obligación (dimensión jurídica) continua vigente³⁵⁷.

El carácter normativo de la Constitución Española obliga a conferir un valor jurídico a la solidaridad y, en este contexto, su configuración como auténtica obligación jurídica no es óbice alguno. La solidaridad es un hecho y un valor que precede a la Constitución que se concreta en un auténtico deber jurídico a través de su inclusión por el Constituyente en un texto constitucional determinado. La recepción constitucional del principio de solidaridad convierte el ser en deber ser, y el hecho de la solidaridad en el deber de la solidaridad³⁵⁸.

Desde un punto de vista político, el principio de solidaridad es el fundamento material de la Constitución de los Estados sociales. Desde una perspectiva jurídica, el principio de solidaridad reviste la naturaleza de un deber general del que emanan obligaciones concretas de hacer y de no hacer, cuyo incumplimiento acarrea la correspondiente sanción. Desde un punto de vista económico, es una función o competencias del Estado Social, o más propiamente, una finalidad del mismo³⁵⁹.

La solidaridad es propia de toda comunidad política, siendo la solidaridad nacional, que tiene por marco jurídico-político el Estado Constitucional, que se configura como el más alto grado de cohesión jamás alcanzado por las comunidades políticas, si bien en las últimas seis décadas asistimos al desarrollo de una nueva dimensión de la solidaridad que es aquella que con carácter supraestatal se desarrolla a través de las instituciones europeas que asumen los principios de convergencia y cohesión entre los Estados y regiones de la Unión Europea como uno de sus principios rectores.

En el seno de aquellos Estados caracterizados por una acusada descentralización o que se configuran como Estados federales, la solidaridad presenta dos dimensiones; una de carácter personal o individual (solidaridad entre ciudadanos) y otra de carácter territorial o comunitaria (solidaridad entre Estados, regiones o CC.AA.).

³⁵⁷ DUGUIT, L.: *Traité de Droit constitutionnel*, t. I, E. De Boccard, Paris, 1930 (3ª ed.), págs. 81, 89 y ss. y 93-94.

³⁵⁸ BÖCKENFÖRDE, E.W.: *Escritos sobre Derechos Fundamentales, Nomos*, Baden-Baden, 1993. FORSTHOFF, E.: *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973. N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978.

³⁵⁹ FORSTHOFF, E.: *El Estado de la sociedad industrial*, IEP, Madrid, 1975, págs. 120-122, y *Tratado de Derecho Administrativo*, IEP, Madrid, 1958, págs. 62-63 y 473-480. HESSE, K.: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit. págs. 85-88; T. MAUNZ y R. ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht*, C.H. Beck, München, 1994, págs. 60-62 131-133 y 162.

En los orígenes del constitucionalismo contemporáneo, la solidaridad se presentaba como la traducción jurídica en forma de deber de un valor moral. El deber constitucional se configura así como un principio objetivo constitucional, no sólo como un deber del individuo respecto de los derechos de los demás, sino como un deber de todos para hacer posible la existencia de cada uno de los integrantes de la comunidad política.

La relación existente entre los derechos y la solidaridad es doble. Por una parte, los deberes se fundamentan en la solidaridad, pero por otra, el cumplimiento de los mismos contribuye a la realización de la solidaridad, y su incumplimiento determina la quiebra de la solidaridad. En tanto la solidaridad se configura como un deber de los individuos, la solidaridad contribuye a la función de integración propia del Estado social. Desde una perspectiva socio-económica, la realización del principio de solidaridad aparece como un fin básico y esencial del Estado, que queda habilitado para intervenir eliminando los obstáculos que la dificulten y potenciando su realización³⁶⁰.

Del mismo modo, la solidaridad se identifica con la igualdad real o material de todos los ciudadanos. La solidaridad se configura como un resultado a alcanzar por el Estado, una finalidad a cumplir por los poderes públicos, pues desde una perspectiva económica la solidaridad es el fin último del Estado. La realización de la solidaridad es una facultad o competencia del Estado, entendido como Estado social, como Estado que tiene que intervenir para corregir las desigualdades generadas por el sistema. En este sentido, los derechos sociales son la más clara traducción jurídica del principio de solidaridad nacional, siendo la proyección práctica de la solidaridad común y principio vertebrador del Estado³⁶¹.

³⁶⁰ HESSE, “Significado de los derechos fundamentales”, en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HIEDE, *Manual de Derecho Constitucional*, cit. págs. 91-94; K, HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18o, ed. C. F. Müller, Heidelberg, 1991, págs. 153-176.

³⁶¹ DE CABO MARTÍN, C.: “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009. PISARELLO, G.: “Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad”, en CAPELLA, J.R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003, págs. 129-149. Cit. TAJADURA TEJADA, J.: *Crisis del Estado Social y justicia constitucional*. En TEROL BECERRA, M.J. (Coord.): *I Foro Andaluz de los derechos sociales; los derechos sociales en el Siglo XXI*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pag. 74-75. VEGA, P.: “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual” en *Revista de Estudios Políticos*, nº100, 1998, pag. 14-16.

Capítulo 7 .-La constitucionalización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

7.1.-De los tratados constitutivos y de funcionamiento de la Unión Europea al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)³⁶² (anterior art. 104C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea³⁶³) recoge la indicación a los estados miembros de contención del déficit público. Este mandato, junto a la obligación de coordinación y supervisión de las políticas económicas de los estados Miembros en el seno del Consejo Europeo, según lo dispuesto en el Art. 99 TCE (correspondiente al art. 121 TFUE) se sitúan en la base del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado en el Consejo Europeo de Dublín, de diciembre de 1996 que mandató al Consejo de Economía y Finanzas de la Unión Europea a elaborar una Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se sancionó en el Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam, el 17 de junio de 1997³⁶⁴.

El objetivo central de dicho Pacto es homogeneizar las políticas presupuestarias de los distintos Estados Miembros con el objetivo de estabilizar el respaldo a la moneda única. El proceso de homogeneización pasa por la presentación de programas de estabilidad por los distintos Estados miembros, supervisados por parte del Consejo de los mismos y el procedimiento de control de déficit excesivo³⁶⁵.

La implementación de los objetivos en materia de estabilidad y crecimiento se produce esencialmente a través de la Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus reglamentos nº 1466/97 y 1467/97 que han sido objeto de sucesivas reformas.

³⁶² TFUE entró en vigor el 1 de Diciembre de 2009 tras el Tratado de Lisboa de 13 de Diciembre de 2007. Versión consolidada DOUE nº C83, de 20 de marzo de 2010.

³⁶³ Cuya redacción para el apartado 3º expresaba que “*los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable*”.

³⁶⁴ DOUE nº C236 de 2 de agosto de 1997.

³⁶⁵ El cuerpo normativo para el desarrollo de los principios de estabilidad y crecimiento se apoya en la Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de Ámsterdam, 17 de junio de 1.997. (Diario Oficial nº C236 de 2/8/1997); la Resolución del Consejo Europeo sobre crecimiento y empleo de Ámsterdam, de 16 de junio de 1997 (Diario Oficial nº C236 de 2/8/1997); el Reglamento (CE) nº 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y coordinación de las políticas económicas (Diario Oficial nº L209 de 2/8/1997). Y el Reglamento (CE) nº 1467/97, del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (Diario Oficial nº L209 de 2/8/1997).

El artículo 126 TFUE³⁶⁶ establece:

1. *Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.*
2. *La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:*
 - a. *si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:*
 - Que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,*
 - Que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;*
 - b. *si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.*

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados.

3. *Si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.*

La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

4. *El Comité Económico y Financiero emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.*

5. *Si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo.*

6. *El Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo.*

³⁶⁶ Artículo que sustituye al art. 104 TCE aprobado en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

7. Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.

8. Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.

9. Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación.

En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

10. En el marco de los apartados 1 a 9 del presente artículo, no podrá ejercerse el derecho de recurso previsto en los artículos 258 y 259.

11. Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas:

-Exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores,

-Recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión,

-Exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo,

-Imponer multas de una magnitud apropiada.

El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas.

12. El Consejo derogará algunas o la totalidad de sus decisiones o recomendaciones mencionadas en los apartados 6 a 9 y 11 cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Si anteriormente el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, hará, en cuanto haya sido derogada la decisión adoptada en virtud del apartado 8, una declaración pública en la que se afirme que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

13. Por lo que respecta a las decisiones o recomendaciones del Consejo mencionadas en los apartados 8, 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión.

Cuando el Consejo adopte las medidas contempladas en los apartados 6 a 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

14. En el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo a los Tratados se recogen disposiciones adicionales relacionadas con la aplicación del procedimiento descrito en el presente artículo.

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo.

Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente apartado, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del mencionado Protocolo.

El artículo 126 TFUE no establece por tanto la imposibilidad que un Estado miembro genere déficit sino que pretende limitar déficits excesivos tanto en las respectivas Leyes generales de Presupuestos como en lo relativo al nivel de endeudamiento según lo establecido en el Protocolo nº12 anexo al TFUE, El artículo 126 sí regula el procedimiento mediante el que la Comisión Europea, el Consejo y el Comité Económico y Financiero deben emitir informes, dictámenes, decisiones, recomendaciones y advertencias, en los escenarios de déficit excesivo³⁶⁷.

7.2.-Incidencia de la normativa de la UE en el despliegue de políticas de estabilidad presupuestaria por parte de los Estados miembros.

La resolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado el 17 de junio de 1997, vino a poner de manifiesto la importancia de garantizar la disciplina presupuestaria en el marco de la UE que se armonizará con las distintas políticas nacionales en materia

³⁶⁷ El art. 126 establece que habrá de emitirse Informe de la Comisión si un Estado no cumple uno o ambos valores de referencia. Dicho informe también se emitirá si existiera un riesgo de déficit excesivo. Se procederá a la remisión por la Comisión del dictamen al Estado miembro y al Consejo. Se adoptará una decisión por parte del Consejo sobre la existencia del déficit excesivo Se adoptará por parte del Consejo recomendaciones (sobre la base de una recomendación de la Comisión), dirigidas al Estado Miembro. Si persiste el hecho de no llevar a cabo las recomendaciones por el Estado Miembro, se emitirá una advertencia por parte del Consejo. Ante el incumplimiento de dicha advertencia, el Consejo podrá decidir: Obligar al Estado miembro a que publique información adicional antes de emitir obligaciones y bonos; Recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere la política de préstamos ante ese Estado miembro; Exigir un depósito sin intereses o imponer multas. El consejo siempre podrá derogar o dejar sin efecto sus decisiones si la situación de déficit se hubiera corregido.

de contención del déficit y estabilización económica. Para alcanzar el objetivo de orientar la política presupuestaria de los estados miembros hacia el equilibrio, el PEC plantea a los Estados miembros una serie de recomendaciones en la que se insta a:

-Respetar el objetivo presupuestario a medio plazo, consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit.

-Adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de presupuesto para conseguir dichos fines.

-Mantener el compromiso de no acogerse al art. 2.3 del Reglamento del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, salvo que se encuentren en un período de grave recesión.

-Cuando los Estados miembros reciban información que señale un riesgo de déficit excesivo, los Estados Miembros pondrán en marcha sin demora los ajustes presupuestarios oportunos.

-Los Estados miembros se comprometen a corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible, una vez que éstos se hayan producido, con un plazo de no más del año siguiente al de la identificación del déficit excesivo.

-Se invita a los Estados Miembros a hacer públicas las recomendaciones efectuadas por el Consejo con base en el apartado 4 del art. 121 TFUE, así como a hacer públicas las recomendaciones con base en el apartado 7 del art. 126 TFUE.

-Los Estados miembros deberán adecuar el ejercicio de su derecho de iniciativa y a la presentación de informes, dictámenes y recomendaciones necesarios para dar cumplimiento a los artículos 121 y 126 TFUE.

-Mantener su compromiso respecto a la elaboración del informe del apartado 3 del art. 126, que supone la presentación por escrito ante el Comité Económico y Financiero de las razones que a la Comisión le asistan cuando no considere excesivo un déficit del 3 % de PIB; a emitir una recomendación, a solicitud del Consejo, sobre la existencia o no de déficit excesivo.

Del mismo modo se plantean una serie de recomendaciones al propio Consejo de la Unión Europea que pasan por:

-Mantenimiento por parte de la Comisión del compromiso de aplicación de todos los elementos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento e invitación a exponer siempre por escrito las razones que justifiquen su decisión de no actuar, cuando esto ocurra, y, en este caso, a hacer públicos los votos emitidos por cada Estado.

-Si un Estado miembro deja de tomar las medidas necesarias para corregir una situación de déficit excesivo la Comisión deberá imponer sanciones y deberá exigir, si decide imponer sanciones a un Estado miembro, un depósito sin devengo de intereses, el cual, convertirá en multa transcurridos dos años sin haber corregido la situación de déficit excesivo.

De la Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se derivó la aprobación de sendos reglamentos; por un lado el Reglamento (CE) nº1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, que incidía en la necesidad de reforzar los mecanismos de supervisión de las realidades presupuestarias de los Estados miembros y a la coordinación de la política económica en los términos expresados por el art. 121.3 TFUE³⁶⁸. Los objetivos que dicho reglamento establece a favor de una política de estabilidad común son:

-Alcanzar en el medio plazo en términos una situación presupuestaria próxima al equilibrio o superávit, y la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública en términos relativos del PIB, si bien este objetivo se ha ido modulando desde su aprobación.

-Controlar La evolución económica de los estados miembros y variables económicas relativas al gasto público de inversión, al PIB real, la situación del empleo o la inflación.

-Analizar los efectos producidos en la situación presupuestaria y en la deuda por un cambio en los supuestos económicos planteados.

El plazo de presentación del primer programa de estabilidad finalizó el 1 de marzo de 1.999 y debían presentarse programas actualizados con periodicidad anual. Tanto unos como los otros habían de ser públicos. Los respectivos programas de estabilidad presentado por los Estados miembros habrían de ser aprobados por el Consejo de la UE,

³⁶⁸El despliegue de los contenidos del Pacto de Estabilidad y crecimiento (PEC) a través de los Reglamentos (CE) nº1466/97 y (CE) nº1467/07 del Consejo de 7 de julio de 1997, tiene como antecedente el Reglamento (CE) nº 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por los Reglamentos (CE) nº 475/2000 del Consejo de 28 de febrero de 2000, 351/2002 de la Comisión de 25 de febrero de 2002 y 2103/2005 del Consejo, y que como ya se adelantó, ha sido derogado por el Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. La estructura del Reglamento contempla un primer capítulo donde recoge las definiciones a que antes se ha aludido y que se contienen a pie de página para remitirse a los códigos correspondientes del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95), aprobado por Reglamento (CE) nº 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996 (DO L 310 de 30 de noviembre de 1996, pág. 1). La remisión al SEC 95 va a ser una constante a lo largo de este trabajo, y de hecho, nos familiarizaremos con tal norma en el capítulo cuarto de este trabajo.

El segundo capítulo, por su parte, recoge la obligación por parte de los Estados miembros, de notificar a la Comisión, los déficits públicos previstos y reales y los niveles de deuda pública reales dos veces al año, antes del 1 de abril del año en curso y la segunda antes del 1 de octubre.

en un plazo no superior a dos meses, que habrá de valorar si los objetivos presupuestarios presentados por los Estados aporta la seguridad necesaria para no incurrir en déficit excesivo, si los supuestos económicos se ajustan a un contexto realista y si las medidas de las propuestas están correctamente orientadas a cumplir con los objetivos de coordinación económica.

Por otra parte, el Reglamento (CE) nº1467/07 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo que se ve completado por el Protocolo anexo al Tratado Constitutivo que determina el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo mencionado por el art. 126.2 TFUE³⁶⁹, así como por el Reglamento (CE) nº3605/93 del Consejo, de 22 de Noviembre de 1993, relativo a la aplicación del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, si bien el mencionado Reglamento fue derogado mediante Reglamento (CE) 479/2009, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El Reglamento (CE) nº1467/07 del Consejo, de 7 de julio de 1997, en tanto incide en el despliegue de medidas correctivas del déficit excesivo. En su apartado segundo, el reglamento recoge los plazos en los que la Comisión, el Comité Económico y Financiero y el Consejo tendrán que emitir los informes y dictámenes ordenados en el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o en su caso para que el Estado afectado adopte las medidas oportunas o para la imposición de sanciones.

La supervisión de las medidas para corregir el déficit excesivo corresponde a la Comisión y al Consejo, de modo que, en el supuesto de incumplimiento de tales disposiciones, el Consejo adoptará la decisión conforme al apartado 9 u 11, si una vez realizada la decisión correspondiente según el número anterior, se produce el incumplimiento de un Estado miembro, del art. 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El apartado cuarto del Reglamento establece el régimen de sanciones aplicables en los siguientes términos:

Artículo 11.- Cuando el Consejo decida imponer sanciones a un Estado miembro en virtud del apartado 11 del artículo 104 C, se exigirá, como norma general, la constitución de un depósito sin intereses. El Consejo podrá decidir completar este depósito mediante las medidas previstas en el primer y el segundo guión del apartado 11 del artículo 104 C.

³⁶⁹ El Protocolo anexo contiene una serie de definiciones, cuyo denominador común es la remisión al sistema europeo de cuentas económicas integradas. Este sistema europeo de cuentas se erige en una de las piezas principales de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), no sólo por el cómputo de la capacidad o necesidad de financiación, sino también por la delimitación del ámbito subjetivo en cuanto a la aplicación de dicha ley.

Artículo 12

1. En el supuesto de que el déficit excesivo sea el resultado del incumplimiento del criterio relativo a la proporción del déficit público contemplado en la letra a) del apartado 2 del artículo 104 C, el importe del primer depósito abarcará un componente fijo igual al 0,2 % del PIB y un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior, y el valor de referencia del 3 % del PIB.

2. Cada año subsiguiente hasta que se derogue la decisión por la que se declara la existencia de un déficit excesivo, el Consejo valorará si el Estado miembro participante ha tomado medidas efectivas en respuesta a la advertencia dirigida por el Consejo de conformidad con el apartado 9 del artículo 104 C. En esta valoración anual, el Consejo, de conformidad con el apartado 11 del artículo 104 C, y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 13 del presente Reglamento, decidirá agravar las sanciones, salvo que el Estado miembro participante haya dado cumplimiento a la advertencia del Consejo. Si se decide un depósito adicional, éste será igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, como porcentaje del PIB en el año anterior, y el 3 % del valor de referencia del PIB.

3. Ningún depósito individual de los mencionados en los apartados 1 y 2 podrá superar el límite máximo del 0,5 % del PIB.

Artículo 13.-De conformidad con el apartado 11 del artículo 104 C, el Consejo, como norma general, convertirá el depósito en multa en caso de que a su juicio, dos años después de haberse tomado la decisión de exigir tal depósito, el déficit excesivo no se hubiera corregido.

Artículo 14.-Conforme a lo previsto en el apartado 12 del artículo 104 C, el Consejo derogará las sanciones a que se refieren los guiones primero y segundo del apartado 11 del artículo 104 C, en función de la importancia de los avances realizados por el Estado miembro participante en la corrección del déficit excesivo.

Artículo 15.-Conforme a lo previsto en el apartado 12 del artículo 104 C, el Consejo levantará todas las sanciones pendientes en caso de derogación de la decisión por la que se declara la existencia de un déficit excesivo. Las multas impuestas de conformidad con el artículo 13 del presente Reglamento no serán devueltas al Estado miembro participante afectado.

Artículo 16.-Los depósitos a que se refieren los artículos 11 y 12 del presente Reglamento se abonarán a la Comisión. Los intereses que devenguen y las multas contempladas en el artículo 13 del presente Reglamento constituyen otros ingresos según se contemplan en el artículo 201 del Tratado y se repartirán entre los Estados miembros participantes que no tengan déficit excesivo según lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C, de forma proporcional a la parte alícuota que les corresponda en el total de los PNB de los Estados miembros que pueden acogerse al sistema.

A través de este régimen de sanciones, la Comisión considera que la supervisión reforzada a tenor de lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1466/97, junto con el control

de las situaciones presupuestarias por parte de la Comisión de conformidad con el apartado 2 del artículo 104 C, permitiría una aplicación rápida y eficaz del procedimiento de déficit excesivo.

Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 22 y 23 de marzo de 2005, recogen la ratificación por parte del Consejo Europeo del informe del Consejo (ECOFIN) de 20 de marzo de 2005 titulado "*Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*" y aprueba sus conclusiones y propuestas. En dicho informe se formulan propuestas para consolidar y clarificar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el objetivo de mejorar la coordinación y la supervisión de las políticas económicas con arreglo al artículo 99 del Tratado y de evitar déficit excesivos según lo establecido en el apartado 1 del artículo 104 del Tratado.

El Consejo confirma que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, basado en los artículos 99 y 104 del Tratado, es una parte fundamental del marco macroeconómico de la unión económica y monetaria (UEM). Al establecer que los Estados miembros han de coordinar sus políticas presupuestarias y evitar los déficit excesivos, contribuye al logro de una estabilidad macroeconómica en la UE y desempeña un papel clave para garantizar una inflación y unos tipos de interés bajos, que son contribuciones esenciales a la consecución de niveles sostenibles de crecimiento económico y creación de empleo.

El informe se reafirma en que los dos criterios nominales básicos del Pacto, los valores de referencia de 3% para la ratio déficit- PIB y de 60% para la ratio deuda PIB, han demostrado su valía y siguen constituyendo la piedra angular del sistema de supervisión multilateral. Sin embargo, el Consejo Europeo afirmó en junio de 2004 la necesidad de reforzar y aclarar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para fomentar la transparencia y la responsabilidad nacional del marco fiscal de la UE y mejorar la aplicación de sus normas y disposiciones. El objetivo es reforzar los fundamentos económicos del marco actual para reforzar así su credibilidad y su aplicación. El objetivo no es aumentar la rigidez o flexibilidad de las normas actuales, sino hacerlas más eficaces. Sobre esta base, el objetivo de la reforma es poder subsanar mejor las carencias observadas hasta el momento, concediendo más importancia a la evolución económica y prestando más atención a la protección de la viabilidad de las finanzas públicas. Además, es necesario interrelacionar mejor los instrumentos para la gobernanza económica de la UE con el objeto de fomentar la contribución de la política fiscal al crecimiento económico y apoyar los avances hacia la realización de la Estrategia de Lisboa.

Tras la comunicación de la Comisión del 3 de septiembre de 2004 sobre el "*Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*", el Consejo ha trabajado en la elaboración de propuestas concretas para una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El Consejo consideró que, para aumentar la legitimidad del marco fiscal de la UE y consolidar el apoyo a sus objetivos y acuerdos institucionales, los Estados miembros, la Comisión y el Consejo, al tiempo que evitan cualquier cambio institucional, deben cumplir sus responsabilidades respectivas, en particular:

1.-La Comisión y el Consejo deben respetar la responsabilidad de los Estados miembros de aplicar las políticas de su elección dentro de los límites establecidos por el Tratado, en especial por los artículos 99 y 104; por su parte, los Estados miembros tienen que cumplir con las recomendaciones del Consejo;

2.- La Comisión tiene que ejercer a tiempo su derecho de iniciativa y aplicar las normas de forma efectiva; por su parte, el Consejo y los Estados miembros deben respetar la responsabilidad de la Comisión como guardiana del Tratado y de sus procedimientos;

3.- El Consejo tiene que hacer uso de modo responsable de su margen de discrecionalidad, y los Estados miembros y la Comisión, respetar la responsabilidad del Consejo en la coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea y el papel que desempeña en el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria;

4.- Los Estados miembros, el Consejo y la Comisión deben reafirmar su compromiso de aplicar el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera efectiva y oportuna, mediante el apoyo mutuo y la presión mutua, y de actuar en estrecha y constructiva cooperación en el proceso de supervisión económica y fiscal, para garantizar la seguridad y la eficacia de las normas del Pacto.

El Consejo convino que las normas presupuestarias nacionales deben complementar los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A escala de la UE, deberían preverse los incentivos y desincentivos correspondientes a fin de que las normas nacionales apoyen los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este contexto, el Consejo señala los desincentivos que provienen del efecto en el marco fiscal de determinadas normas contables y estadísticas del SEC 95.

El Consejo reconoció que es importante basar las proyecciones presupuestarias en previsiones macroeconómicas realistas y prudentes. También reconoció la importante contribución que pueden representar las previsiones de la Comisión en la coordinación de políticas económicas y fiscales.

En sus proyecciones macroeconómicas y presupuestarias, los Estados miembros, en especial los de la zona euro y los que participan en el mecanismo de tipos de cambio (MTC II), deberían utilizar las "*hipótesis exteriores comunes*", si bien los Estados miembros son libres de basar sus programas de estabilidad o convergencia en sus propias proyecciones.

Existe un amplio consenso en cuanto a que los períodos de crecimiento superior al nivel tendencial deberían utilizarse para proceder a una consolidación presupuestaria que permita evitar las políticas contrarias al aprovechamiento del ciclo económico. El hecho de no haberse alcanzado en el pasado el objetivo presupuestario a medio plazo de acercarse al equilibrio presupuestario o lograr un superávit aconseja un refuerzo del aspecto preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante un renovado

compromiso por parte de los Estados miembros de adoptar las medidas presupuestarias necesarias para converger hacia dicho objetivo y respetarlo.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento establece la obligación por parte de los Estados miembros de encauzar sus situaciones presupuestarias hacia el objetivo a medio plazo de proximidad al equilibrio o superávit.

A la luz de la creciente heterogeneidad económica y presupuestaria de la entonces Unión Europea integrada de 25 miembros, el Consejo convino que el objetivo a medio plazo debería diferenciarse por Estados, con el fin de tener en cuenta la diversidad de las situaciones económicas y presupuestarias y su evolución, así como el riesgo fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas que puede suponer asimismo la perspectiva de cambios demográficos.

Por consiguiente, el Consejo propuso articular objetivos a medio plazo que, teniendo en cuenta las características de la economía de cada Estado miembro, persigan un triple objetivo. En primer lugar, proporcionar un margen de seguridad con respecto al límite del 3% de déficit. Los Estados deberán garantizar un rápido avance hacia la sostenibilidad. Teniendo esto en cuenta, deberán permitir un margen de maniobra presupuestario, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de inversión pública.

Los objetivos a medio plazo deberían diferenciarse y determinados Estados miembros podrán divergir, atendiendo a su ratio de deuda actual y a su potencial de crecimiento, del objetivo de proximidad al equilibrio o superávit, preservando al mismo tiempo un margen suficiente por debajo del valor de referencia del -3% del PIB. La franja de oscilación para los objetivos a medio plazo específicos por países para la zona del euro y los Estados miembros del MTC II se situaría entonces, una vez realizados los ajustes cíclicos y exceptuadas las medidas aisladas y temporales, entre un -1% del PIB para los países con baja deuda/elevado potencial de crecimiento económico y un equilibrio o superávit para los países de elevada deuda y bajo potencial de crecimiento económico. La convergencia de los ratios de deuda hacia niveles prudentes contribuiría a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

El Consejo consideró que debería conseguirse un planteamiento más simétrico de la política fiscal a lo largo del ciclo mediante una disciplina presupuestaria acrecentada en los períodos de recuperación económica, con el objetivo de evitar las políticas procíclicas y de alcanzar gradualmente el objetivo a medio plazo, creando así el margen necesario para acompañar las fases de contracción económica y reducir la deuda pública a un ritmo satisfactorio, y contribuyendo con ello a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Aquellos Estados miembros que aún no han alcanzado sus objetivos a medio plazo deberían dar los pasos adecuados para lograrlo a lo largo del ciclo. Su esfuerzo de ajuste debería ser superior en épocas de bonanza y más limitado en las de contracción. Para lograr sus objetivos a medio plazo, los Estados miembros de la eurozona o del mecanismo de tipos de cambio (MTC-II) deberían aspirar a un ajuste anual en términos

cíclicamente ajustados, exceptuando las medidas temporales, de un 0'5% del PIB como valor de referencia.

El Consejo está de acuerdo en que, para potenciar la orientación hacia el crecimiento del Pacto, las reformas estructurales acometidas serán tenidas en cuenta cuando se defina la senda del ajuste para lograr el objetivo a medio plazo en el caso de aquellos países que aún no lo hayan alcanzado, permitiéndose una desviación temporal de dicho objetivo a aquellos países que ya lo hayan alcanzado, en el claro entendimiento de que habrán de garantizar un margen de seguridad para respetar el valor de referencia de un 3% del PIB para el déficit, y de que se espera que la situación presupuestaria regrese al objetivo a medio plazo dentro del período del programa.

Sólo se tendrán en cuenta aquellas reformas de envergadura que produzcan unos efectos directos de contención del gasto a largo plazo, incluido un aumento del potencial de crecimiento, y por consiguiente un impacto positivo verificable sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. En el marco de la actualización anual de los programas de estabilidad y convergencia debería facilitarse un análisis coste-beneficio detallado de dichas reformas desde un punto de vista presupuestario. Tales propuestas debían ser introducidas en el Reglamento (CE) n.º 1466/97.

A fin de evitar excesivos déficit públicos, según dispone el apartado 1 del artículo 104 del Tratado, los informes, preparados por la Comisión con arreglo al apartado 3 del artículo 104 del Tratado como resultado de su seguimiento, constituyen la base del dictamen del CEF, de la consiguiente valoración de la Comisión y a la postre de la decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo, así como sobre sus recomendaciones, entre ellas los plazos para la corrección del déficit.

El Consejo y la Comisión se mostraban resueltos a mantener los valores de referencia del 3% y 60% del PIB como referencias de control de la evolución presupuestaria y del índice de deuda pública respecto al PIB en los Estados miembros. La Comisión, con arreglo al apartado 3 del artículo 104 del Tratado, se obligaba a elaborar un informe. La Comisión estudiaría en su informe si se aplicaban una o más de las excepciones previstas, según proceda en las letras a) y b) del artículo 2 del apartado 104. Seguidamente, el Consejo propondría revisiones o aclaraciones sobre el alcance de esas excepciones.

El Tratado en el segundo guión de la letra a) del apartado 2 del artículo 104 establecía una excepción en caso de que se produzca, sólo de manera excepcional y temporal, un rebasamiento del valor de referencia y si la proporción se mantiene cercana al valor de referencia. Mientras que, para acogerse a esa excepción, la proporción tiene que quedar siempre cercana al valor de referencia, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 define el nivel hasta el que el rebasamiento del valor de referencia, si bien permaneciendo próximo a dicho valor, podrá considerarse excepcional y temporal; para poder considerarse excepcional, el exceso deberá ser resultado de un acontecimiento inusual fuera del control del Estado miembro y con una repercusión importante sobre la posición financiera del gobierno en general, o tendrá que ser resultado de una grave recesión económica.

Para que el exceso fuera temporal, la previsión presupuestaria de la Comisión debería indicar que el déficit volverá a quedar dentro del valor de referencia al término del acontecimiento inusual o de la grave recesión económica. Como regla general, actualmente se define una grave recesión económica como un descenso anual del PIB del al menos el 2%. Asimismo, en caso de un descenso anual del PIB real inferior al 2%, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 permite también que el Consejo decida que no existe déficit excesivo, a la luz de pruebas adicionales, en particular sobre el carácter repentino de la recesión o la pérdida acumulada de producción en relación con tendencias pasadas.

El Consejo consideraba demasiado restrictiva la definición actual de "*una grave recesión económica*" que se recoge en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97. El Consejo considera que los apartados 2 y 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97 precisan adaptarse para permitir tanto a la Comisión como al Consejo, cuando, según los apartados 3 y 6 del artículo 104 del Tratado, evalúen y decidan sobre la existencia de un déficit excesivo, considerar como excepcional un rebasamiento del valor de referencia resultante de un índice negativo de crecimiento o de la pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de crecimiento muy bajo en relación con el crecimiento potencial.

Si el Consejo adoptaba la decisión sobre la base del apartado 6 del artículo 104 que existía un déficit excesivo en un Estado miembro, los "*demás factores pertinentes*" se tomarían en consideración al aplicar el procedimiento del artículo 104. No obstante, no se deberían tener en cuenta en relación con el apartado 12 del artículo 104, es decir en la decisión del Consejo sobre si un Estado miembro había corregido su déficit excesivo. Las mencionadas consideraciones debían introducirse en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.

En relación a los plazos para adoptar una decisión conforme al apartado 6 del artículo 104 que establezca la existencia de un déficit excesivo se amplió de tres a cuatro meses después del plazo de notificación fiscal. Asimismo, el Consejo consideró que el plazo para realizar actuaciones efectivas, previa recomendación de corregir un déficit excesivo de conformidad con el apartado 7 del artículo 104, debía ampliarse de 4 a 6 meses a fin de permitir al Estado miembro encuadrar mejor su actuación dentro del procedimiento presupuestario nacional y elaborar un plan de medidas más articulado.

Con ello se podría facilitar la adopción de planes correctivos de medidas estructurales (en contraposición a medidas ampliamente temporales). Además, con unos plazos más largos sería posible tener en cuenta una previsión actualizada de la Comisión, para poder así evaluar conjuntamente las medidas adoptadas y los cambios significativos en las condiciones de crecimiento que pudieran justificar una ampliación de los plazos.

Por esas mismas razones, el plazo de un mes que tenía el Consejo para decidir pasar del apartado 8 al 9 del artículo 104 a dos meses, y a cuatro meses el plazo de dos meses que se menciona en el apartado 9 del artículo 104. Se acordó operar los cambios necesarios en los artículos pertinentes del Reglamento (CE) n.º 1467/97 a fin de recoger las propuestas realizadas³⁷⁰.

El plazo para corregir el déficit excesivo deberá ser el año siguiente a su identificación, es decir, en principio, el segundo año después de que se hubiera producido. El Consejo se mostró de acuerdo en que deberían definirse mejor los elementos que habrán de tenerse en cuenta a la hora de fijar el plazo inicial para la corrección de un déficit excesivo y que en concreto deberían incluir una evaluación global de todos los factores mencionados en el informe que se menciona en el apartado 3 del artículo 104.

Se exigirá a los países con déficit excesivo que logren un esfuerzo fiscal anual mínimo de al menos un 0.5 por ciento del PIB en términos cíclicamente ajustados, si se excluyen las medidas excepcionales, y el plazo inicial para la corrección del déficit excesivo debería establecerse teniendo en cuenta este esfuerzo fiscal mínimo. Si este esfuerzo fuera suficiente para corregir el déficit excesivo en el año siguiente a su identificación, el plazo inicial no debería prorrogarse más allá de ese año. El Consejo acordó en que en el caso de circunstancias especiales, el plazo inicial de corrección de un déficit excesivo podría establecerse un año más tarde, es decir, el segundo año desde su identificación, es decir, en principio el tercer año después de que se hubiera producido. En la determinación de la existencia de circunstancias especiales se tendrá en cuenta una evaluación global equilibrada de los factores mencionados en el informe del apartado 3 del artículo 104.

El plazo inicial se establecerá sin perjuicio de tener en cuenta las reformas del régimen de pensiones y sin perjuicio de los plazos que se apliquen a los nuevos y futuros Estados miembros. El Consejo mostró su acuerdo en que los plazos de corrección de un déficit excesivo podrían revisarse y ampliarse si se produjeran hechos económicos adversos inesperados con importantes repercusiones presupuestarias desfavorables durante el procedimiento de corrección del déficit excesivo. Será posible la repetición de una recomendación, de acuerdo con el apartado 7 del artículo 104 del Tratado, o una notificación, según el apartado 9 del artículo 104 del tratado y deberá hacerse así si el Estado miembro en cuestión ha tomado medidas eficaces de acuerdo con la recomendación o comunicación inicial, lo cual habría de especificarse en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.

³⁷⁰ CALVO VERGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda pública en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea”, Revista Nueva Fiscalidad, núm. 3, 2013, págs. 9 y ss.

La traslación de los contenidos de los Reglamentos (CE) nº1466/97 y (CE) nº1467/07 del Consejo de 7 de julio de 1997 como vía para la aplicación de parte de los contenidos del PEC en el ordenamiento jurídico interno se realizó mediante la Ley 15/2006, de 26 de Mayo, que reformaba la Ley 18/2001, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y mediante la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de Mayo, de modificación de Ley Orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (actualmente derogadas).

La escasa efectividad de los elementos dispuestos en los Reglamentos (CE) nº1466/97 y (CE) nº1467/07 del Consejo de 7 de julio de 1997 a la hora de evitar y corregir el déficit excesivo llevó a la Comisión Europea a emitir a partir de 2010, seis propuestas de Reglamentos (*six pack*) que permitieran un control preventivo y correctivo del déficit excesivo, un mayor ejercicio de la vigilancia presupuestaria, la articulación de mecanismos que permitieran evitar desequilibrios macroeconómicos así como la aprobación de una Directiva comunitaria que armonizará el marco presupuestario de los Estados miembros. Los reglamentos aprobados fueron:

- Reglamento 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

- Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

- Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro.

- Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

- Reglamento (UE) nº 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

- Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro.

En este contexto el Reglamento (CE) nº1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 fue reformado por el Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97, del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión de las políticas económicas donde se plantea la necesidad de mejorar la gobernanza económica de la Unión, que debería basarse en una mayor apropiación nacional de las

normas y las políticas establecidas de común acuerdo, así como en un marco más sólido a escala de la Unión para la supervisión de las políticas económicas nacionales.

Por su parte el Reglamento (CE) nº1467/07 del Consejo de 7 de julio de 1997 se vio reformado por el Reglamento 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo que viene a clarificar déficit excepcional o circunstancias excepcionales, así como cuándo hay que entender que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto disminuye de manera suficiente. Asimismo, se detallan los aspectos que han de recogerse en el informe de la Comisión del apartado 3 del art.126 TFUE, tales como la evolución de la situación económica, de la situación presupuestaria y de la deuda pública a medio plazo; teniendo en cuenta, además, la incidencia de la reforma de las pensiones, en su caso. Los apartados 1, 1bis y 2 del art. 5 se modifican con el objetivo de anclar los plazos y el procedimiento respecto a las advertencias e informes del Estado miembro. Se incluye asimismo en el art. 10 bis las denominadas misiones de supervisión, mediante las cuales, la Comisión podrá evaluar in situ “*la situación económica real del Estado miembro y determinar los posibles riesgos o dificultades para cumplir los objetivos*” del Reglamento del Procedimiento de déficit excesivo.

7.3.-El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Con el objetivo de reforzar la gobernanza económica en un contexto de déficit excesivo de algunos Estados miembros de la UE, el Consejo Europeo de 24 y 25 de Marzo de 2011 aprobó el Informe “*Towards a genuine Economic and Monetary Union*” donde se recogen los principios para lograr un marco financiero, presupuestario y económico integrado, reforzando los mecanismos de control tanto del Parlamento Europeo como de los Parlamentos de los Estados miembros. Entre las medidas adoptadas en el mencionado Consejo Europeo se encuentran los instrumentos legislativos (*six pack*)³⁷¹ que

³⁷¹ Los Reglamentos aprobados en Noviembre de 2011 son el Reglamento 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros; Reglamento (UE) nº 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro. Cuatro de ellos son instrumentos relativos a política fiscal; dos reglamentos afectan a los contenidos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un tercero establece mecanismos sancionadores a los países que incumplan en materia de déficit y un cuarto reglamento mandata a los Estados a desarrollar marcos fiscales con unos contenidos mínimos y homogéneos para todos los Estados miembros. Un quinto reglamento crea un nuevo

reformulan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), la aprobación del Pacto por el Euro Plus que sirve al objetivo de reforzar la estabilidad financiera, el desarrollo de pruebas de resistencia en el sector bancario por parte del Banco Central Europeo (BCE) y el establecimiento de un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que sustituya al instrumento “Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)”³⁷².

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) es una institución financiera internacional sujeta al derecho internacional, con sede en Luxemburgo, cuyos accionistas son los 17 Estados Miembros de la Unión Europea cuya moneda es el euro. El MEDE cuenta con 80.000 millones de euros de capital desembolsado y dispone de un capital suscrito de 700.000 millones de euros. Este capital le confiere una capacidad de préstamo efectiva de 500.000 millones de euros³⁷³.

El MEDE es un mecanismo permanente de resolución de crisis económicas para países de la zona euro. Su finalidad es movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad financiera, bajo una estricta condicionalidad, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto o de sus Estados Miembros. Con este fin, el MEDE podrá obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos con sus propios miembros, entidades financiera y terceros.

La decisión de crear el MEDE surge del Consejo Europeo de diciembre de 2010 ante la necesidad de que los Estados miembros de la Eurozona establecieran un mecanismo permanente de estabilidad que asumiera las tareas desempeñadas por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF). El 2 de febrero de 2012, los Estados Miembros de la zona euro firmaron un acuerdo intergubernamental por el que se establecía el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que ha entrado en vigor el 27 de septiembre de 2012 tras su ratificación por los Estados Miembros. La asunción de los contenidos del tratado constitutivo del

procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula la posibilidad de imponer sanciones en casos de incumplimiento por parte de los Estados.

³⁷² La Unión Europea cuenta con varios instrumentos para facilitar apoyo financiero a los Estados miembros: Apoyo a la balanza de pagos; el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF); el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). La Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) es un instrumento temporal para proveer asistencia financiera, sujeta a estricta condicionalidad, a los Estados miembros de la Facilidad que así lo soliciten cuando resulte indispensable salvaguardar la estabilidad de la zona euro. Su capacidad máxima de asistencia financiera asciende a 440.000 millones de euros. El FEEF adopta la forma sociedad anónima de carácter instrumental y temporal constituida en Luxemburgo el 7 junio de 2010, según el acuerdo del ECOFIN de 9 de mayo del mismo año por los entonces 16 Estados miembros de la zona euro, a los que posteriormente se uniría Estonia tras incorporarse el 1 de enero de 2011 a la Eurozona. Tras un periodo de transición fue sustituida por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) dejando de operar el 30 de junio de 2013.

³⁷³ El Estado español suscribió un capital total de 83.325.900.000 euros, equivalente a 833.259 acciones del MEDE.

MEDE fueron autorizados por el Congreso de los Diputados de España en el 17 de mayo de 2012 y por el Senado el 6 de Junio de 2012³⁷⁴. El Instrumento de ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fue publicado en octubre de 2012³⁷⁵.

El MEDE puede conceder asistencia financiera a través de préstamos convencionales como parte de un programa de ajuste macroeconómico, compra de deuda soberana en los mercados primario y secundario, asistencia financiera preventiva a través de líneas de crédito que pueden ser destinadas a la concesión de préstamos al Estado Miembro beneficiario o a la compra de deuda soberana en el mercado primario, asistencia para la recapitalización de entidades financieras a través de préstamos al Estado Miembro cuyo sistema financiero amenace su propia estabilidad o la del conjunto de la zona euro. El MEDE tendrá la capacidad de recapitalizar directamente a las entidades financieras de la zona euro una vez esté plenamente en vigor el mecanismo de supervisión bancaria único³⁷⁶.

7.4.-Tratado de estabilidad, coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y de la Unión Monetaria.

El 2 de marzo de 2012 se aprobó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y de la Unión Monetaria (TECG)³⁷⁷. El Tratado tenía como objetivo la constitucionalización de la regla de control del déficit, mediante un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria, reforzar la coordinación de las políticas económicas y mejorar la gobernanza de la “zona euro”, respaldando así los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo y cohesión social.

³⁷⁴ Junto con la aprobación del Tratado constitutivo del MEDE, las Cortes Generales aprobaron los contenidos de la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 (Decisión 2011/199/UE) que modifica el art. 136 TFUE en relación con el mecanismo de estabilidad para los Estados miembros con efectos a 1 de enero de 2013.

³⁷⁵ BOE nº239 de 4 de octubre de 2012. Con posterioridad se incorporó una declaración interpretativa de los Estados parte tras el Fallo del Tribunal Constitucional alemán que facultaba a la Presidencia de la República Federal a ratificar el Tratado (BOE nº241 de 6 de octubre).

³⁷⁶ Desde su entrada en vigor, el MEDE no ha concedido ningún programa de asistencia financiera.

³⁷⁷ Ratificado por España mediante LO 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (BOE nº178 de 26 de Julio de 2012)

Los 25 Estados signatarios³⁷⁸ se comprometen a mantener su nivel de déficit público como máximo en el 0,5% de su PIB, en términos estructurales (esto es, ajustado a efectos del ciclo económico). Es la llamada “Regla de oro” que deberá incorporarse a las legislaciones nacionales, preferiblemente en la Constitución, de cada país.

Asimismo, cada Estado deberá incorporar un mecanismo automático de corrección, que permita retornar a los niveles de referencia, de acuerdo con el calendario propuesto por la Comisión. Los Estados firmantes se comprometen a avanzar en la coordinación reforzada de las políticas económicas, con objeto de lograr una política económica que fomente el funcionamiento de la unión económica y monetaria y el crecimiento.

El Tratado regulará la gobernanza económica de la zona euro, celebrando, como mínimo, dos Cumbres Euro anuales, en las que participarán los Presidentes de la Comisión y del Banco Central Europeo (BCE). Los Estados no pertenecientes a la zona euro participarán cuando se considere oportuno y, como mínimo, una vez año.

El Tratado se vincula directamente con el nuevo el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), dado que ambos persiguen el objetivo de promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias en la unión económica y monetaria. En consecuencia, la concesión de asistencia financiera por parte del mencionado Mecanismo estará condicionada a la ratificación del Tratado Internacional sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria por el Estado miembro que solicite el apoyo de dicho mecanismo.

Tomando como referencia los compromisos asumidos por los Estados firmantes del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y de la Unión Monetaria que, sumados a los principios rectores del TFUE, los miembros de la UE asumen el uso de medidas específicas de cooperación reforzada para el correcto funcionamiento de la zona euro, en consonancia con los principios de fomento de la competitividad, la promoción del empleo, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad financiera. De este modo, los grandes paquetes de reformas que deban aprobarse serán discutidos previamente por los estados miembros en coordinación con las instituciones europeas³⁷⁹.

³⁷⁸ El TCEG ha sido suscrito por todos los Estados miembros de la UE, con la excepción de la república Checa y Reino Unido.

³⁷⁹ Uno de los elementos que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y Unión Monetaria consigue aportar es una mejor coordinación de la Cumbre del Euro donde se reúnen los jefes de Estado o de Gobierno de los países de la zona del euro, el presidente de la Cumbre del Euro y el presidente de la Comisión Europea, a fin de establecer orientaciones estratégicas para las políticas económicas de la zona euro. El Eurogrupo velará por la preparación de las reuniones de la Cumbre del Euro que se reunirá al menos dos veces al año. De cada reunión de la Cumbre se redactará un informe que se presentara ante el Parlamento Europeo.

Capítulo 8.- Del proceso de reforma del art.135 CE de 27 de Septiembre de 2011.

8.1.-Precedentes y justificación de la reforma Constitucional.

La reforma del artículo 135 Ce con la finalidad de recoger el principio de estabilidad presupuestaria se enmarca en la adhesión de España al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (PEC), que se orienta a garantizar la estabilidad de los precios, el crecimiento y el pleno empleo. Un proceso que se aceleró como consecuencia de la profunda crisis económica y financiera en un contexto en el que se endurecieron las normas comunitarias relativas al déficit público y los controles a realizar en los Estados.

El principio de estabilidad presupuestaria constituye uno de los pilares esenciales de la Unión Europea, como garantía de unas cuentas estatales equilibradas que permitan respaldar la moneda única. Con la firma del PEC, los Estados se comprometieron a cumplir con la limitación del déficit en un plazo mediato. Así, el art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que los Estados miembros de la Unión evitarán déficits excesivos y que la Comisión Europea supervisará la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento de los Estados³⁸⁰.

En el Protocolo número 12 anexo al TFUE, se determinaron los límites concretos que los Estados no deben superar, que quedaron establecidos en el 3% y el 60% en lo que se refiere a la correlación entre el déficit público previsto real y la deuda pública, respecto al PIB a precios de mercado.

Esta normativa supone una significativa limitación a las actuaciones de los Estados miembros en el ámbito presupuestario y financiero, lo que supone una inherente pérdida de soberanía.

Una de las razones que justificaron la reforma del artículo 135 CE se sitúa en el Acuerdo Político entre Francia y Alemania de 13 de agosto de 2011, en el que se hace mención a la conveniencia de que los Estados miembros asumieran el principio de estabilidad presupuestaria en sus ordenamientos internos. Este objetivo quedaría recogido en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria. (el denominado “Pacto Fiscal”) suscrito el 2 de marzo de 2012, que en su artículo 3.2 dispone que las normas relativas a la estabilidad presupuestaria se incorporarán al Derecho de los estados, preferentemente en el texto constitucional, donde el respeto y cumplimiento estén plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos

³⁸⁰ ÁLVAREZ CONDE, E. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, págs. 160-164. BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, págs. 172-176. DE LA HUCHA CELADOR, F.: "La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública", *Revista Española de Derecho Financiero*, (CIVITAS) en adelante REDF, núm. 135, 2012, págs. 29.

presupuestarios nacionales³⁸¹. Este formato de consagración de la disciplina presupuestaria en el ámbito constitucional tiene como antecedentes las reformas constitucionales de Reino Unido, Suiza o Alemania³⁸².

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros³⁸³.

La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

³⁸¹ ARTIS, M. J.: "The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU", en BREUSS, F.; FINK, G.; GRILLER, S. (Eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of EMU*. Viena/Nueva York: Springer, 2003 CALVO ORTEGA, R.: El pacto fiscal Europeo, Ed. Cívitas, Madrid 2013, págs. 145-148. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.: "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, págs. 237-260.

³⁸² En el continente europeo fue Gran Bretaña el primer país que impuso un límite a sus niveles de deuda pública (en 1998), pero no lo reflejó en su texto constitucional. En 1997 Polonia reformaba su texto constitucional con el fin de introducir un límite al endeudamiento público, aunque en el caso polaco, la exigencia de un equilibrio presupuestario no se producirá en términos absolutos. Así, su norma fundamental establecía la inadmisibilidad de la contratación de préstamos avales y garantías financieras que dieran lugar a una deuda pública nacional superior a tres quintas partes del valor del PIB anual. Se limita la acción del Gobierno, y si bien la Ley que regule las finanzas públicas será la que determine las condiciones de la citada contratación, no se exige en ningún caso la necesidad de que los gastos no superen a los ingresos. En esta línea reformista, pero ya introduciendo la regla de oro fiscal en su texto constitucional, podemos destacar la Constitución alemana, que en el 2009 y tras un largo proceso de debate (iniciado en diciembre de 2006), se vio reformada, fijando límites concretos a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder*. Igualmente destacable es la reforma llevada a cabo en Francia con su proyecto de julio de 2011, que atribuye el control de la reforma al Consejo Constitucional, que se pronunciará sobre la adecuación de las leyes de presupuestos y de financiación de la Seguridad Social en relación con las leyes marco de equilibrio de las finanzas. Debe resaltarse desde el punto de vista constitucional resulta la creación de las llamadas "*leyes marco de equilibrio financiero*" por la posición que las mismas ocupan en el sistema de fuentes. Italia se unió también a este proceso de reformas a finales de noviembre del 2011, modificando de manera sustancial su constitución económica. La reforma tenía como objetivo establecer la obligación de los poderes públicos, en línea con la Unión Europea, de garantizar el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda pública. Al igual que Francia, la reforma constitucional italiana prevé la creación de un órgano independiente con competencias sobre las finanzas públicas y el cumplimiento de las normas presupuestarias. Mención también merecen las reformas llevadas a cabo en la Constitución austriaca o en la sueca. Austria modificó el artículo 13.2 de su Constitución mediante reforma iniciada en 2008.

³⁸³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M^a, "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley*, núm. 7760 (Jueves, 22 de diciembre) 2011, págs. 1-8. FALCÓN Y TELLA, R. (2011), "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 25, págs. 1-9.

En la redacción actual del art.135 CE se dispone que todas la Administraciones Públicas adecuarán sus prestaciones y actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, lo que supone la recepción en el texto constitucional de elementos que se recogían en otros textos legales aprobados con anterioridad, cuya constitucionalidad había sido ratificada por el TC³⁸⁴.

La jurisprudencia del TC había avalado la competencia del Estado para establecer el objetivo de déficit público de obligado cumplimiento para las CC.AA. y las Administraciones Locales³⁸⁵, estableciendo la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España, en la medida en que la estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar y que tiene un doble fundamento:

-La limitación del gasto impuesta a las Administraciones Públicas encuentra su apoyo en la dirección de la actividad económica general de acuerdo con el artículo 149.1.13 CE y su establecimiento, está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la progresiva recuperación del equilibrio presupuestario.

-La imposición de unos límites por parte del Estado tienen también su asiento en el límite a la autonomía financiera que establece el art. 156.1 CE y el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que determina a todas las Administraciones que reformulen su actuación y política de gasto en virtud de los principios de estabilidad presupuestaria.

La doctrina del TC establece que el Estado puede adoptar medidas de carácter unilateral con fuerza normativa general que pudieran incidir en las competencias autonómicas si con ello contribuye al equilibrio económico general.

8.1.2.-Tránsito desde los fundamentos del artículo 135 CE original y su nueva configuración.

El principio de estabilidad presupuestaria no se define en la Constitución, de ahí que la reforma constitucional no apareje un límite específico de déficit, quedando éste sujeto a los acuerdos alcanzados por el Estado español y la propia Comisión Europea.

Si bien el principio de estabilidad presupuestaria se enuncia con carácter general y afecta al conjunto de las Administraciones, existen excepciones que evitan desterrar de forma

³⁸⁴ CANO BUESO, J.: “Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 15,2011, págs. 121-144.

³⁸⁵ FJ 8 STC 134/2011, de 20 de julio (BOE de 17 de agosto de 2011); en la que se hace referencia a las siguientes sentencias del propio Tribunal Constitucional: STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 3); STC 237/1992, de 15 de diciembre (FJ 3); STC 171/1996, de 30 de octubre (FJ 2); STC 103/1997, de 22 de mayo (FJ 1); STC 62/2001, de 1 de marzo (FJ 4) y STC 62/2001, de 1 de marzo (FJ 4).

definitiva el déficit de las cuentas de los Estados miembros. En este sentido, el art. 135.2 dispone que no se podrá incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE a los Estados miembros, siendo una Ley orgánica la que fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CC.AA. en relación con su PIB. Incumplir dicho límite por parte de alguna de las Administraciones daría lugar a un supuesto de inconstitucionalidad³⁸⁶.

Se introduce el concepto de déficit estructural a fin de poder discernir aquellos elementos que constituyan incrementos netos del déficit del estado y aquellos que tengan carácter coyuntural. De este modo, el objetivo de la regla fiscal no pretende lograr el objetivo del equilibrio presupuestario en un solo ejercicio, sino en un ciclo presupuestario.

En lo relativo a las entidades locales, el art. 135.2 CE plantea que éstas deberán presentar equilibrio presupuestario, no admitiéndose la posibilidad de que generen déficit estructural debiendo presentar un equilibrio presupuestario exacto (0% de déficit) debiendo el estado o las CC.AA. atender los desequilibrios de las entidades locales vía transferencias de financiación.

El límite de déficit estructural (art. 135.4 CE) sólo podrá superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, en línea con lo planteado por el Art. 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria.

Las CC.AA. dentro de los límites establecidos por el art. 135 CE desarrollarán las disposiciones necesarias a fin de conseguir una aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias (art. 135.6 CE)³⁸⁷.

La reforma del art. 135 CE incide de manera directa no sólo en la constitucionalización del principio de estabilidad sino que aplica nuevos principios de relación con el recurso al endeudamiento por parte del Estado. De este modo, el art. 135.3 CE dispone que *“El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no*

³⁸⁶ GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. Revista de la Administración Pública, número. 187, 2012. MOCHON LOPEZ, L.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, RDEF, núm. 155, 2012. págs. 99 y ss. LUCAS VERDÚ, P.: *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

³⁸⁷ MEDINA GUERRERO, M.: El Estado Autonomico en tiempos de disciplina fiscal. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), pág. 122.

podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

La deuda pública se vincula así al déficit público y al principio de estabilidad presupuestaria, si bien la Constitución no establece unos porcentajes de deuda que se puedan atribuir a cada uno de las esferas de la Administración. Así, los límites del volumen de deuda pública solo podrán superarse en los mismos supuestos en los que puede superarse el límite de déficit público, sobre la base de la adopción de un acuerdo por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados³⁸⁸.

En el art. 135.3 CE no existe ninguna referencia a la deuda pública de las entidades locales, debiéndose ajustar la emisión de deuda pública y cualquier operación para contraer crédito a los dispuesto en la LRHL y con la necesaria aprobación de la Administración que cuente con la tutela financiera de la entidad local en cuestión.

El art. 135.3 CE si hace referencia a que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de la Administraciones se entenderá siempre incluido en el estado de gastos de sus presupuestos, no pudiendo ser esta parte de los mismos objeto de enmienda o modificación presupuestaria.

Según el art. 135.3 CE, el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones tendrá prioridad absoluta sobre aquellas obligaciones reconocidas. De esta manera se impone el pago de estas obligaciones sobre cualquier otro criterio, dotando de una naturaleza de acreedor preferente a aquellos que financien a las Administraciones Públicas sobre otros acreedores que provean a las Administraciones de bienes o servicios. El ámbito de aplicación de esta previsión constitucional serán todas las entidades de derecho privado y unidades institucionales públicas³⁸⁹.

³⁸⁸ En cualquier caso y según lo dispuesto en el art. 135.3 CE, el Estado y las CC.AA. habrán de ser autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. De esta forma la nueva redacción del art. 135 opera como un elemento complementario al principio de reserva de ley en materia tributaria plasmado en los artículos 31.3 y 133 CE y del principio de ley en relación al gasto público (art. 134 CE). PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, *Diario La Ley*, núm. 7713 (11 de octubre) 2011. AA.VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.

³⁸⁹ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Otrosí*, núm. 11, 2012, págs. 7-16. SANCHEZ GARCÍA, N.: “Déficit y deuda pública en la Constitución” en *Auditoría Pública*, nº64, 2014, págs. 123-134. TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Artículo 135:

Será la Ley orgánica 27/2012, de 27 de Abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) la que desarrolle lo expresado por el art. 135 CE, que de manera coordinada con normas que afectan a las CC.AA. (LOFCA) velará por su cumplimiento en calidad de Ley orgánica incorporada al bloque de constitucionalidad.

Los mecanismos de impugnación de las leyes y disposiciones administrativas en caso de contradicción con lo expresado en el art. 135 CE, son además del Tc, los tribunales ordinarios de justicia. Si la contradicción es planteada por el estado será de aplicación lo dispuesto en el art. 126 TFUE.

La posible interposición de recursos de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma impugnada, con la excepción de recursos interpuestos por el estado contra normas aprobadas por las CC.AA., donde si operará la suspensión automática, que deberá ser ratificada o levantada por el TC en un plazo no superior a cinco meses.

En relación al control de constitucionalidad de las normas jurídicas que hayan sido aprobadas por las entidades locales, serán los tribunales ordinarios de justicia los que se ocupen, en tanto son actos que no pueden ser impugnados ante el TC.

El control de constitucionalidad en materia de deuda pública presenta menos dificultades que el control de constitucionalidad en relación al principio de estabilidad presupuestaria, especialmente en lo tocante a deuda pública y endeudamiento de las CC.AA. y entidades locales, ya que se necesita un acto administrativo de autorización previa de la Administración que tenga la tutela financiera.

Deuda Pública», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL,O. (Coord.), Edersa, Madrid, 1996, págs. 345-370.

8.2.-Contenido del nuevo artículo 135 CE.

La reforma del art. 135 CE sancionaba que todas las administraciones públicas adecuarán sus presupuestos al “*principio de estabilidad presupuestaria*”, principio recogido en la reforma constitucional alemana y promotor de la “*regla de oro*”. Esta reforma es la segunda desde 1978³⁹⁰. La crisis de deuda soberana resulta esencial para comprender los motivos, procedimiento, alcance y consecuencias de esta reforma³⁹¹.

En diciembre de 2009 se produce la crisis de la deuda griega y el rescate de Grecia (2 de mayo). Aparecen muestras de debilidad económica en otros estados como Portugal. La deuda española pasa del 31,6 % del PIB al 61%. El 7 de junio la prima de riesgo española supera los 200 puntos. Irlanda es rescatada (85.000 millones y llega al “bono basura”. España adopta medidas para disminuir el gasto público. Portugal ve su deuda pública rebajada a perspectiva negativa el 15 de Abril³⁹².

Se produce la indicación a Italia de que debe reducir su deuda en 46.000 millones; también se rebaja la perspectiva de calificación de ciertos bancos. El 30 de junio, Italia aprueba un plan de ajuste de 47.000 millones.

El 11 de julio de 2011 de 2011 La prima de riesgo de Grecia alcanzaba 1.433 puntos básicos en tanto que la de Portugal alcanzaba 1.067 y la de Irlanda 1.052 provocando que se rebajara la deuda portuguesa a la calificación de “*bono basura*”³⁹³; la deuda irlandesa es rebajada a “*bono basura*” el 12 de julio y se planteaba en ese momento la opción de

³⁹⁰ ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, BOE-CEPC, Madrid, 2000. CONTRERAS CASADO, M., “La reforma constitucional”, RAMÍREZ, M., *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 3403-3421. GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M. V., “La reforma constitucional” FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la CE*, UNED, Madrid, 1978, Vol. II, págs. 305-322.

³⁹¹ ACOSTA SÁNCHEZ, J., “Poder constituyente y problemática de la reforma en la Constitución española”, GONZÁLEZ RUS, J. J., *Estudios penales y jurídicos: homenaje al Prof. Dr. Enrique Casas Barquero*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1996, págs. 19-32. ALÁEZ CORRAL, B.: “La reforma constitucional como cauce de las transformaciones actuales del Estado español”, *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. 1, 2012.

³⁹² CALVO ORTEGA, R, *El pacto fiscal Europeo*, Ed. Cívitas, Madrid 2013, págs. 145-148. DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, (CIVITAS) en adelante REDF, núm. 135, 2012, págs. 29.

³⁹³ http://politica.elpais.com/politica/2011/07/11/actualidad/1310417655_202793.html

operar un segundo rescate a Grecia³⁹⁴. El 23 de agosto de 2011 se anuncia la reforma constitucional en España para introducir el equilibrio presupuestario³⁹⁵.

El PP y el PSOE proponen la reforma del art. 135 por vía de urgencia. Esta reforma se aprueba el 2 de septiembre por el Congreso y el 7 por el Senado, y se aprueba definitivamente el 27 de septiembre³⁹⁶.

Se produce la petición de más reformas a Italia, la Unión Europea recapitaliza la banca, Se produce una quita del 50% a la deuda griega, al tiempo que el gobierno de Grecia relanza la crisis con el sometimiento a referéndum de las medidas anticrisis por lo que apareja el bloqueo de la ayuda financiera a Grecia generando un severo impacto en las economías más debilitados de la zona euro.

Los contenidos son:

1.- Institucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a partir de la limitación del déficit estructural del Estado y CC.AA. a los márgenes establecidos por la UE y equilibrio presupuestario de las entidades locales.

2.-Constitucionalización tanto de las propias CC.AA. como de la integración de España en la UE, integrando el derecho europeo como parámetro de constitucionalidad (el volumen de deuda y su relación con el PIB y referencia al TFUE).

3.-El establecimiento de una reserva de Ley Orgánica a fin de fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y CC.AA. en relación con su PIB, se contempla: la participación de las CC.AA.; la distribución de los límites de déficit y deuda entre administraciones; los supuestos excepcionales de superación del déficit, la forma y plazo de correccional de las desviaciones, el procedimiento para calcular el déficit estructural y las responsabilidades en caso de incumplimientos³⁹⁷.

³⁹⁴ <http://www.expansion.com/agencia/efe/2011/07/12/16332915.html>

³⁹⁵ http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715_080054.html

³⁹⁶ BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941.

³⁹⁷ APARICIO TOVAR, J.:“Ni por la forma ni por los contenidos. No a esta reforma de la Constitución”, *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011, págs. 8-9. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)* Teoría y realidad constitucional. núm. 29, 2012, págs. 165-198. SÁNCHEZ CUENCA, I.: “El déficit democrático de la Unión Europea” en el vol. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, eds. I. Llamazares y F. Reinares, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 1999. JIMENA QUESADA, L.: -

4.-Reserva de ley respecto a la emisión de deuda pública o adquisición de crédito bajo los siguientes principios de otorgar prioridad absoluta del pago de la deuda pública y la limitación de la deuda en relación con el PIB estatal y valor referencial en la UE.

5.- Mecanismos de excepcionalidad para rebasar los límites (catástrofes, recesión) que serán apreciados por mayoría del Congreso.

6.- Previsión de que la vigencia de los límites de déficit se difiera hasta 2020.

Recoge la constitucionalización ya presente en la articulación territorial del Estado español en CC.AA. así como la propia integración de España en la UE. No lo entendemos adecuado por cuanto que Respecto a las CC.AA. la reforma solo viene a constatar su existencia y la limitación de su capacidad de endeudamiento y con respecto al marco de relación con la UE, no es apropiado que la reforma prevea la integración europea como limite a la capacidad d endeudamiento sin considerar el contenido positivo d la integración. Pareciera de más importancia la constitucionalización del equilibrio presupuestario y la limitación del gasto conforma al marco europeo³⁹⁸.

En relación con el equilibrio de España de acuerdo con el Derecho Europeo, es algo que estaba ya vigente (Pacto de Estabilidad; Reglamentos del Consejo Europeo) y, además garantizado por el principio de primacía del Derecho Europeo sobre el nacional. Dichos principios de equilibrio pueden llegar a limitar la capacidad del Estado para desarrollar políticas públicas (Estado Social). La modificación solo ha afectado al art 135 pero la concepción del Estado Social resulta fácilmente afectable por criterios normativos como la expresa previsión de preferencia del pago de la deuda, lo cual limita el gasto social.

-Es cierto que la subsistencia del Estado Social depende del equilibrio presupuestario, pero la prelación de pago supone la de los acreedores sobre las personas, lo cual nos hace observar que esta reforma debía acompañarse con alguna referencia al gasto social mínimo.

“El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea” en *Cuadernos de Integración Europea*, 4, 2006: págs. 122-146.

³⁹⁸ BASSOLS COMA, Martín.: “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de la reforma constitucional”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 144.2012. ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: “El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria”. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011.

En un sentido estricto, la reforma no desmantela el Estado Social pero puede reducirlo al mínimo; un mínimo que puede anular la efectividad de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos. El establecimiento de la “*cláusula de excepción*” que estaría llamada a actuar como instrumento de excepcionalidad, no significa que sea invocada en esta crisis³⁹⁹.

El procedimiento de reforma de este artículo como no afecta al Título Preliminar, Derechos Fundamentales ni a la Corona, ha sido el previsto en el art. 167. La reforma fue instada por los grupos socialista y popular, respondiendo a un acuerdo entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición. Los requerimientos europeos y la situación de abismo financiero del Estado marcaron que el proceso se hiciera mediante Proposición de Ley concertada entre los grupos que alcanzan el 35% de mayoría cualificada⁴⁰⁰.

Los principales déficits advertidos en el proceso de reforma comienzan por la génesis de la toma de decisión, se trata de una decisión del Presidente del Gobierno sin consultar esta decisión, con una explícita falta de comunicación entre los grupos parlamentarios rompiendo el consenso. A ello debe sumarse la ausencia de debate en los plenos del Congreso y del Senado debido a la tramitación de urgencia, la nula participación de las entidades locales y CC.AA. o el posicionamiento contrario al referéndum por parte del grupo popular y socialista dada por la situación de los mercados y el compromiso de equilibrio del déficit⁴⁰¹.

Es decir, el art. 135 se ha reformado a través de una “*reforma exprés*” con excesiva reducción del debate político. La existencia de estos mecanismos flexibles es positiva es únicamente legítima si por encima de dicha flexibilidad hay un marco normativo que garantice el principio democrático y los derechos de las personas⁴⁰².

³⁹⁹ RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: “¿La Constitución en crisis?. El Estado constitucional democrático y social en los tiempos del neoliberalismo tecnocrático” en *Revista de Estudios Políticos*, nº120, 2003. Pag.148-150. TAJADURA TEJADA, J. (dir.): *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

⁴⁰⁰ BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del Orden de Competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, 2005, págs. 7-30.

⁴⁰¹ BELTRÁN GARCÍA, S., “La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa”, en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2010, p. 106-107.

⁴⁰² ESCUDERO ALDAY, R., “Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, *Eunomía, Revista en cultura de la legalidad*, Núm. 2, 2012, págs. 86-98.

Se ha realizado con adelanto electoral previamente anunciado y nos planteamos por qué no se hizo tras las elecciones, aunque hubiese sido pactada en septiembre, y esto, cuando los límites del déficit se difieren hasta 2020. Ello constituía un mensaje de estabilidad en relación a los mercados financieros y hubiera permitido más debate sobre la reforma. Sin embargo los factores económicos condicionaron el acuerdo constitucional a fin de su inmediata aprobación.

Todo lo anterior imposibilitó un referéndum entroncando así con la situación de excepcionalidad vivida en torno a la crisis. La situación de agosto de 2011 podría equipararse a un “supuesto excepcional” con lo que podría concebirse tal límite temporal en relación con la reforma, al menos como principio o criterio restrictivo de la misma.

La reforma no es a instancia de una voluntad política de modificar el Estado constitucional sino, de un lado, a instancias del BCE (sin legitimación democrática y de naturaleza técnica) y, de otro, para complacer al mercado financiero.

No es problema en sí que se haga a instancias de Europa pero siempre que se garantice la intervención del Estado afectado y se busque homogeneidad constitucional, que intervengan el Parlamento y el Consejo Europeo y no solo el BCE. Mediante la reforma constitucional se garantiza constitucionalmente el pago de la deuda, mientras se silencia la garantía de los derechos sociales, limitándose el poder del Estado, que no está al servicio de la persona, sino de los fondos financieros⁴⁰³.

No aparece a priori aceptable que la Constitución se subordine en determinados aspectos al mercado financiero y que una reforma constitucional se instrumentalice favor de meras pretensiones económicas. Tampoco es aceptable la reducción de la reforma a dirigir mensajes a sujetos con mucho poder que ejercen contra los Estados y sus ciudadanos. La Constitución ha de recuperar su carácter que está dirigido a ordenar, conformando, el poder y las relaciones en un modelo en que la persona sea la base.

⁴⁰³ BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 19, 2013. FUNDACION LUIS VIVES *Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social*. Madrid, Fundación Luís Vives: Cuaderno Europeo 2, 2005. HÄBERLE, P.: “Siete tesis para una teoría constitucional del mercado”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, 2006.

Las reformas constitucionales que deban llevarse a cabo en los estados miembros de la UE requieren de una visión más global respecto a las mismas Constituciones y en relación con el proceso de integración europea.

No resulta eficiente prever la limitación del gasto y extenderla a las CC.AA. y entidades locales, sino proceder a racionalizar el estado autonómico, tampoco resulta adecuado prever tal limitación del gasto sin garantizar el Estado Social.

No resulta adecuado, tampoco, que la única referencia en la CE a la integración en la UE sea, precisamente, la de la limitación de la deuda pública española conforme a aquella.

Por último, la reforma limita los poderes públicos pero no para garantizar los derechos de las personas, sino los de los acreedores de la deuda pública. El hecho de no iniciarse a instancias de un poder constituyente sino de un poder tecnócrata y económico y, finalmente, se ha materializado a través de un proceso en el que los mecanismos constitucionales se convierten en una formalización de una realidad material dominada por el mercado.

8.3.-De la relación entre el art.135 reformado los principios de estabilidad presupuestaria y límite de deuda pública.

La constante necesidad de financiación y la imposibilidad de su cobertura a través de los tributos, ha llevado a las distintas administraciones a verse en la necesidad de recurrir al auxilio de ingresos de carácter no tributario (El art. 135 de la CE regula con dos sucintos apartados el sistema de endeudamiento público del Estado). Conocida la constante disminución de los ingresos tributarios, la necesidad de endeudamiento adquiere mayor relevancia. La necesidad de acudir a la solicitud de ingresos no tributarios lo que requiere de ciertas garantías. El art. 135 de la CE puede representar un intento de consagrar normativamente la garantía de devolución de aquel dinero y sus intereses.

El primer apartado del artículo 135 de la CE disponía que “*el Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir deuda Pública o contraer crédito*”. Lo que establece una reserva de ley en materia de gasto público. El compromiso de gasto que se adquiere con este tipo de financiación lleva a poner de manifiesto que el poder que resulta representante máximo de la soberanía de la nación se manifieste. Sin embargo, la doctrina ha considerado que la trascendencia jurídica de este apartado no queda restringida a este apunte, habiendo dudas de aplicación con respecto a qué entender por Ley, por Gobierno y la amplitud conceptual de emitir⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ BELLOD REDONDO, F.: “Techo de gasto y estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público* 65/2011, págs. 97-110. CRESPO MONTES, L.F... “Política económica, gasto público y organización

Entre el estado emisor y el suscriptor existe una relación en la que el estado toma capitales a préstamo comprometiéndose a su devolución más intereses. La CE consagra la máxima voluntad del estado en la satisfacción del compromiso adquirido. Esta voluntad se manifiesta con la obligación de consignar en los gastos de los Presupuestos Generales del Estado, las cantidades que deban ser satisfechas de capital e intereses derivadas de la emisión de deuda Pública⁴⁰⁵.

Se podría entender que, de los dos apartados del precepto, el primero supondría una garantía para el conjunto del Estado y confiriendo al contribuyente tranquilidad por la actuación de aquel, mientras que el segundo apartado se podría considerar como una garantía al suscriptor de Deuda Pública. Sin embargo, de la interpretación de este segundo apartado, se puede extraer una garantía para el propio estado, pues se permite de conocer la inclusión automática en el estado de gastos, cuando el contenido del Presupuesto no se ajuste a las condiciones de la ley de emisión de Deuda

Los apartados 1 y 2 del nuevo artículo 135 establecen:

-Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

- El estado y las CC.AA. no podrán incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido.

En estos apartados se introducen el principio de estabilidad presupuestaria, el déficit estructural y la mención a las CC.AA.

O es difícil comprobar la preocupación por la estabilidad presupuestaria y control del déficit en la UE. En adición se adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Completando este análisis, el art. segundo del protocolo núm. 12 vincula a esos criterios a las CC.AA. y Entidades Locales.

La vigente Ley de estabilidad Presupuestaria alude al marco de estabilidad presupuestaria y a la considerada imprescindible estabilidad económica, reconociendo su aplicación a todas las Administraciones públicas.

administrativa” en VV. AA, (L. Cosculluela Montaner, coord...), Estudios de Derecho público económico. Libro homenaje al profesor S. Martín Retortillo, op. cit. págs. 395-424.

⁴⁰⁵ ESCRIBANO LÓPEZ, F.: ”La autonomía de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, REDF, nº 156, p. 11 y ss. MORENO SERRANO, B. ”Destino del superávit presupuestario: interpretación del artículo 32 de la LOEP”, REDF, nº 156, p.155. URÍA FERNÁNDEZ, F.:”Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, Cuadernos de Derecho Público, nº 12, p. 117 y ss.

Si existe una regulación detallada sobre el control del déficit público y preocupación legislativa por el déficit presupuestario, cabe preguntarse si toda ley para ser cumplida de reflejarse bajo protección constitucional. La necesidad de financiación no debería determinar una modificación constitucional ya que existía una extensa regulación del control del gasto público y el déficit.

Con respecto a este apartado de la nueva redacción, se puede observar que las únicas modificaciones de los dos primeros párrafos se refieren a la consideración de las CC.AA. y a la prioridad absoluta del pago. Salvo por este último párrafo, la estructura del artículo es similar a la anterior⁴⁰⁶.

Hay que hacer referencia a la reserva de ley recogida en el apdo. primero del antiguo artículo 135, ahora reformado. El tenor literal del precepto no dejaba duda sobre la necesidad de concurrencia de una Ley para emitir deuda Pública o contraer crédito.

En términos generales las cuestiones más relevantes serían que se trata de una habilitación al Gobierno para emitir deuda que corresponde al Gobierno, si bien no se determina constitucionalmente la ley en la que se considera tal habilitación.

Podría existir la tentación de considerar a esta ley como una ley sin contenido que permitiese una discrecionalidad absoluta al Gobierno, entendiendo como única limitación el límite máximo de Deuda. En las regulaciones en materia presupuestaria desde 1978 se ha creído que esa es la conclusión del precepto constitucional⁴⁰⁷.

Pero el propio poder legislativo ha limitado ya no sólo su capacidad, sino que ha considerado conveniente, ex artículo 98.1 y 98.2 LGO, otorgar al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para la emisión y determinación de las condiciones.

La Orden EHA/1/2011 relegaba a una posición mínima el principio de reserva de ley lo que suponía minusvalorar la posición del Constituyente al permitir que fuera una Dirección General la que determinará tanto el ingreso como el gasto⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ CAYÓN GALIARDO, A.: "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", en Funciones financieras de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 1985, p. 89 y ss. MOCHÓN LÓPEZ, L.: "La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", RDEF, núm. 155, 2012. págs. 99 y ss.

⁴⁰⁷ GUY PETERS, B.: "Gestionando el Estado vaciado", Q. BRUGUÉ y J. SUBIRATS (selección de textos), Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid, 1996, págs. 403-418.

⁴⁰⁸ BOE núm. 162, de 8 de julio de 2011.

Consideramos que no resulta comparable el hecho de crear un impuesto mediante ley permitiendo al Gobierno la determinación de los elementos esenciales con la, incorporación del volumen máximo de Deuda en la Ley de Presupuestos generales y la posibilidad de determinar las condiciones de la emisión. El impuesto es coactivo, la Deuda Pública es voluntaria.

La vinculación que el Estado adquiere con los suscriptores puede necesitar una regulación legislativa. La emisión de deuda, dado su carácter dual, implica un compromiso de gasto que debe ser sufragado en futuros ejercicios. Sabiendo que será de obligado cumplimiento la incorporación de haberes incurridos por deuda y conociendo la perversión financiera que supondría la financiación ajena ad infinitum, se puede convenir que será el tributo el que sufrague el coste⁴⁰⁹.

Lo anterior quedaría sin razón si no se referencia que el gasto se atiende mediante el sistema tributario. No se trata de entender directamente aplicable el art. 131 de la CE, sino de considerar las consecuencias del empleo del recurso de endeudamiento. El sistema tributario se encuentra determinado por el poder legislativo. Sin embargo en la emisión de deuda, el poder legislativo, el ejecutivo y el propio Ministerio han sido relegados de facto ante la capacidad de la Dirección General del Tesoro para determinar las condiciones⁴¹⁰.

El apartado segundo del precepto hacía referencia a la segunda y última fase del ciclo de la Deuda Pública estableciendo la garantía constitucional de pago. Consideramos necesario destacar la previsión del apartado que es *“mientras se ajusten a las condiciones de emisión”*.

La mala técnica legislativa no debería afectar a los derechos aparentes de los suscriptores de deuda. En este sentido se considera oportuno no centrar la atención en el rango normativo sino en hacer una interpretación de carácter garantista.

Esta constitucionalización de garantías de derechos no tenía parangón en el derecho comparado.

Se podría considerar, leyendo los artículos 14.1 de la LOFCA y del artículo 157 del mismo cuerpo normativo que la conclusión acertada sería comprender que las previsiones

⁴⁰⁹ MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (1994): “Las administraciones públicas en el marco del sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC): comentarios sobre la elaboración de las cuentas económicas”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, núm 13

⁴¹⁰ GARCÍA NOVOA, C.: “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, Presupuesto y Gasto Público, nº 27, pgs. 148-150. LÓPEZ DÍAZ, A, *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, Revista Española de Derecho Financiero nº 157/2013, pág. 37. PÉREZ DE ALAYA Y LÓPEZ DE AYALA, J. L.: “Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria”, Presupuesto y Gasto Público, nº 27, pgs. 73-76.

del artículo no afectan a las CC.AA., en tanto no se encuentre en su norma autonómica superior. Considerando el art. 135 CE en sentido amplio, se podría plantear que Ley es necesaria para la emisión de Deuda Pública por parte de las CC.AA. Debemos afirmar que esta deberá ser autorizada mediante Ley autonómica. Esta conclusión se confirma ya que en los citados artículos se alude al estado como garante de la coordinación estatal de deuda se establecen las condiciones de su intervención.

Las únicas diferencias que pueden verse en la modificación constitucional hacen referencia del régimen de deuda de las CC.AA. La nueva redacción si resulta aplicable a las CC.AA. La sustitución del término Gobierno por Estado y CC.AA. permite llegar a esta conclusión. La duda sobre el rango normativo de la emisión de Deuda y la determinación del contenido de la ley de emisión sus condiciones así como la anulación de los derechos de enmienda no han sido tratados ni de forma somera.

Considerado el tenor literal del antiguo art. 135.2 de la Constitución se puede convenir la posibilidad de incumplimiento por el hecho de no existir. El artículo mantiene la redacción dada por el constituyente de 1978 en el sentido de incluir las obligaciones derivadas del servicio de la deuda mientras se ajusten a la ley de emisión. Entendiendo que lo que tiene rango de ley es una limitación cuantitativa de la emisión podría darse de atender el art. 135.3.2º y no llevar a cabo esa inclusión presupuestaria. En cuanto a que el pago gozará de prioridad absoluta no era necesaria una apreciación precisa de ello. Esta idea se relaciona con la imposibilidad que tiene el poder legislativo y el ejecutivo de eludir las responsabilidades adquiridas en la emisión de deuda. El principio de inclusión presupuestaria ya consideraba la prioridad absoluta de pago⁴¹¹.

Gracias a la incorporación del término Administraciones resulta inoperativa la consideración de obligatoriedad de inclusión presupuestaria automática. La incorporación de Administraciones y sus presupuestos permite confirmar que las CC.AA. no podrán privar del servicio de la deuda a sus suscriptores de Deuda Pública.

El art. 135.4 reconoce las causas de superación de los límites de déficit estructural. A partir del año 2020 la Ley Orgánica establecerá esos límites por lo que entendemos que la excepción también debe estar constitucionalizada. La institución que tiene legitimidad para apreciar aquellas consecuencias que pueden dar lugar al incremento es el Congreso de los Diputados. Esto viene a significar que las CC.AA. no podrán alterar los valores señalados. Desde nuestro punto de vista lo recogido se aleja de este apartado. Extraña la

⁴¹¹ ESTELLER, A.; SOLÉ, A.: "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", Hacienda Pública Española, Monografía 2004, p. 173 y ss. LASARTE ÁLVAREZ, J.; ADAME MARTÍNEZ, F.: "La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria", Cuadernos de Derecho Público, nº 14, p. 25-26.

preocupación del legislador por querer la participación de la mayoría del Congreso en unos supuestos en los que debe primar la rapidez. Esto indica que puede burlarse el límite mediante un acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso.

Estos artículos hacen referencia a la nueva configuración del régimen de deuda de las CC.AA. Pese a que esta afirmación puede parecer correcta, no es así. A esta conclusión se llega en virtud de los artículos recogidos en el Título II del texto refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Aun encontrándose en distintas figuras jurídicas, la previsión que contiene el nuevo apartado quinto no creemos necesario su refuerzo mediante el texto constitucional. Se está haciendo un menosprecio de las distintas herramientas normativas de que dispone el ordenamiento español.

Para concluir se podría hacer una mención a la, posible vulneración de la autonomía financiera de las CC.AA. reforzando la competencia del Estado en materia económica. La competencia del estado en materia de la coordinación de la estabilidad presupuestaria no es óbice para mantener la suficiencia financiera de las CC.AA. La STC 134/2011 realiza consideraciones válidas a los efectos aquí considerados, reconociendo que “no puede olvidarse que la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal (art. 148.1.13 CE) y que se proyecta sobre nuestro triple nivel territorial. La STC 157/2011 considera que *“la nueva redacción del art. 135 CE encomienda a una Ley Orgánica el desarrollo de los principios a los que se refiere el precepto; la remisión corrobora la competencia del Estado en esta materia”*⁴¹².

La reforma constitucional adolece de falta de consecuencias jurídicas; ya que no responde ante aquellos elementos que se llevan denotando desde la entrada en vigor de la Constitución. Podría encontrarse un motivo para la limitación del endeudamiento en tratar de evitar una posición dominante del Estado en el mercado de capitales; pero este motivo es puramente económico y no debería trascender al ámbito jurídico⁴¹³.

Consideramos que con esta reformase pretende consagrar constitucionalmente aquello que pareciera desprotegido en el ordenamiento jurídico, implicando desconfianza en los instrumentos normativos reconocidos por la Constitución. Existe un precepto constitucional en el que se recogen las limitaciones a financiación y déficit. La normativa europea recoge la imposición de sanciones. Es decir se intenta solventar una situación

⁴¹² AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADO IGLESIAS, G.: La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. Cuadernos de Derecho Público, n°. 12 (enero-abril, 2001), página 14. SOLER ROCH, Mª T.: “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”, Presupuesto y Gasto Público, nº 27, p.73 y ss.

⁴¹³ DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Ed. Tecnos, Madrid, 2011. MUÑOZ MACHADO, S. “El dogma de la Constitución inacabada”, en REDEC, 90, 2010 págs. 254 y ss. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: Los valores superiores, Tecnos, Madrid, 1986. págs. 162-163.

financiera difícil con sanciones. Resulta paradójico que el precepto reitere la obligatoriedad del pago del servicio de Deuda Pública pero establezca un límite de déficit que podría ser necesario para la satisfacción de esa obligación.

8.4.-Reforma constitucional y redimensionamiento financiero de las CC.AA. y Administraciones Locales.

La reciente reforma de art. 135 CE responde a la necesidad de adecuación de nuestra realidad jurídica a las exigencias de la UE. Es una reforma por el procedimiento general cuya contestación se ha centrado en el objetivo y medios planteados por la Ley a la hora de reformar la planta local. Respecto del qué, por el apoderamiento al Estado para controlar, vigilar y disciplinar a las Administraciones territoriales a fin de asegurar el equilibrio presupuestario. Respecto del cómo ha sido una reforma llevada a cabo sin consenso constituyente y sin la apelación al pueblo soberano⁴¹⁴.

Desde el punto de vista político no cabe minusvalorar el déficit de una reforma constitucional en la cual sólo dos órganos constitucionales asumen en exclusiva la función de reforma⁴¹⁵.

Respecto del cuándo se ha criticado su celeridad y la exclusión del consenso con las demás fuerzas políticas. Existen pocas dudas del desajuste de nuestras cuentas públicas, en la raíz de los desequilibrios económicos-financieros están el crecimiento desbocado del gasto público y las crecientes dificultades de financiación del Estado y de las Administraciones territoriales.

⁴¹⁴ ALMEIDA CERRECEDA, M.: "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local", en *La planta del Gobierno local*, Juan José Díez Sánchez coordinador, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, págs. 61 y ss. DÍEZ SÁNCHEZ J.J. (Coord.): *La Planta del Gobierno Local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013.

⁴¹⁵ ÁLVAREZ CONDE, E. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, págs. 160-164. BASTIDA, F.J. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, págs. 172-176. GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J.: "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española". *Revista de la Administración Pública*, número. 187, 2012.

A la hora de agrupar las disfunciones de una organización de la Hacienda del Estado, descentralizada asimétricamente en las dos funciones esenciales de toda Hacienda pública. El ingreso y el gasto había devenido en una necesidad constitucional vista la debilidad práctica de la base jurídica que la CE en el art. 149.1.11^a, 13^a, 14^a y 18^a ofrece al Estado. La STC 134/2011 reitera que “*la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general cuya coordinación está atribuida al Estado. Esta competencia es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del Sector público estatal, autonómico y local*”. Pudiendo el Estado “*imponer limitaciones o topes máximos al gasto de las Administraciones públicas*”. Así mismo, las decisiones sobre la suficiencia financiera de las CC.AA., han de adaptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema de financiación (LOFCA).

Es llamativo que en los últimos tiempos se haya transmitido la idea de que el Gobierno para fijar la actuación de la política económica nacional necesitaba jurídicamente la aquiescencia de las CC.AA.

Se ha creado una idea de que el Gobierno estaba desapoderado incluso en los más consustancial como es el gobierno y dirección de la economía. La reforma del art 135 CE no habría sido necesaria si estuviera jurídicamente clara la existencia que, según la Constitución, tiene el Gobierno para llevar a cabo la política económica nacional.

El desafío que tiene hoy España es la reforma del Estado y la Constitución que nos permita afrontar nuestra pertenencia a la UE. La desactivación de la LO 5/2001 llevada a cabo en 2006 ha resultado una decisión que enviaba un mensaje equivocado a las Administraciones territorial respecto a la gestión del gasto público.

La estabilidad presupuestaria es una condición necesaria para garantizar, a medio y largo plazo, un crecimiento económico sostenido. Los desequilibrios arruinan las perspectivas de crecimiento y la confianza en los actores⁴¹⁶.

Las críticas al cómo se llevó a cabo la reforma se basan en el procedimiento elegido y en la ausencia de diálogo con los grupos minoritarios lo que ha quebrado gravemente el consenso constitucional sentando el precedente de que cualquiera de las previsiones de la Constitución que no estén especialmente protegidas por su art. 168 puede ser objeto de reforma.

Se ha cuestionado el propósito de incorporar al texto de la Constitución normas de estabilidad financiera y presupuestaria por imposición de la UE que habrían tenido mejor

⁴¹⁶ DÍAZ CORRAL, M., GARCÉS SANAGUSTÍN, M.(2004): “Fundamentos jurídico-constitucionales de las leyes de estabilidad presupuestaria. Principios y ámbitos de aplicación”, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho e España*, págs. 79-80.

encaje en una Ley Orgánica y que atentan contra la autonomía financiera y política de las CC.AA. Se añade incluso, que esta reforma supone un ataque frontal a los fundamentos del Estado social y democrático de derecho, en la medida que las restricciones hacen imposible el Estado del bienestar, indicándose incluso que la imposición de tales límites afecta a la realidad de las instituciones democráticas⁴¹⁷.

De todo esto, es atendible la crítica que se refiere a la opción de llevar el contenido de la reforma a una Ley Orgánica ex profeso, de específica remisión en la propia Constitución. En las conclusiones del Consejo Europeo del 24 de marzo de 201 se incluía el compromiso de los estados miembros de incorporar a la legislación nacional las normas presupuestarias de la UE. No debe olvidarse que la economía española tiene escasa capacidad de ahorro y ha necesitado siempre la apelación al mercado de capitales, mediante el endeudamiento interior y exterior. Existen otras posiciones que abogan por la disolución del Estado social de Derecho y en la destrucción de la autonomía financiera de las CC.AA. Los límites impuestos por esta reforma no serán fácilmente conciliables con los objetivos máximos del Estado social y democrático de derecho⁴¹⁸.

La cláusula constitucional de Estado social y democrático de derecho ha de considerarse como un auténtico principio constitucional de inmediata y directa aplicación ya subrayada por el TC. Pero el Estado social y democrático de Derecho genera un incremento de las demandas, expectativas y compromisos sociales que en la conciencia de los ciudadanos se han considerado como una especie de derecho adquirido. La consecuencia de ello es que el estado fiscal debe cargar con los costes comunes de una producción de bienes y servicios cada vez más socializada que debe financiarse a través de impuestos o endeudamiento público. El Estado tiene entre sus tareas la recaudación de la cuantía de ingresos necesaria para financiar las funciones redistributivas y de intervencionismo económico. La recaudación de impuestos tiene que hacerse en un contexto de equilibrio con respecto a la posición económica y poder adquisitivo de la

⁴¹⁷ CALVO VERGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda pública en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea”, *Revista Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2013, págs. 9 y ss. CARRASCO MONTEAGUDO, I. Y PARDO GARCÍA, E.I.: “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en Una Europa Ampliada”, en *Nuevas Tendencias en Política Fiscal*, núm. 835/2007.

⁴¹⁸ CÁMARA VILLAR, G. (2011), “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, págs. 176-181. DE CARRERAS SERRA, F.: “La reforma del artículo 135 CE” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011. GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 165-198.

sociedad sobre la que se aplique con el objetivo de no generar desequilibrios dentro de la comunidad política⁴¹⁹.

La raíz del endeudamiento público es el círculo vicioso de la crisis fiscal del Estado. Ello explica que los estados tiendan a buscar la salida a menos ingresos y mayor gasto en el endeudamiento público⁴²⁰.

El problema de los límites a la expansión a la prestación social de bienes y servicios ha pasado hoy a primer plano debido no solo a los fenómenos de globalización económica, sino a la creciente resistencia de los ciudadanos al aumento de la presión fiscal. Será cada vez más difícil para los Gobiernos sostener el volumen de gasto público que resulta de los compromisos normativos del estado. Pero sostener que esta reforma destruye los fundamentos del estado social y democrático de derecho es exagerado.

El contenido de la reforma no implica el desmantelamiento del estado proclamado en la Constitución. La existencia de un límite financiero ha sido siempre declarada con firmeza por nuestro TC. Sólo la estabilidad y buen funcionamiento de la economía proporciona los presupuestos necesarios para cumplir las tareas sociales. Existe pues un límite en la capacidad financiera del Estado a las demandas de prestaciones sociales

Se dice que algunas de las medidas incorporadas entran en contradicción con la cláusula de Estado social de derecho. Esa es una consecuencia que, de producirse, no cabría achacarla tanto a la norma constitucional como a la mala administración y gestión de los recursos públicos que son escasos, lo que exige una rigurosa reconsideración de las prioridades del gasto público por parte de las Administraciones públicas.

Las críticas a la reforma que la consideran como un ataque a la autonomía financiera y política de las CC.AA. deben considerar que la autonomía de las CC.AA. no es soberanía

⁴¹⁹ CUEVAS GONZÁLEZ, F.J.: "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales (Tesis Doctoral), UBU, 2012 en <http://handle.net/10259/194>. DE ESTEBAN, J.: "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, págs. 195-198. FALCÓN Y TELLA, R. (2011), "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 25, págs. 1-9.

⁴²⁰ DE MIGUEL CANUTO, E.: "Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública", *Crónica Tributaria*, Boletín de Actualidad núm. 2/2012, págs. 49 y ss. GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: "El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012", *REDF*. Núm. 160, 2013, págs. 137 y ss.

y su autonomía cobra pleno sentido dentro de la unidad de España. La autonomía financiera es compatible con un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias. La STC 134/2011 deja clara la doctrina constitucional al respecto:

-La limitación del gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su base en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general.

-Las decisiones sobre materia financiera han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el estado.

-La concepción de la estabilidad presupuestaria se aviene con las competencias del Estado prevista en el art. 149.1. 13ª y 14ª CE.

-La necesaria autorización estatal para operaciones de crédito de las CC.AA. no vulnera su autonomía política y financiera.

-La política presupuestaria forma parte de la ordenación económica general atribuida al Estado.

-La fijación de límites de endeudamiento a los entes locales es plenamente compatible con la autonomía municipal⁴²¹.

Debe observarse la función normativa ordenadora de la medida legislativa en cuestión con relación a la materia de la competencia estatal controvertida y en su correcto entendimiento dentro de la ordenación general de la economía así como en la potestad de coordinación de la política económica y financiera del estado de las autonomías que permite al Estado establecer medios y sistemas de ordenación, competencia que puede desarrollarse con medidas legislativas de diverso alcance y alcance.

⁴²¹ FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A.: “Algunos aspectos de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación con las Entidades Locales”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 150 (2012), págs. 12 y ss. (p. 19). GONZÁLEZ LÓPEZ, Mª C: “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su aplicación a las entidades locales”, *Boletín Derecho Local*, 1.12.2013. RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La Constitución del Estado de las Autonomías. Teoría constitucional y práctica política en el “federalising process” español*, Ed. Biblioteca Nueva S. L., Madrid, 2003.

La autonomía política no equivale a soberanía. El TC ha declarado que “*la competencia estatal de ordenación general abarca las líneas de actuación tendentes a garantizar los objetivos de la política económica global o sectorial fijados por la CE*”. El carácter de hacienda de coordinación que resulta de nuestra Constitución ha sido subrayado con firmeza por la jurisprudencia constitucional.

La función de la LOFCA es delimitar la autonomía y las competencias financieras de las CC.AA. regulando y condicionando el ejercicio de estas competencias; por lo cual sus disposiciones no pueden ser contravenidas ni ignoradas por las CC.AA. La razón de ser de la LOFCA es diseñar un sistema de financiación autonómica dotado de coherencia interna y de homogeneidad de modo que sea aplicable a todas las CC.AA.; habilitando para ello la intervención unilateral del Estado. El carácter básico que tiene la garantía de equilibrio de las cuentas públicas y la determinación estatal del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones públicas establecido por las leyes de estabilidad presupuestaria y de derecho comunitario europeo.

La reforma del art. 135 CE entraña una cesión de soberanía a la UE. Es una cesión que altera el equilibrio de la división de poderes entre el parlamento y el Gobierno en materia presupuestaria y limita su libertad de configuración en el ejercicio de sus competencias constitucionales. Los principios básicos y el diseño constitucional del procedimiento presupuestario nacional resultan profundamente alterados por el Derecho comunitario y afecta a las relaciones del Estado con las Administraciones territoriales⁴²².

La Directiva 2011/85 UE define las obligaciones y límites que el Derecho comunitario impone a los estados miembros: reglas fiscales de carácter plurianual, techo de gasto según el crecimiento del PIB; marco plurianual para el procedimiento presupuestario; fijación de objetivos de déficit y deuda pública; mecanismos de coordinación y control de las finanzas de todas las Administraciones y exigencia de publicidad de las responsabilidades que asume el Estado⁴²³.

⁴²² DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M^a, “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, *Diario La Ley*, núm. 7760 (Jueves, 22 de diciembre) 2011, págs. 1-8. GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.: “Aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas y entes locales. La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria”, en *Presupuesto y Gasto Público* 27/2001, pág.57 y ss. MARTI DEL MORAL, A.: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, libro dirigido por COSCULLUELA MONTANER, L.; MEDINA ALCOZ, L., op. cit. Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012, págs. 271 a 292.

⁴²³ Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros MARTÍNEZ MANZANEDO, R, *El sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad como marco de referencia conceptual contenido en la normativa de estabilidad presupuestaria*, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2004, págs. 169 y ss. SERRANO LEAL, C. Y MONTORO ZULUETA, B.:

El contenido de la reforma constitucional puede desglosarse así:

-El apdo. 1º proclama que “todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Es una norma que tiene efecto vinculante para toda la actividad financiera. Su vulneración puede acarrear inconstitucionalidad y nulidad. La STC 134/2011 no ha apreciado extralimitación competencial alguna que vulnera la autonomía financiera y política de las CC.AA.

Desde el punto de vista de su estructura normativa enuncia un principio jurídico que sirve de fundamento y se condensa en el conjunto de “*reglas jurídicas*” que se contienen en sus siguientes apartados así como en los de la correspondiente Ley Orgánica que lo desarrolla.

Los principios o normas constituyen la base, el criterio o la justificación del mandato, en tanto necesitan una concreción en ulteriores normas; los principios jurídicos, en cambio, son normas que carecen de un supuesto de hecho predeterminado, aunque ello no signifique que de ellos no se deriven consecuencias jurídicas. Ordenan que algo se realice en la mayor medida posible. Son mandatos de optimización porque pueden ser cumplidos en diferente grado.

Entre los principios y las normas de la Constitución no hay diferencias de naturaleza sino solo de estructura y de función: ambos tipos de preceptos forman parte del ordenamiento jurídico y son por ello derecho objetivo.

La LO 2/2012 ofrece un mecanismo jurídico para asegurar el cumplimiento de las normas del Derecho comunitario. Es una Ley de buenas hechuras cuyo problema estará en su fuerza de obligar, su autoridad y su capacidad de vinculación en una de las materias que más inseparablemente está unida a la política.

La Ley delimita el ámbito subjetivo de aplicación de los mandatos constitucionales. El apdo. 2º dispone “*El Estado y las CC.AA. no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE*”. Este mandato se completa con la remisión a una Ley orgánica que, por tanto, queda integrada en el “*bloque de la constitucionalidad*” por lo que es norma delimitadora de competencias entre el estado y las CC.AA.⁴²⁴.

“El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro” Boletín Económico de ICE N° 2905, del 16 al 28 de febrero de 2007, pág. 6.

⁴²⁴ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001. MARTÍN QUERALT, J.: “La

El déficit estructural es la diferencia entre el déficit presupuestario (diferencia entre ingresos y gastos) y el déficit cíclico (atribuible a determinadas coyunturas) lo que otorga a este concepto una gran ambigüedad puesto que no es una variable económica que pueda ser observada sino que ha de ser estimada. La LO no dice nada para el procedimiento de cálculo del déficit estructural lo cual hace aún más ambiguo el concepto.

El mandato constitucional es más inflexible con las Corporaciones locales a las que coloca en situación de equilibrio o superávit presupuestario prohibiéndoles el estructural.

La razón reside en la menor capacidad financiera de las haciendas locales para corregir por sí solas las desviaciones presupuestarias. En cambio las CC.AA. tienen posibilidades de actuar sobre sus propios recursos. De esta manera el sistema permite que las CC.AA. puedan por sí mismas incrementar los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación supone un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, aunque hay que tener en cuenta la caída de recaudación por la crisis.

La Ley Orgánica de estabilidad Presupuestaria incorpora la “regla d gasto” en virtud de la cual la variación del gasto no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del POIB de la economía española. La Ley establece, además, un destino para el superávit: la reducción de la deuda. Los objetivos de estabilidad se fijarán por el Ministerio de Hacienda teniendo en cuenta la regla del gasto, el saldo estructural del ejercicio anterior y las recomendaciones de la Comisión de la UE⁴²⁵.

El incumplimiento exigirá a las Administraciones públicas la presentación de un “Plan económico-financiero” que permita, en un año, corregir la desviación y de un Plan de

constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?”, *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011, págs. 5 y sigs. DE LA HUCHA CELADOR, F.: La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 153/2012, pág. 31.

⁴²⁵ CARRASCO MONTEAGUDO, I. Y PARDO GARCÍA, E.I.: “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en Una Europa Ampliada”, en *Nuevas Tendencias en Política Fiscal*, núm. 835/2007. FREIXES SANJUAN, T.: “La igualdad y el futuro de Europa: Reflexiones en torno al proceso de constitucionalización”, en Artículo 14. Una perspectiva de género. Boletín de Información y Análisis Jurídico, nº 16, Instituto Andaluz de la Mujer, septiembre de 2004.

reequilibrio para alcanzar el objetivo previsto. La STC 134/2011 advierte que ello “no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución de la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional”.

En caso de incumplimiento de Plan económico-financiero o de reequilibrio la Administración responsable aprobará en quince días la “no disponibilidad de créditos” que garantice el cumplimiento del objetivo establecido y constituir un “depósito con intereses” en el Banco de España que puede convertirse en multa coercitiva si persiste en seis meses. La Ley habilita al Gobierno (art. 155 CE) a adoptar medidas para obligar a su cumplimiento forzoso” que podrían llegar a la suspensión de la Autonomía, norma importante cuya aplicación requerirá prudencia y firmeza.

El apartado 3º repite la formulación del principio de reserva de ley en materia financiera, pero con una alteración: “El Estado y las CC.AA. habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda o contraer crédito”. Lo que refuerza el compromiso con la disciplina presupuestaria.

La deuda pública o el crédito siguen estando sujetos a la autorización estatal. Se reitera la regla jurídica de la inclusión automática del pago de la deuda en los estados presupuestarios de gastos y la prohibición de enmienda o modificación de dichos créditos si se ajustan a la ley de emisión generalizándola a todas las Administraciones.

Pero añade una importante novedad: “su pago gozará de prioridad absoluta” una norma que constriñe la autonomía financiera del Estado y Administraciones públicas.

Esta prelación se impone a los demás créditos preferentes establecidos tanto por la legislación civil como por la tributaria. La preferencia en la prelación constitucional no se predica en el volumen global de la deuda sino únicamente de las emisiones y créditos contraídos en operaciones financieras sobre deuda pública.

Los límites establecidos por la UE y el valor de referencia del TFUE se convierten en parámetros de constitucionalidad.

La ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece la distribución entre todas las Administraciones del límite de gastos (6% del PIB)

El apartado 4º enumera los supuestos excepcionales en que podrán superarse los límites del déficit estructural y del volumen de deuda (catástrofes naturales, situaciones de emergencia...). Una cabalgata de conceptos jurídicos indeterminados que pueden ser interpretados según convenga.

La LO 2/2012 añade dos precisiones: “*esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo*” y “en cualquier caso será necesario que se dé una tasa de crecimiento anual negativa del PIB”.

En estos casos excepcionales la LO establece que “deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural.

El apartado. 5º dispone que “*una Ley Orgánica desarrollará sus principios*” y, en todo caso, regular la distribución de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales de superación, la forma y plazo de las correcciones desviaciones, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento.

Esta Ley enuncia y desarrolla los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, eficacia y eficiencia, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. Regula los mecanismos aseguradores de la estabilidad y las medidas de corrección así como las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso: contiene, por último, las medidas de instrumentación del principio de transparencia⁴²⁶.

El apartado 6º ordena que “*las CC.AA. adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias*”.

Es la imposición a las CC.AA. de una obligación constitucional de respetar los límites del déficit público estructural establecido y de volumen de deuda pública y que incluye cuantas normas y decisiones adopte el estado dentro de sus competencias

El problema del precepto constitucional será, aparte de su aplicación efectiva, el de su “*justiciabilidad*”, dada la singular apertura e indeterminación de muchas de tales normas. El control de constitucionalidad confiado al TC, se mueve en una permanente tensión entre los dos extremos de la deferencia frente al legislador democrático y su libertad de opción política y su aplicación activista. El tópico según el cual la Constitución es neutral está muy arraigado con la consecuencia de que el margen de discrecionalidad del legislador en el campo de la política económica es más amplio.

La intervención de los jueces en dar protección contra acciones financieras tiene una base menos segura que la protección contra limitaciones de la libertad. La consideración de la

⁴²⁶ GONZÁLEZ LÓPEZ, M^a C: “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su aplicación a las entidades locales”, Boletín Derecho Local, 1.12.2013.

constitucionalidad de medidas estatales financieras por los jueces es más difícil cuando estas medidas tienen relación con hechos económicos.

La Constitución económica no es neutral entre los modelos contrapuestos de intervencionismo y libertad de mercado puesto que la cláusula de estado social de derecho vincula en un sentido social el orden económico, abierto por tanto a la intervención del Estado, más o menos intensa según la libertad de opción política de los poderes públicos en el marco y dentro de los límites fijados en la CE y por la UE⁴²⁷.

Si se pretende que esta pieza de la Constitución financiera sea realmente eficaz como norma conformadora de nuestro complejo estado, el TC no debiera detenerse, sin embargo, en un control formal externo sino también debería hacer un control material con la dificultad que ello conlleva por lo que respeta al equilibrio del Tribunal para no invadir la legítima de libertad de opción política que corresponde al legislador, sino la de tomar en cuenta informa, datos u opiniones de otras instancias ajenas al Tribunal. Esto plantea problemas de valoración e incluso novedades procesales como la apertura de una fase de “recibimiento de prueba” en el proceso constitucional de estas materias.

Dos circunstancias pueden lastrar la efectividad del control jurisdiccional de las normas constitucionales de estabilidad: por una parte la excesiva tardanza del TC en resolver recursos, por otra, el uso frecuente por parte del TC de la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad de eficacia en el futuro⁴²⁸.

⁴²⁷ BASSOLS COMA, M., “La Constitución económica”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 277-290. COSCULLUELA MONTANER, L. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Derecho público económico*, Iustel, Madrid, 2009. GARCÍA, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1966. GARCÍA PELAYO, M.: Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” en RAMIREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979; insertado en sus *Obras Completas*, CEC, Vol. III, Madrid, 1991. PAREJO ALFONSO, L. : *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983. REY MARTÍNEZ, F.: *La propiedad privada en la Constitución española*, BOE y CEC, Madrid, 1994.

⁴²⁸ ALEGRÍA, A., “Reforma constitucional, Unión Europea y Comunidades Autónomas”, ARRANZ DE ANDRÉS, C., SERNA VALLEJO, M., *Estudios de Derecho español y europeo: libro conmemorativo de los primeros 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria, Santander, 2009, págs. 521-540. ENERIZ OLAECHEA, E.J.: “La reciente reforma de la constitución española, los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2011. SIMÓN, H.: “La jurisdicción constitucional” en *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, pag.827. TOMAS y VALIENTE, F. “La resistencia constitucional y los valores” en *Obras Completas*, CEC, Madrid, 1997. Volumen V, págs. 4435-4445.

En la primera referencia a la reforma del art. 135 en la STC 189/2011 se contienen algunas declaraciones de interés sobre el nuevo art 135 puede servir de canon de constitucionalidad respecto de asuntos interpuestos antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional. El TC subraya que el art. 135 es un “*mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que queda fuera de la disponibilidad de la competencia del estado y de las CC.AA.*”. La remisión a la Ley Orgánica “*obviamente estatal*”, “corroboración la competencia del Estado en esta materia.

8.5.-Deshidratación del Estado Social bajo el art.135 CE.

El texto constitucional de 1978 responde a una forma constitucional del Estado legislativo que se caracteriza por la supremacía de la ley que se considera además como la manifestación de la voluntad democrática. En el Estado constitucional, la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y en los Estados de derecho contemporáneos recoge una serie de contenidos de moralidad que positiviza en forma de derechos fundamentales y que no van a poder ser modificados por mayorías simples.

La Constitución es la muestra más clara de la voluntad general y es, al mismo tiempo, un carácter paradójico: por un lado, es fruto de la decisión democrática de una amplia mayoría pero, por otro, parece limitar las decisiones de las generaciones venideras al sustraerle la posibilidad de decidir sobre los derechos fundamentales. La Constitución aparece entonces como una norma que limita el poder de la democracia con la justificación de protegerla⁴²⁹.

Siendo así, el control de institucionalidad es esencial e indispensable no sólo como instrumento de protección de los derechos de los individuos, sino también y sobre todo, con el fin de impedir que el poder legislativo pueda aspirar a cubrir y representar todo el espacio de la Constitución.

El paso de un Estado legislativo a uno Constitucional de derecho viene dado por el papel que en este último juega la Constitución no solo como una norma que establece como deben ser tomadas las decisiones, sino también sobre lo que hay que decidir. Este cambio procede, sobre todo, de la incorporación de los derechos fundamentales al texto constitucional⁴³⁰. Eso provoca que la interpretación juegue un papel fundamental al

⁴²⁹ APARICIO PÉREZ, M. A., “Modelo constitucional de Estado y realidad política”, en ANDRÉS IBAÑEZ, P. (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996. REY PÉREZ, J.L.: “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y libertades*, núm. 16, 2007, págs. 137-156. TORRES DEL MORAL, A.: “El Estado internacionalmente integrado”, en *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid, 2004: Universidad Complutense, 2ª ed., págs. 109 ss.

⁴³⁰ ALÁEZ CORRAL, B.: “Supremacía y rigidez constitucionales”, *Revista española de*

presentarse los contenidos de una formada vaga y ambigua. Y es aquí donde el poder judicial adquiere relevancia porque será él quien deba medir el alcance del contenido de la Constitución.

La definición que se está haciendo del Estado constitucional puede resultar un tanto inexacta. Es posible diferenciar entre un constitucionalismo político y uno humanista. El primero defiende que en el texto constitucional se recogen una serie de valores y principios en forma de derechos cuyo alcance no va más allá de lo pactado por la comunidad política. Esto llevaría a realizar interpretaciones literales y originalistas de los contenidos constitucionales. El constitucionalismo humanista considera que la Constitución es un mecanismo para hacer valer a nivel constitucional una serie de valores de justicia que se consideran objetivos universales llevando a que la distinción entre derechos ciudadanos y humanos sea cada vez más fina. Aunque partamos de un constitucionalismo político eso no significa que no se pueda hacer una interpretación del contenido de la Constitución; el problema es que en el momento constitucional de atan las manos de generaciones venideras. La inclusión de los derechos en la Constitución supone levantar un coto vedado a la decisión de las mayorías. En esta visión de los derechos como coto vedado es donde se pone más en evidencia la tensión entre constitucionalismo y democracia, entre derechos y democracia⁴³¹.

La posición suprema que ocupa la Constitución en el ordenamiento, no solo como norma superior, sino como norma que determina la esencia de ese Estado. Un cambio de Constitución viene a ser un cambio de modelo político⁴³². En segundo lugar, esa norma no solo incluye aspectos procedimentales, sino que reconoce derechos, esto es, juridifica

derecho constitucional, núm. 47, 1996, págs. 373-391. ARENILLA SAEZ, M.: Marco constitucional. Conferencias-I. Iustel. Madrid, 2013, p.38. COBREROS MENDAZONA, E.: “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1987, págs. 27-59.

⁴³¹ COURTIS, C.: “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en CARBONELL, M. (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2007, págs. 185-209. VALADÉS, D.: *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, 2ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2004.

⁴³² CREGO GÓMEZ, M.: “Rigidez constitucional y estado social”, ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (dir.), *La experiencia jurisdiccional. del Estado legislativo de Derecho al Estado constitucional de Derecho*, CGPJ, Madrid, 1999, págs. 33-88. FERRERES COMELLA, V. “Una defensa de la rigidez constitucional”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000, págs. 29-47. BALAGUER CALLEJÓN, Mª L., “Reforma Estatutaria y Reforma Constitucional”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex, INAP, Madrid, 2005, Vol. 2, págs. 251-256. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, (mayo-agosto 1987), págs. 7 y ss.

determinados valores morales. Este es el rasgo esencial para que estemos en un Estado constitucional: que en la norma suprema del sistema se incluyan derechos y se reconozcan valores morales juridificados.

Podemos criticar estados constitucionales porque la forma de plasmar esos valores no haya sido adecuada o insuficiente, porque se haya dado mucha importancia a la libertad y poca a la igualdad o porque no se hayan reconocido los derechos de nuevas generaciones.

Y, en tercer lugar, el poder judicial cobra un protagonismo que no tenía en el estado legislativo. La judicatura cobra mayor protagonismo al tener que tomar decisiones a la hora de delimitar el alcance de los derechos.

La Constitución de 1978 responde a este modelo constitucional. Es una norma que no solo establece las formas de producción normativa y la distribución de competencias entre los poderes del estado, sino que además, contiene unos contenidos de moralidad que responden a ese modelo del Estado social y democrático por lo que es necesario que tenga una cierta estabilidad⁴³³.

El modelo de Estado constitucional parte de una concepción de la democracia dualista, puesto que diferencia las decisiones tomadas en el momento constitucional y las tomadas todos los días. Las primeras aparecen revestidas de gran importancia de ahí que las mayorías políticas no puedan entrar a reformar esos acuerdos. Muchas constituciones presentan rigidez a la hora de ser alteradas, rigidez que se manifiesta en la exigencia de una mayorías cualificada o en la necesidad de respaldar la modificación con un referéndum. Algunos textos constitucionales excluyen la posibilidad de reforma de alguna de sus partes. El modelo de Estado constitucional contempla restricciones a la posibilidad de realizar reformas.

En la tesis dualista, los representantes políticos no tienen autoridad para revocar las decisiones contenidas en la Constitución y ello es debido a que en el texto constitucional se recogen los procedimientos a través de los cuales se resolverán los conflictos existentes en una sociedad y, por otro y como consecuencia, a que requieren especial consenso. Esta tesis no niega la democracia, simplemente diferencia dos tipos de

⁴³³ DE OTTO Y PARDO, I.: "Derecho Constitucional. Sistema de fuentes", Ariel, Barcelona, 1988, págs. 124-126. DÍAZ RICCI, S. M., *Teoría de la reforma constitucional*, UNAM-UCM-Ediar, Buenos Aires, 2004. FERRAJOLI, L.: "Libertad de circulación y constitucionalismo global", en *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 204. págs. 125 y ss. GAMBINO, S.: "Derechos fundamentales y formas de Estado: reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI", *Revista de Estudios Políticos*, 117 (nueva época), Julio-Septiembre 2002.

decisiones, las que se adoptan en el momento constitucional y el resto, lo cual deja ver cierta desconfianza en el principio de representatividad. Algunos autores subrayaban el carácter popular de la Constitución frente al de las leyes aprobadas por los representantes políticos⁴³⁴.

Se sostiene también que las mayorías tienen legitimidad para pronunciarse sobre materias triviales, pero también sobre materias importantes. El modelo dualista no niega la democracia, lo que hace es intentar salvar las reglas del juego que nos hemos dado. Por ello es por lo que los textos constitucionales incluyen esquemas de rigidez. Modificar eso supone cambiar de modelo y parece lógico que sólo pueda hacerse por mayorías cualificadas.

La reciente reforma del art. 135 CE supone abrir el momento constitucional, aun cuando formalmente no entre dentro de las materias del art. 168.

La reforma se ha realizado a gran velocidad entre los dos grupos mayoritarios; al no estar el 135 entre los artículos que suponen un procedimiento agravado de reforma de acuerdo con el 168, la decisión de modificación no ha sido preciso ratificarla con un referéndum.

Esta forma de realizar la modificación es razón suficiente para rechazarla debido a su falta de transparencia. La reforma se ha justificado como si fuera un simple cambio cosmético. Sin embargo los cambios suponen introducir una línea ideológica que contradice la definición de España como estado social.

El art 135 en su redacción original decía lo siguiente:

-El Gobierno deberá estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

-Los créditos para el pago de intereses se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos.

La nueva redacción dice:

⁴³⁴ ALONSO GARCÍA, R., “Reforma constitucional: la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 557-561. ARANDA ÁLVAREZ, E.: “La “sustancialidad” del procedimiento para la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29,2012, págs. 391-410.

- Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- El Estado y las CC.AA. no podrán incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE. Las Entidades Locales presentarán equilibrio presupuestario.
- El Estado y las CC.AA. deberán estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer créditos. Los créditos para satisfacer interés y capital de la deuda se entenderán siempre incluidos en los gastos de los presupuestos y su pago tiene prioridad absoluta. El volumen de la deuda pública del conjunto de las Administraciones en relación con el PIB del estado no podrá superar el valor referencial establecido por la UE.
- Los límites de déficit estructural solo podrán superarse en supuestos excepcionales (catástrofes naturales, recesión).
- Una Ley Orgánica desarrollará los principios de este artículo y regulará en todo caso.
- La distribución de los límites de déficit y deuda entre las Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación y la forma y plazo de la corrección de las desviaciones que puedan producirse.
- La metodología para el cálculo del déficit estructural.
- La responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento.
- Las CC.AA. adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias⁴³⁵.

La antigua redacción permitía al Estado emitir deuda y contraer crédito. En la nueva, esta posibilidad se limita, pasándose de una posibilidad a una prohibición a hacerlo más allá de un límite. Esto supone romper el consenso constitucional y de forma fraudulenta alterar el carácter social de nuestro Estado de Derecho asumiendo tesis neoliberales. El modelo de Estado de bienestar era el fruto de un acuerdo entre las fuerzas del capital y

⁴³⁵ALÁEZ CORRAL, B., “La reforma constitucional como motor de las transformaciones actuales del Estado español”, CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. y TEROL BECERRA, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thompson-Aranzadi, Madrid, Vol. 1, 2006, págs. 465-488. ÁLVAREZ CONDE, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, págs. 161-162 y Alberti Rovira, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, pág. 168.

del trabajo. Desde los años noventa estamos viviendo una transformación del capitalismo que ha pasado de ser productivo a ser financiero⁴³⁶.

La reforma constitucional se corresponde con la ideología neoliberal, con el papel que este atribuye al Estado y su negación de los derechos sociales. Haciendo esto se convierte la Constitución en un texto antinómico pues el nuevo art. 135 resulta incompatible con la cláusula social del art. 1.1. Esta cláusula significa que la igualdad no debe quedarse en lo formal sino alcanzar a lo sustantivo garantizando a las personas un mínimo vital y una distribución equitativa de la renta. Renunciando a la posibilidad de déficit y endeudamiento, el Estado se ata las manos para poder hacer realidad el fin del art.40⁴³⁷.

Si esta reforma no se acompaña de otra que establezca un mínimo del PIB que el Estado está obligado a gastar en derechos sociales, se está anulando la protección social y el bienestar y se está siguiendo una vía fraudulenta para reformar el Título preliminar. Lo que se decide en el momento constitucional no es únicamente la forma y estructura del Estado, los procedimientos, las competencias y funciones, sino que también se acuerdan una serie de derechos⁴³⁸.

Los momentos constitucionales vienen marcados por ser de crisis o de inestabilidad. Eso provoca que, debido a los consensos, el texto constitucional sea lo suficientemente ambiguo para reformarlo posteriormente. La reforma del art. 135 ataca la sostenibilidad y garantía de los derechos sociales, se recortan gastos en educación, sanidad, se priva de asistencia sanitaria a los desempleados que lleven más de año, se recortan las rentas mínimas de inserción...con el objetivo de reducir el déficit del estado sin tener en cuenta los derechos sociales⁴³⁹.

⁴³⁶ BASSOLS COMA, M., "La Constitución económica", *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 277-290. CANO BUESO, J.: "Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 15,2011, págs. 121-144. CANO CAMPOS, T.: "La invalidez sobrevenida de los actos administrativos", Civitas, Madrid, 2004.

⁴³⁷ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMENEZ, J.M.: "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley* núm. 7760/2011, pág. 1. ESCUDERO ALDAY, R., "Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011", *Eunomía, Revista en cultura de la legalidad*, Núm. 2, 2012, págs. 86-98.

⁴³⁸ GORDILLO PÉREZ, L.I., "A propósito de la reforma constitucional de 2011", *El Cronista* núm. 25,2012, pág. 32; TAJADURA TEJADA, J., "Reforma constitucional e integración europea", *Claves de Razón Práctica* núm. 216, 2011, pág. 23. PÉREZ ROYO, J. (2011), "La reforma constitucional en perspectiva", diario *El País*, publicado el 4 de septiembre. Disponible en línea: http://www.elpais.com/articulo/opinion/reforma/constitucional/perspectiva/elpepiopi/20110905elpepiopi_12/Tes. Revisado el 8 de enero de 2016.

⁴³⁹ LÓPEZ AGUILAR, J. F.: "De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, págs.199-218. RODRÍGUEZ BEREJO, A.: "La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado", *Otrosí*, núm. 11,2012, págs. 7-16.

Otro aspecto polémico del acuerdo es que supone atar las manos de generaciones venideras. Este problema parece más conceptual que real ya que en el texto constitucional se recogen procedimientos de reforma.

Por otra parte es verdad que, en ocasiones, las reformas constitucionales son tan costosas que es difícil imaginar en qué circunstancias se pueden llevar a cabo pero cuando afectan al núcleo duro de los derechos no es extraño pensar que esos derechos protegen y alcanzan a futuras generaciones. Los derechos se configuran como precondiciones de la propia democracia. Es comprensible que la crisis económica obligue a hacer un nuevo diseño de nuestro modelo político y económico pero abriendo un nuevo memento constitucional. La reforma del art. 135 ha supuesto una alteración de los acuerdos del 78 ya que supone minimizar la capacidad del Estado para cumplir las obligaciones derivadas de la cláusula social. Como estamos viendo ya, la Administración y las CC.AA. únicamente pueden materializar esto reduciendo y recortando los derechos sociales⁴⁴⁰.

Capítulo 9.- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; alcance y reflejo constitucional.

9.1.-Ámbito de aplicación y principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La noción de estabilidad presupuestaria ocupaba, desde el inicio, un papel clave en la plasmación y desarrollo de la UE; la pertenencia al ámbito de la moneda única llevaba aparejada la renuncia a la autonomía de la política fiscal y, por ende, el abandono del déficit público como forma de financiar el gasto público, salvo circunstancias excepcionales.

La Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), desarrolla los principios de la reforma constitucional de 2011, y se introducen otros no previstos explícitamente en ella como la regla del gasto⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, págs. 172-176. FALCÓN Y TELLA, R. (2011), "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 25, págs. 1-9. JIMENA QUESADA, L.: "La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30,2012, págs. 335-356. PÉREZ ROYO, J. "La reforma del artículo 135 CE" *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011. RUBIO LLORENTE, F. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, págs. 203-210.

⁴⁴¹ ALVÁREZ CONDE E., SOUTO GALVÁN, C., *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2012. ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: "El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad

En primer lugar se alude a la estabilidad presupuestaria en los tratados constitutivos de la UE, posteriormente al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), luego a los principios que animan la nueva gobernanza económica de la UE y, finalmente, al Mecanismo Europeo de estabilidad (MEDE).

El examen para el ingreso en la UE incluía, entre otros, el requisito de respetar el techo marcado al déficit público. El art. 119.3 del TFUE contiene una referencia expresa a la necesidad de contar con precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas. El art. 121 del FUE tilda las políticas económicas nacionales como de bien común, por lo que se coordinarán en el Consejo, también se afirma que “*Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*”.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) establecía la obligatoriedad de que los estados miembros mantuvieran situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit. Estos estados adquirieron el compromiso de sanear sus cuentas públicas más allá del mínimo para cumplir los requisitos del PEC. Ante la crisis financiera de 2007, la UE reaccionó con una apelación a una mayor dosis de estabilidad presupuestaria; el cumplimiento de un plan escalonado de consolidación se convertía en una exigencia ineludible para estados con descontrol en sus finanzas⁴⁴².

Las bases políticas y económicas sobre las que se asienta la UE están atenazadas por el incumplimiento de las reglas básicas de funcionamiento. El destino de la UE parece depender de incesantes declaraciones, algunas incluso contradictorias.

En algunos países existe un problema de déficit presupuestario, pero el conjunto adolece de un problema de déficit de gobernanza económica y, sobre todo, política. La fuente del reforzamiento político se encuentra en el Consejo Europeo 2011b.

Las medidas adoptadas pueden agruparse así.

-Saneamiento presupuestario y reformas estructurales.

presupuestaria”. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011. CALVO VERGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda pública en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea”, *Revista Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2013, págs. 9 y ss. RUIZ ALMENDRAL, V, *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*, Ed. La Ley, Madrid 2008, pág. 105.

⁴⁴² CARRASCO MONTEAGUDO, I. Y PARDO GARCÍA, E.I.: “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en Una Europa Ampliada”, en *Nuevas Tendencias en Política Fiscal*, núm. 835/2007. SERRANO LEAL, C. Y MONTORO ZULUETA, B.: “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro” *Boletín Económico de ICE* N° 2905, del 16 al 28 de febrero de 2007, pág. 6.

- Corrección de desequilibrios macroeconómicos y mejora de la competitividad.
- Impulso al mercado único y a las PYMES.
- Mejora del marco jurídico de la gobernanza económica.
- Aprobación del Pacto por el Euro Plus que persigue impulsar la competitividad y el empleo. Este pacto establece que “Los estados miembros se comprometen a traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE.
- Restablecimiento de la salud del sector bancario.
- Establecimiento de un mecanismo Europeo de estabilidad (MEDE).

La Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) ha permitido el acceso a financiación adicional por los estados en dificultades por circunstancias excepcionales. La FEEF puede conceder préstamos financiándose en el mercado de capitales. Este tratado fue autorizado en España en 2012 junto con la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011.

Según el Considerando 4 del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) *“El estricto cumplimiento del marco de la UE, la vigilancia macroeconómica integrada, el marco aplicable a los desequilibrios macroeconómicos y las normas de gobernanza deben ser la primera línea de defensa contra las crisis de confianza”*. El MEDE tiene como finalidad movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad a sus miembros que experimenten graves problemas de financiación

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) conocido como *“Pacto Fiscal”*, se considera como un vehículo para europeizar la política presupuestaria basado en la constitucionalización de la regla de control del déficit. Para su virtualidad práctica sería necesario crear un tesoro Europeo y dar poderes al BCE para que sea un prestamista de últimas instancia.

El TEEG persigue reforzar el pilar económico de la UEM mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria. Estas medidas pueden agruparse en tres epígrafes: pacto presupuestario, coordinación de las políticas económicas y gobernanza de la zona euro.

Según el TEEG, la situación económica de las Administraciones Públicas será de equilibrio o superávit respetando el saldo estructural anual de dichas Administraciones. Este saldo estructural se considera una noción muy difícil de hacer operativa. Los Estados miembros garantizarán la rápida convergencia hacia sus respectivos objetivos a medio plazo; podrán desviarse temporalmente de sus objetivos en circunstancias excepcionales. Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB esté por debajo del 60%, el límite del objetivo a medio plazo (0,5%) podrá situarse en un máximo del 1% del PIB.

Cuando se observen desviaciones significativas, el estado afectado deberá aplicar medidas para corregir las desviaciones en plaza determinado. El incumplimiento del criterio de deuda motivará que se inicie contra el infractor el procedimiento d déficit excesivo.

El Estado contra el que se realice este procedimiento establecerá un programa de colaboración presupuestaria y económica en el que incluya las reformas estructurales que se deberán adoptar y aplicar a fin de garantizar la corrección efectiva y duradera. Los estados se comprometen a apoyar las propuestas de la Comisión Europea cuando esta considere que un estado incumple el criterio de déficit.

Los estados se comprometen a cooperar en una política económica que fomente el correcto funcionamiento de la UEM, usando activamente, medidas específicas y cooperación reforzada en cuestiones esenciales para el mejor funcionamiento de la eurozona, debatiendo previamente las grandes reformas y, en su caso, coordinándose entre sí.

Se regulan las características de las reuniones informales de la Cumbre del Euro. Tras cada reunión se presentará un informe al Parlamento Europeo. En definitiva, el nuevo marco fiscal se basa en el conjunto de reglas presupuestarias del PEC.

Las actuaciones precedentes en materia de regulación de la estabilidad presupuestaria en España se sitúan en la aprobación de la Ley 18/2001 fue la encargada de regular la aplicación del PEC en España. Lo hizo excluyendo la vía del déficit público para cubrir el gasto público. La eficacia de las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 se hizo especialmente patente en el ámbito de las Administración General del Estado y sector público estatal.

La novedad más importante de la reforma de 2006 fue la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico, lo que exigía obtener superávit cuando la economía creciese para destinarlo al posible déficit cuando no lo hiciese.

Posteriormente se efectuaron dos modificaciones de la regulación de la estabilidad presupuestaria, mediante la aprobación de la Ley 39/2010 que modifico el límite máximo anual del gasto y modificaciones de crédito y a través del Real Decreto-Ley 8/2011 por el que se revisaron la instrumentación del principio de estabilidad y los informes sobre su cumplimiento.

El Estado español ya ha cumplido con su obligación mediante la reforma del art. 135 de la CE y su desarrollo por Ley Orgánica (27/2012).La estabilidad se configura como límite constitucional cuya contravención acarrearía inconstitucionalidad y también como una orientación constitucional vinculante. Este mandato constitucional queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las CC.AA.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece en su exposición de la LOEPSF, el capítulo primero tiene por objeto el ámbito de su aplicación; el segundo sus principios generales, el tercero la instrumentación de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el cuarto medidas preventivas y coercitivas, el quinto la instrumentación del principio de transparencia y el sexto que incluye determinados criterios de gestión presupuestaria.

La estabilidad económica se concibe como una vía para alcanzar un crecimiento económico sostenido e impulsar la creación de empleo. Esta doctrina sostiene que unas finanzas públicas sólidas son requisito imprescindible para el crecimiento económico.

El art. 1 de la LOEPSF indica que su objetivo es crear los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos, a los que se adecuará la política presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

La LOEPSF se decanta por una definición omnicomprensiva de los agentes públicos: de una parte el sector público en sentido estricto; de otro, el integrado por las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás. El criterio sustantivo para la calificación de una unidad jurídica como administración pública es que su financiación no descansa mayoritariamente en ingresos por ventas.

Se mantienen los cuatro principios de la legislación anterior (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de recursos) y se introducen tres (sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional).

Esta estabilidad se entiende como “situación de equilibrio o superávit estructural”. Para los entes públicos no englobados en la definición de Administraciones Públicas se interpreta como “*equilibrio financiero*”.

La Ley incorpora la denominada regla de gasto. Hay que detenerse en dos definiciones: la de gasto computable y la de tasa de referencia:

-Por gasto computable se entienden los empleos no financieros definidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, el gasto no discrecional, la parte del gasto financiado por la UE y las transferencias a las CC.AA. y Corporaciones Locales.

-La tasa de referencia se calculará conforme a los criterios empleados por la Comisión Europea.

Cuando exista desequilibrio estructural el crecimiento del gasto público se ajustará a las medidas previstas en la LOEPSF.

Una novedad es la incorporación de otro principio esencial, como es el de sostenibilidad financiera, entendida como capacidad de financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública. Otros principios importantes son:

plurianualidad, transparencia, eficacia, economía, calidad, responsabilidad y lealtad institucional. La elaboración de los presupuestos de las Administraciones Públicas se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo. Las políticas de gasto público se encuadrarán en un marco de planificación plurianual⁴⁴³.

Se recogen igualmente principios de transparencia que implica que la contabilidad de las Administraciones Públicas deberá contener información suficiente que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Los presupuestos a Administración se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos con la capacidad o necesidad de financiación. Las CC.AA. remitirán al Ministerio información sobre las líneas fundamentales de sus presupuestos. La documentación suministrada informará sobre lo siguiente:

- Los proyectos de presupuestos iniciales o los de los estados financieros iniciales.
- Presupuesto general o, en su caso, estados financieros iniciales y cuentas anuales.
- Liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos o balance y cuneta de resultados.
- Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las CC.AA.
- detalle de todas las entidades dependientes de las CC.AA. y corporaciones locales incluidas en el ámbito la LOEPSF.

El Ministerio de Hacienda mantendrá una central de información que informará sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones en la que colaborará el Banco de España, debiéndose aplicar las políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Las disposiciones legales reglamentarias deberán supeditarse de forma estricta al cumplimiento de los principios de sostenibilidad y estabilidad financieras. Las Administraciones que incumplan o contribuyan al incumplimiento de los compromisos de España con la normativa europea asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen

⁴⁴³ CALVO VERGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda pública en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea”, pag. 28. JIMÉNEZ DÍAZ, A.: “La reforma constitucional y la limitación del déficit público”, Documento de trabajo número 3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012, cit., p. 17.

derivado. El estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las CC.AA., Corporaciones Locales y demás entes vinculados o dependientes de ellas⁴⁴⁴.

Excepcionalmente, los mecanismos adicionales de financiación estatal quedarán excluidos del ámbito de aplicación del principio de no corresponsabilidad. Así cada administración deberá:

-Valorar el impacto que sus actuaciones pudieran provocar en el resto de las Administraciones Públicas.

-Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que tenga atribuidas cada administración.

-Ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados, especialmente, a los encomendados a otras administraciones.

-Facilitar al resto de Administraciones la información que precisen y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información en el marco de la LOEPSF.

- Prestar la cooperación y asistencia necesarias que otras Administraciones pudieran recabar.

Se establece un claro mandato a las administraciones Públicas ya que no podrán incurrir en déficit estructural. En caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4%. Las Administraciones y CC.AA. podrán, excepcionalmente, incurrir en déficit en los supuestos de catástrofe natural, recesión económica grave y situación de emergencia extraordinaria. Esta desviación no podrá poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En estos tres supuestos se aprobarán planes de reequilibrio.

⁴⁴⁴ AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADO IGLESIAS, G.: La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. Cuadernos de Derecho Público, n.º 12 (enero-abril, 2001), página 14. ARIAS ABELLÁN, D.: “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en REAF, núm. 18, octubre 2013, p. 131. RUIZ HUERTA, J.: “Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. Edit. Universidad Rey Juan Carlos, 2012. TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012”, REDF núm. 160, 2013, págs. 129 a 135.

Las Administraciones de la Seguridad Social mantendrán o una situación de equilibrio o superávit, pero, excepcionalmente, podrán incurrir en déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Las Corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario sin excepción.

El volumen de la deuda pública no podrá superar el 6% del PIB. La deuda pública se define como deuda bruta total y el límite del 60% correspondiendo un 44% para la Administración Central, un 13% para las CC.AA. y un 3% para las Corporaciones Locales⁴⁴⁵.

La Administración central y las CC.AA. podrán superar sus límites de deuda en caso de catástrofe natural, recesión económica o emergencia extraordinaria. El incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración Central se computará en las CC.AA. y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos.

El Estado y las CC.AA. habrán de estar autorizados para emitir deuda pública o contraer crédito. Esta autorización tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Los créditos presupuestarios para intereses de la deuda se entenderán incluidos en los gastos de sus presupuestos gozando de prioridad absoluta el pago de los intereses y el capital.

La Ley Orgánica 4/2012 establece que las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que manifiesten su capacidad para atender el pago de vencimientos de deudas, con especial previsión a los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

En el primer semestre de cada año el Consejo de Ministros fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes. Este acuerdo incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del estado. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla del gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ BAYO SOBRECASAS, F. RUÍZ ESPINÓS, P. (2003). “La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales”, en *Auditoría Pública*, núm. 30. BLANCO VALDÉS, R.: “La reforma de 2011: De las musas al teatro”, *Claves de la razón práctica* núm.216, págs. 11-15; MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución.”, *El Cronista*, núm. 24, 2011, págs. 12-13.

⁴⁴⁶ NAVARRO FAURÉ, A.: “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en LÓPEZ GARRIDO, d. (dir.). *Reforma constitucional y estabilidad*

Se tendrán en cuenta las recomendaciones de la UE. La propuesta de la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe que contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas. Este acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá a las Cortes acompañado de las recomendaciones de la UE. El Congreso y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando.

Si el Congreso o el Senado rechazan los objetivos, en un mes, el Gobierno remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo proceso.

Tras la aprobación por el Gobierno de ambos objetivos, el Ministerio de hacienda formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las CC.AA. A partir de esta propuesta el Gobierno fijará los objetivos para cada una de la Comunidades.

Se prevé la emisión de varios informes:

-El Ministerio de hacienda hará público un informe sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad y deuda de los presupuestos de las CC.AA.

-El citado Ministerio elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda de los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas, Central y CC.AA.

-El Ministerio elevará un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda y regla de gasto del ejercicio anterior (antes del 1 de octubre de cada año).

Las Administraciones Públicas ajustarán el gasto público para garantizar que, al cierre del ejercicio, no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria. Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95%, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública serán las de tesorería (LOEPFS).

En caso de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto, el Gobierno advertirá motivadamente a la Administración responsable. Hecho esto el Gobierno dará cuenta al Consejo de Política Fiscal y Financiera; si no se toman medidas en el plazo de un año por la Administración

presupuestaria. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2013. ORÓN MORATAL, G.: La configuración constitucional del gasto público, Tecnos, Madrid, 1995.

advertida, se aplicaran medidas correctivas. La advertencia no será por incumplimiento sino por el mero riesgo de incumplimiento, lo cual es relevante⁴⁴⁷.

Si el Gobierno comprueba que existe incumplimiento del objetivo(s) por parte de una Comunidad, todas las operaciones de endeudamiento de esta necesitarán autorización de la Administración Central. Como excepción, si la Comunidad Autónoma hubiese presentado un plan económico-financiero, las operaciones de crédito a corto plazo no precisarán autorización.

La concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con las CC.AA. incumplidoras precisara informe favorable del Ministerio de Hacienda.

Si el incumplimiento es por entidades Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán autorización

En caso de incumplimiento de los objetivos, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que, en un año, permita el cumplimiento. Este plan contendrá como mínimo.

- Las causas del incumplimiento del objetivo o regla de gasto.
- las previsiones tendenciales de ingresos y gastos.
- La descripción, cuantificación y calendario de aplicación del plan.
- Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan.
- Un análisis de sensibilidad.
- Cualquier otro que se exija.

La Administración central o Autónoma que hubiese incurrido en déficit estructural por catástrofes naturales, recesión o emergencia, presentaran un plan de reequilibrio para alcanzar el objetivo de estabilidad.

Si la Administración Central o Autonómica por los mismos motivos, hubiesen sobrepasado el volumen permitido de deuda pública, presentarán un plan de reequilibrio con el contenido previsto y además con esta información.

- La senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública.
- Un análisis de la dinámica de la deuda pública y variables que determinan su evolución.

⁴⁴⁷ LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M.P. (2002): “La Ley de Estabilidad Presupuestaria: algunas reflexiones en torno a su difícil concreción”, Ilustre Colegio de Economistas de Almería, Almería, págs. 12-16. MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (1994): “Las administraciones públicas en el marco del sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC): comentarios sobre la elaboración de las cuentas económicas”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, núm 13.

Los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio deberán ser aprobados en el plazo máximo de dos meses desde su presentación; su puesta en marcha no excederá de tres meses. Los Planes de la Administración Central serán elaborados por el Gobierno y remitidos al Congreso y al Senado para su aprobación. Los planes de las CC.AA. serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Si este considera que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección del desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma un nuevo plan, y esta no lo presenta en plazo, se aplicaran medidas coercitivas. Los planes de las Corporaciones locales serán elaborados por las Corporaciones Locales y se aprobarán en el Pleno de la Corporación. Los elaborados por determinadas entidades (provincias, capitales de provincia) se remitirán al Ministerio de Hacienda, salvo en el caso de que esta tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales; en este caso se remitirá a la Comunidad Autónoma⁴⁴⁸.

El Ministerio de Hacienda elaborará un informe trimestral de seguimiento en la aplicación de las medidas contenidas en estos planes. Si se verifica desviación en la aplicación de medidas, se requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya medidas nuevas. En caso de incumplimiento, se aplicarán medidas coercitivas

Ante la falta de presentación del plan o por su incumplimiento la Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Así mismo, las competencias normativas que se atribuyan a las CC.AA. en relación con los tributos cedidos pasaran a la administración central.

Si esto resulta insuficiente, el Ministerio de hacienda enviará una comisión de expertos que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento y sus conclusiones se harán públicas en una semana, no pudiéndose autorizar ninguna operación de crédito hasta que dichas medidas hayan sido implementadas. Al tiempo deberá constituirse un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,25 de su PIB nominal. Si en tres meses persistiera el incumplimiento, este depósito se convertiría en multa.

⁴⁴⁸ MARTÍN QUERALT, J.: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?”, *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011, págs. 5 y sigs. MARTÍNEZ MANZANEDO, R, *El sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad como marco de referencia conceptual contenido en la normativa de estabilidad presupuestaria*, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2004, págs. 169 y ss.

La efectividad de estas medidas puede poner en entredicho principio de autonomía de las CC.AA. y Entidades Locales para gestionar sus intereses embargo, el Consejo de estado entiende que es conforme a la constitución el establecimiento de estas medidas.

Cuando una Comunidad no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos, el Gobierno requerirá al Presidente de la Comunidad la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, constitución dl depósito o ejecución de medidas. Si no se atiende, el Gobernó con la aprobación dela mayoría absoluta del senado, adoptará las medidas necesarias. (Art 155 CE).

Este artículo contempla un mecanismo de control subsidiario de carácter excepcional o extremo para situaciones de incumplimiento de obligaciones impuestas por la constitución o las leyes o en actuaciones que atenten gravemente contra el interés general de España.

La Ley Orgánica 4/2012 ha introducido una nueva disposición adicional cuarta en la LOEPSF, cuyo apartado segundo dispone que la situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera atenta gravemente contra el interés general.

Si una Corporación local no adopta el acuerdo de disponibilidad de créditos, no constituye el depósito o no tomase las medidas propuestas por la comisión de expertos, el Gobierno a la Comunidad Autónoma requerirá al Presidente de la Corporación para que a adoptar la constitución del depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas. Si no se atiende el Gobierno o la Comunidad adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento forzoso.

La persistencia en el incumplimiento podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, por lo que se procederá a la disolución de los órganos de la Corporación Local.

Las CC.AA. y Corporaciones Locales que soliciten al Estado acceso a mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez, estarán obligadas a acordar con el Ministerio de hacienda un plan de ajuste para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

La Ley incluye una serie de criterios y limitaciones en el ámbito de la gestión presupuestaria. Que pasan porque las Administraciones Públicas deben elaborar un marco presupuestario que servirá de base para la elaboración del programa de estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de presupuestos y se garantizará una programación coherente con los objetivos de estabilidad y deuda⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ ALBERTI ROVIRA, E.: El Impacto de la crisis económica en el Estado Autonómico Español. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 98, mayo agosto (2013), págs. 64-65. ÁLVAREZ CONDE, E,

La Administración Central, CC.AA. y Corporaciones Locales aprobarán un límite máximo de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad. Este límite excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de CC.AA. y Corporaciones Locales.

La Administración Central, CC.AA. y Corporaciones locales incluirán en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará a atender las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto.

Si la liquidación presupuestaria se sitúa en superávit, este se destinara en la Administración central, CC.AA. y Corporaciones Locales a reducir el endeudamiento neto y, en el de la Seguridad Social, al Fondo de Reserva.

Los límites previstos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera entrarán en vigor el 1 de enero de 2020. En el periodo 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción del volumen de deuda pública y del déficit estructural para alcanzar en 2020 los límites previstos.

9.2.-Procedimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Los contenidos procedimentales de la LOEPSF sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se sitúan en el capítulo III de la Ley, introduciendo nuevos contenidos legislativos. Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley: Catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

El capítulo incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento.

Encuesta sobre la reforma constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, págs. 161-162 y Alberti Rovira, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, pág. 168. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “Reforma constitucional: definición de qué, cómo y cuándo, y protagonismo del modelo territorial”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 55-68.

Asimismo, se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la Constitución, lo que constituye una garantía rotunda ante los inversores. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria⁴⁵⁰.

La deuda pública, se define por tanto, en relación al Protocolo nº12, como deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, y consolidada, perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración autonómica o local y a los fondos de la Administración de Seguridad Social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal y como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas⁴⁵¹.

El límite del 60% se distribuirá otorgando un 44% del mismo a la Administración central del Estado, un 13% para el conjunto de las CC.AA., y un 3% para las Administraciones Locales.

Si como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto del 60%, el reparto del mismo entre la Administración central, las CC.AA. y las Corporaciones Locales respetará las anteriores proporciones.

La Administración central y las CC.AA. podrán superar sus límites de deuda, en los supuestos y en las circunstancias anteriormente reseñados de catástrofe natural, recesión económica grave y situación de emergencia extraordinaria, siendo preceptiva la

⁴⁵⁰ Las referencias de déficit público y de deuda pública son las contenidas en el Reglamento (CE) 479/2009, del Consejo, de 25 de Mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (UE) 679/2010, de 26 de julio de 2010. Según el art.1.3 del Reglamento (CE) 479/2009 se entiende por “*déficit público*” la necesidad (capacidad) de financiación (EDP B.9) del sector “*administraciones públicas*” (S.13), tal como se define en el SEC 95. Los intereses incluidos en el déficit público estarán constituidos por los intereses (EDP D.41), tal como se definen en el SEC 95. Según el art. 1.5 por “*deuda pública*” se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector “*administraciones públicas*” (S.13) pendientes a final del año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector “*administraciones públicas*” (S.13).

⁴⁵¹ MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (1994): “Las administraciones públicas en el marco del sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC): comentarios sobre la elaboración de las cuentas económicas”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, núm 13. PÉREZ PÉREZ, J.A: “Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC95 a las cuentas públicas”, Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 54, 2009.

aprobación de un plan de reequilibrio que permita respetar el límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. En este sentido, la Disposición adicional única de la LO 4/2012, de 29 de septiembre, señala que el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central, de acuerdo con el Protocolo sobre procedimiento de Déficit Excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará, respectivamente en las CC.AA. y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos.

La propia Lo 4/2012, de 28 de septiembre, ha venido a añadir una Disposición adicional cuarta a la LOEPSF, que establece en su primer apartado que las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras, con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

Se regulan los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas.

Se contemplan los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. Se informará sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de Presupuesto, como en los Presupuestos iniciales y en su ejecución. La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección.

El Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y regionales, y el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada las demás Administraciones (autonómica y local). El acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. El acuerdo del Consejo de Ministros en que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones de la UE. Posteriormente, el Congreso de los Diputados y el Senado deben votar la aceptación de los objetivos propuestos⁴⁵².

⁴⁵² El programa de Estabilidad de España (2012-2015, actualizado a Abril de 2012) establecía una hoja de ruta que permitiera alcanzar en 2012 un déficit público del 5.3%, mantener el 3% del PIB para 2013. Dichos objetivos se revisaron quedando un techo de déficit del 6.3% del PIB para 2012, de 4.5% en 2013 y de un 2.8% en 2014.

La fijación del objetivo de deuda pública se armonizará con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido, teniéndose en cuenta las recomendaciones de las instituciones comunitarias sobre el Programa de Estabilidad de España para el periodo (2012-2015). La propuesta de fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública requerirá de un informe en el que se evalúe la situación económica por parte del Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España sobre la base de la posición del BCE y de la Comisión Europea⁴⁵³.

Una vez aprobados los objetivos de estabilidad y de deuda pública por las Cortes Generales, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas planteará objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda a cada una de las CC.AA. que serán de obligado cumplimiento una vez emitido el pronunciamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda pública será monitorizado a través de la emisión de informes que con carácter trimestral permitan conocer el nivel de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las diferentes Administraciones públicas.

9.2.1.-Incidencia de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria en el ámbito de los principios constitucionales de autonomía autonómica y local.

Una vez establecidos los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y establecido el mecanismo de seguimiento y fiscalización del grado de cumplimiento de los objetivos la LOEPSF establece medidas de tres tipos para poder disciplinar a las Administraciones Públicas a fin de conseguir los objetivos pactos entre el reino de España y las instituciones comunitarias:

-Medidas preventivas: Limitación de las operaciones de crédito y de tesorería en caso que la deuda supere el 95% del límite establecido; posibilidad de aplicar de forma automática del factor de sostenibilidad relativo a las pensiones o advertencias por parte del Gobierno a las CC.AA. o entidades locales incumplidoras.

-Medidas correctivas: Obliga a las CC.AA. a pedir autorización para operaciones de endeudamiento; formulación de planes económico-financiero así como planes de reequilibrio.

-Medidas coercitivas: que permite generar no disponibilidad de créditos, limitar competencias o imposición de multas y sanciones.

⁴⁵³ PÉREZ DE LAS HERAS, B, y LARRAZÁBAL BASÁNEZ,S.: “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 94/2012, p. 174.

Si a pesar de la aplicación de las distintas medidas, se advirtiera por parte de la Administración central un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, el Gobierno podrá formular una advertencia motivada a la Administración responsable, teniendo ésta el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias a fin de encauzar el riesgo de déficit excesivo o quiebra de la regla de gasto. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se reserva el derecho de aplicar medidas correctivas contra aquellas Administraciones que una vez advertidas no actúen en consecuencia.

Entre las medidas correctivas que pueden ser de aplicación cabe destacar:

-Limitaciones al endeudamiento, imposibilidad de concurrir a subvenciones o suscribir convenios: Una vez confirmado que una CC.AA. incumple, todas las operaciones de endeudamiento de la CC.AA. que incurra en incumplimiento deberán ser autorizadas por la Administración Central⁴⁵⁴. Quedarán limitadas las posibilidades de acceder a subvenciones convocadas por la Administración Central aquellas CC.AA. que incumplan los objetivos de déficit, de deuda o que quebranten la regla de gasto. A la hora de suscribir convenios interadministrativos, las CC.AA. que incumplan precisarán informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuando el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública se incumpla por parte determinadas Entidades Locales (provincias, municipios que ostenten la capitalidad de la provincia o de CC.AA. o que cuenten con una población superior a 75.000 habitantes) o CC.AA. uniprovinciales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la entidad que incumpla los objetivos marcados deberán contar con la autorización de la Administración Central o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

-Plan económico financiero: Como medida correctiva, la Administración que incumpla los objetivos deberá presentar un plan económico-financiero que permita en el plazo de un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto. Dicho plan económico-financiero deberá incluir las previsiones de ingresos y gastos así como la descripción, cuantificación y el cronograma de las medidas correctivas incluidas en el plan planteando la previsión de resultado que se pretende obtener.

-Plan de reequilibrio: Aquella Administración o Autónoma que hubieran incurrido en déficit estructural por situaciones de emergencia extraordinaria, deberán presentar un plan de reequilibrio a fin de encauzar el proceso de estabilización presupuestaria.

Si la Administración Central o las distintas Comunidades Autónomas, hubieran superado el porcentaje de déficit permitido o de deuda pública, se presentará un plan de reequilibrio donde se consignent los plazos y medidas para recuperar la línea de

⁴⁵⁴ Si la CC.AA. hubiera presentado un plan económico-financiero que cuenta con el visto bueno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización.

estabilización presupuestaria así como un análisis de la previsible evolución de la deuda pública.

Tanto los planes económico-financieros como los planes de reequilibrio habrán de ser presentados en el plazo de un mes desde que se confirme la desviación de los objetivos de déficit o deuda pública debiendo ser aprobados en el plazo máximo de dos meses desde su presentación, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento en términos de déficit o deuda pública⁴⁵⁵. Los planos económico-financieros de las Corporaciones Locales serán elaborados por el Gobierno local y aprobados por el pleno corporativo que habrá de remitirlo a la Administración autonómica quien, junto con las labores de seguimiento y fiscalización mantendrá informado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Entre las medidas coercitivas que pueden ser de aplicación se cuentan:

-Ante la falta de presentación o aprobación del plan económico-financiero o de reequilibrio correspondiente la Administración responsable deberá, en el plazo de quince días desde que se produzca el incumplimiento, aprobar la no disponibilidad de créditos a fin de garantizar el cumplimiento del objetivo establecido. Las competencias normativas atribuidas a las CC.AA. en relación con tributos cedidos podrán ser recentralizadas para su ejercicio por la Administración central cuando se trate de cumplir las medidas de consolidación fiscal pactadas entre el Estado y las instituciones comunitarias. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la LOEPSF hasta que las medidas coercitivas hayan sido activadas.

-Posibilidad de constituir un depósito con intereses en el banco de España equivalente al 0.2% del PIB nominal, en el caso de las Entidades Locales el depósito será de un 2.8% de sus ingresos no financieros. El depósito será cancelado en el momento que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de seis meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el Plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito puede convertirse en multa.

Entre las medidas de cumplimiento forzoso se sitúan:

-Cuando una CC.AA. no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no pusiese en marcha medidas correctoras, según el

⁴⁵⁵ La responsabilidad en la elaboración de los planes económico-financieros y de reequilibrio de la Administración Pública serán elaborados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los planes económico-financieros y de reequilibrio de las CC.AA. serán elaborados por las Consejerías autonómicas competentes y remitidos al CPFF quien podrá apuntar nuevas medidas. En caso de que una CC.AA. incumplidora del objetivo de déficit o deuda pública no presentara el plan económico-financiero o de reequilibrio en plazo podrán articularse medidas de carácter coercitivo contra la CC.AA.

art. 155 CE⁴⁵⁶, se requerirá al Presidente/a de la Comunidad Autónoma que proceda a adoptar un acuerdo de no disponibilidad de créditos, a que constituya el depósito obligatorio y a que ponga en marcha las correspondientes medidas de corrección. Si los requerimientos del Gobierno central no son atendidos por el ejecutivo autonómico, se procederá por parte del Gobierno Central, una vez aprobado por el Senado, a la ejecución forzosa de las medidas invocando el interés general⁴⁵⁷.

-Cuando una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito, o no tomase las medidas propuestas a fin de corregir el incumplimiento de los objetivos fijados, el Gobierno central o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado, un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. Si no se atiende el requerimiento del Gobierno, la CC.AA. que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento. De no corregirse la situación o de persistirse en el incumplimiento de las obligaciones, comprometiendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local.

La Disposición adicional 1ª de la LOEPSF⁴⁵⁸ determina que aquellas CC.AA. y Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez⁴⁵⁹ estarán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y

⁴⁵⁶ El art. 155.1 CE dispone que *“Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”*. Se complementa así la previsión de vías o medios de control ordinario de la actividad de las CC.AA. al contemplar un mecanismo de control subsidiario, de carácter excepcional para situaciones extremas consistentes en el incumplimiento por aquellas de obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes o en actuaciones de las mismas que atenten gravemente al interés general de España.

⁴⁵⁷ A pesar del contexto de estabilización económica y de limitación de las posibilidades de generación de déficit público o deuda, la aplicación forzosa de medidas coercitivas contra una Comunidad Autónoma o una Entidad Local invocando el art. 155 CE es una medida inédita desde 1978.

⁴⁵⁸ Modificada por LO 4/2012, de 28 de septiembre.

⁴⁵⁹ Se trata de los mecanismos de liquidez recogidos por el Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero por el que se crea el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), que contó con una dotación de 18.000 millones de euros. Junto al FLA se constituyó mediante el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de enero, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores de las Corporaciones Locales que dispuso de 35.000 millones de euros.

Administraciones Públicas un plan de ajuste, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo, con un periodo mínimo de duración de tres años, que servirá de base para la elaboración del Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los respectivos presupuestos anuales a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Las Administración Central, las CC.AA. y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, un límite máximo de gasto no financiero, que fijará el margen máximo de recursos de sus presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de CC.AA. y Corporaciones Locales.

La Administración Central, las CC.AA. y las Entidades Locales que superen los 75.000 habitantes o sean capital de provincia o de CC.AA., deberán consignar en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, a atender necesidades no contempladas en el presupuesto para atender contingencias que se produzcan a lo largo del ejercicio presupuestario. En el supuesto que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, éste se destinará, en el caso de la Administración central, las CC.AA. y las Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto.

9.2.2.-De la efectividad y consecuencias sobre el conjunto de las CC.AA. de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La reforma del artículo 135 CE con la finalidad de consagrar institucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria en un contexto de crisis económica, social e institucional tiene como objetivo principal establecer garantías de estabilidad presupuestaria en el contexto de las obligaciones impuestas por el Tratado Europeo, si bien la modificación del artículo 135 CE es anterior al Tratado, lo que significa que no había en ese momento ninguna necesidad jurídica de reformar la Constitución. Asimismo el contenido del precepto constitucional resulta más estricto que el texto europeo, teniendo además en cuenta la perspectiva nacional porque es en ese ámbito donde encuentran los límites al avance de las políticas de austeridad⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADO IGLESIAS, G.: La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. Cuadernos de Derecho Público, n". 12 (enero-abril, 2001), pág. 14. ALVÁREZ CONDE E., SOUTO GALVÁN, C., *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2012, pág. 22-29. RUIZ RUIZ, J. J., SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., "El debate sobre la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Francia", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, págs. 219-236.

Desde que el ejecutivo español anunciara la constitucionalización de la llamada “*regla de oro*” se inició un procedimiento ordinario que acarrea unas graves consecuencias en la configuración del modelo de organización político-jurídica, siendo tres los aspectos destacables:

1.-El primer aspecto es la consagración del principio de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas y su doble concreción: por un lado, la prohibición de que estado y CC.AA. incurran en déficit estructural superior al establecido por UE; y, de otro, la imposición a las Entidades Locales de un equilibrio presupuestario. A partir de esta previsión, deben considerarse dos cuestiones:

-El establecimiento de la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública. Se constitucionaliza la regla de que debe pagarse la deuda pública antes que cualquier otro compromiso, lo cual hay que considerar como una expresión de sometimiento del poder político a los intereses del mercado.⁴⁶¹

-En segundo lugar, el mismo artículo reconoce una serie de supuestos en los que se flexibiliza ese rigor presupuestario permitiendo superar los límites del déficit y la deuda.

La definición de esas circunstancias se deja en manos del legislador orgánico. Sin desconocer el papel estabilizador de la política fiscal que esta regla de oro puede tener pero su implicaciones muy relevante en el ámbito de la configuración de la autonomía política de las CC.AA. y en el de la protección social.

Los principios más relevantes que introduce la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera es el endurecimiento del principio de estabilidad presupuestaria. A través de su aprobación el Gobierno da una “*vuelta de tuerca*” a una modificación de dimensión constitucional⁴⁶².

La interpretación del art. 135 y su desarrollo legal no pueden ser ajenos a otros intereses constitucionalmente tutelados; debe tenerlos presente y respetarlos. No parece que el

⁴⁶¹ ARIAS ABELLAN, D.: “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en REAF, núm. 18, octubre 2013, pág. 131. DÍAZ CORRAL, M., GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: “Fundamentos jurídico-constitucionales de las leyes de estabilidad presupuestaria. Principios y ámbitos de aplicación”, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho e España cit.*, págs. 79-80. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista*, 24, 2011, pág. 15.

⁴⁶² BLANCO VALDÉS, R.: “La reforma de 2011: De las musas al teatro”, *Claves de la razón práctica* núm.216, págs. 11-15; MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista*, núm. 24, 2011, págs. 12-13. MOCHON LOPEZ, L.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, RDEF, núm. 155, 2012. págs. 99 y ss.

artículo 1.1 CE sobre el carácter social y democrático de Derecho del Estado español y el contenido del 41 CE sobre el sistema de Seguridad Social sean cuestiones que puedan soslayarse. El análisis de la LO 27/2012 pone de manifiesto que ese respeto puede no haberse observado.

Según la Ley, los principios de estabilidad y sostenibilidad vinculan a “...*todos los poderes públicos...*” entre los que se incluyen las Administraciones de la Seguridad Social. Sería pertinente preguntarse si la LO podría haber excluido a la Seguridad Social. El propio Tratado de Estabilidad resuelve esta cuestión al incluir a la Seguridad Social entre las Administraciones Públicas sometidas a la regla presupuestaria⁴⁶³.

La instrumentación del principio de estabilidad en el ámbito de las “Administraciones de Seguridad Social” se traduce en la exigencia de “... *una situación de equilibrio o superávit presupuestario...*”.

El art 32 prevé que el superávit de la Seguridad Social se aplicará al Fondo de Reserva. El aspecto positivo es que se exceptiona la regla establecida para el resto de Administraciones Públicas, según la cual, el superávit debe destinarse a reducir el endeudamiento neto. Al aplicar en la Seguridad Social solo prioritariamente este criterio, se abre la puerta para usar el hipotético superávit en reducir la deuda pública⁴⁶⁴.

En cuanto a la situación de equilibrio se contempla una doble excepción: La primera es específica de la Seguridad Social. El segundo inciso del art. 11.5 de la LO establece que “...*podrán incurrir en un déficit estructural con las finalidades y condiciones previstas en el Fondo de reserva de la Seguridad Social*”.

Esta norma vincula a las Administraciones de la Seguridad Social con el Fondo de Reserva. Resulta confuso que la admisión de un déficit estructural en la Seguridad Social se produzca “...*de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del*

⁴⁶³ DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, Revista Española de Derecho Financiero, (CIVITAS) en adelante REDF, núm. 135, 2012, págs. 29. MONEREO, J.L.: “Comentario al artículo 34 (Seguridad Social y ayuda social) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en AA. VV., *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, (dirs. y coords. MONEREO ATIENZA, MONEREO PÉREZ) Comares, Granada, 2012, págs. 894 a 937.

⁴⁶⁴ LÓPEZ DÍAZ, A., *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, Revista Española de Derecho Financiero nº 157/2013, pág. 37. MARTI DEL MORAL, A.: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, libro dirigido por COSCULLUELA MONTANER, L.; MEDINA ALCOZ, L., op. cit. Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012, págs. 271 a 292.

Fondo de reserva...”. Parece interpretarse que la Seguridad Social debe acudir, antes que nada, al Fondo de Reserva para evitar el déficit del sistema⁴⁶⁵.

Hasta 2012 la disposición de los activos del citado fondo no podía superar el 3% de las pensiones contributivas. El Real Decreto-ley 28/2012 deja sin efecto esta limitación en 2012, 2013 y 2014, lo que supone que el déficit de la Seguridad Social será asumido por el Fondo de Reserva. Lo relevante es que el déficit estructural de la Seguridad Social que no pueda ser cubierto por el Fondo de reserva será asumido por el Estado, el déficit estructural máximo admitido por la administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social. Con una importante limitación, cual es que el déficit estructural del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el 0,4% del PIB. Si a esto le añadimos que esa desviación solo es posible en caso de reformas estructurales, es evidente que el margen del sistema de Seguridad Social es muy estrecho.⁴⁶⁶

La segunda excepción se recoge en el art. 15.3 LO 2/2012. Lo destacable es que se refiere a situaciones inusuales marcadas por un fuerte componente coyuntural. El problema es que el envejecimiento de la población y sus consecuencias difícilmente encajan en estos supuestos⁴⁶⁷.

El carácter restrictivo de esta doble excepción se ve reforzado por otras previsiones no referidas a la Seguridad Social. En referencia a la “regla del gasto”, según la cual, el gasto público no podrá superar la tasa de referencia del PIB de medio plazo de la economía española; a la previsión de que el superávit de las Administraciones Públicas se destine a reducir el endeudamiento; al sometimiento de la deuda pública al límite del 60% del PIB y a la prioridad absoluta del pago de la deuda⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.:” Aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas y entes locales. La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria”, en Presupuesto y Gasto Público 27/2001, pág.57 y ss. LÓPEZCUMBRE, L.: “Los efectos de la reforma laboral en el empleo público”, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, (Iustel), núm. 34, 2013, p.2.

⁴⁶⁶ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., LÓPEZ JIMÉNEZ, J. Mª, “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, *Diario La Ley*, núm. 7760 (Jueves, 22 de diciembre) 2011, págs. 1-8.

⁴⁶⁷ MARTÍN QUERALT, J.: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?”, *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011, págs. 5 y ss. URÍA FERNÁNDEZ, F.: “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12/2001, pág.134.

⁴⁶⁸ DE MIGUEL CANUTO, E.: Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Crónica Tributaria*, Boletín de Actualidad núm. 2/2012, págs. 49 y ss. TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012”, *REDF* núm. 160, 2013, págs. 129 a 135.

En el escenario determinado por la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera sólo cabe aumentar los ingresos del sistema elevando cotizaciones o las aportaciones del estado vía impuestos o bien operar un recorte de las prestaciones, vía por la que se decanta la LO 2/2012, cuyo artículo 18.3 establece como mecanismo regulador “... *la revisión de los parámetros del sistema a través de la aplicación “... automática del factor de sostenibilidad...”*”

Esta previsión resulta imprecisa por dos razones: su diseño adolece de excesiva laxitud y, por otra, porque no queda claro lo que quiere decir al art 18.3 LO 2/2012 ya que no especifica en qué circunstancias y con qué sentido se ha de producir la revisión, vinculando la revisión a la evolución de la esperanza de vida siendo así que los problemas de sostenibilidad del sistema pueden aflorar aunque esta variable permanezca estable.

Lo anterior pone de manifiesto las implicaciones negativas que el diseño legal del principio de estabilidad presupuestaria podría tener, en cuanto a limitaciones, en el ámbito de la política social y en la Seguridad Social y su sistema de pensiones.

Cabe defender que los preceptos de la LO 2/2012 pueden llegar a desfigurar el derecho a la Seguridad Social reconocido por el art. 61 CE. Es razonable concluir que la LO 2/2012 entorpece el desempeño de la función del Estado que el art.41 CE atribuye a la Seguridad Social⁴⁶⁹. Cabe también considerar que opera contra la garantía institucional del Sistema de Seguridad Social al generar una modificación sustantiva de las obligaciones asumidas por el Estado en este ámbito y provocando un menoscabo explícito en los derechos fundamentales de la ciudadanía.

9.3.-Reflejo constitucional de la deuda pública.

La redacción del art. 135 de la Constitución recoge el principio de estabilidad presupuestaria, reconoce los límites para el déficit estructural y el volumen de la deuda

⁴⁶⁹ ENERIZ OLAECHEA, E.J.: “La reciente reforma de la constitución española, los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 8, 2011. GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012, REDF. Núm. 160, 2013, págs. 137 y ss. RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”. *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), n. 41/2012.

pública. Se trata de la consagración de una línea de pensamiento económico que hace de la eliminación del déficit público un objetivo básico y que trata de hacer efectiva garantía de sostenibilidad económica.

El objetivo último de la reforma constitucional es el de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo garantizando la sostenibilidad económica y social del país.

La reforma del artículo 135 de la CE con la finalidad de recoger el principio de estabilidad presupuestaria se enmarca en la adhesión de España al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE.

El principio de estabilidad presupuestaria constituye uno de los pilares esenciales de la Unión Económica y Monetaria como garantía de unas cuentas públicas saneadas que sirvan de base a la moneda única. Se está produciendo una coordinación y homogenización presupuestaria en los Estados de la UE⁴⁷⁰. Esta normativa europea representa una limitación a las actuaciones de los Estados miembros en el ámbito presupuestario y financiero⁴⁷¹.

Estas medidas se encuadran en el diseño de una política fiscal y económica común, con la finalidad de que Europa siga teniendo una voz en el escenario de las naciones.

Una de las razones de la reforma de este artículo se encuentra en el acuerdo político entre Francia y Alemania de 13 de agosto de 2011. El citado objetivo se recogería en el tratado de estabilidad, Coordinación Y Gobierno en la UE, conocido como pacto fiscal, que en su art. 3.2 dispone que las normas de estabilidad presupuestaria se incorporarán al derecho nacional de los estados.

Los estados han optado por consagrar este principio en los ordenamientos jurídicos nacionales con el mayor rango posible.

La reforma de la Constitución española encuentra su precedente en la de Alemania en 2009 de la que se pueden destacar los siguientes aspectos:

⁴⁷⁰ LÓPEZ AGUILAR, J. F., “La reforma de la Constitución: opciones constitucionales ante la ratificación de los Acuerdos de Maastricht”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992, págs. 439-457. LÓPEZ CASTILLO, A., “A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE: (propuesta y apuntes para el debate)”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 501- 532.

⁴⁷¹ BAR CENDÓN, A., “El Tratado de Lisboa y la reforma constitucional de la Unión Europea”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007, págs. 183-220. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cláusula europea en la Constitución española: (algunas reflexiones para una eventual reforma constitucional)”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 483-499.

- Prescripción del equilibrio entre ingresos y gastos.
- Previsión de un régimen transitorio.
- Establecimiento del principio de cumplimiento conjunto de la federación y los Lander de las obligaciones dimanantes de la UE.

En la exposición de motivos de la ley de reforma del art. 133 se indica la conveniencia de llevar el principio de estabilidad a la Constitución con objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; vinculando a todas las administraciones en su consecución, reforzando el compromiso con la UE y garantizando la sostenibilidad económica⁴⁷².

En la redacción actual del art 135.1 de la CE se recibe en el texto legal un principio que se recogía en otros textos legales ya aprobados. Se trata de un principio que era exigido por la normativa europea y que era de aplicación directa en la UE⁴⁷³.

La jurisprudencia del TC había avalado la competencia del estado para establecer el objetivo del déficit público en la medida en que la estabilidad se considera como una orientación de la política económica general que el estado puede dictar y que tiene doble fundamento:

- La limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general.
- La imposición por el estado de estos límites encuentra su fundamento en el límite de autonomía financiera establecido por el art. 156.1 de la CE.

En la doctrina del TC se concluye que cabe justificar que el estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general siempre que tenga relación directa con los, objetivos de la política económica.

El principio de estabilidad presupuestaria no se define en la constitución y solo se comprende acudiendo a la normativa europea, lo que ha determinado que en dicho artículo (135 CE) no se establezca un límite de déficit o deuda⁴⁷⁴.

⁴⁷² GARCÍA-DOBARCO GONZÁLEZ, B., “Reforma constitucional y Unión Europea: notas para un debate político”, *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (dedicado a la Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005, págs. 91-104.

⁴⁷³ DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, (CIVITAS) en adelante REDF, núm. 135, 2012, págs. 29.

⁴⁷⁴ GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. *Revista de la Administración Pública*, número. 187, 2012. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.: “La reforma del artículo

9.3.1.-Dimensión constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y su control constitucional.

El principio de estabilidad presupuestaria se enuncia con carácter general y se refiere a todas las Administraciones, siendo el equilibrio presupuestario la aspiración constitucional. No se condena el déficit público de manera definitiva, se permite al Estado y a las CC.AA. que incurran en déficit siempre con limitaciones. En este sentido, en el art. 135.2 se dispone que no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE, existiendo una ley orgánica fijará el déficit máximo permitido al estado y CC.AA. en relación con su PIB⁴⁷⁵.

Se equipara el Estado y las CC.AA. tratándose de una reforma realista y respetuosa con las CC.AA. y se introduce el concepto de déficit estructural. El objetivo de la regla fiscal no consiste en alcanzar un objetivo ajustado en cada ejercicio, sino en lograr el objetivo presupuestario a largo plazo. Además, se ha optado por no constitucionalizar una cifra o porcentaje concreto.

En lo que se refiere a entidades locales, se dispone en este artículo que deberá presentar equilibrio presupuestario y no se admite la posibilidad de déficit estructural ni siquiera en circunstancias excepcionales.

En el art. 135.4 se dispone que el límite de déficit estructural solo podrá superarse en caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia. Esto tiene su fundamento en las normas europeas que permiten estas excepciones, pudiéndose resaltar las siguientes notas en su régimen jurídico.

-Se trata de una serie de documentos jurídicos indeterminados.

-La apreciación de la circunstancia excepcional le corresponde al Congreso con mayoría absoluta de sus miembros.

135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, págs. 237-260.

⁴⁷⁵ RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”. *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), n. 41/2012.

-Esta mayoría coincide con la exigida en los supuestos de déficit en ley orgánica de desarrollo de la Constitución.

-La competencia corresponde al Congreso en todos los casos.

-Si se pretende superar los límites establecidos por las normas europeas, será necesaria, además, la autorización de la UE.

La deuda pública ha perdido su carácter de ingresos extraordinario, pero no puede ser equiparado al resto de ingresos en la medida en que implica la contrapartida de los correspondientes gastos públicos. Existe una relación entre déficit y deuda pública que justifica su regulación en el art. 135 CE. La práctica en las leyes presupuestaria es que los derechos económicos a liquidar en un ejercicio sean inferiores a los créditos aprobados, financiando con deuda pública la diferencia.

En el caso de mantenimiento de los gastos e ingresos por las Administraciones públicas, el déficit solo se puede cubrir con deuda pública. En la redacción original de este artículo no se recogían restricciones en materia de deuda pública. En su redacción actual se establecen las siguientes disposiciones:

-Fijación del límite máximo de la deuda pública.

-Consagración del principio de reserva de ley en materia de endeudamiento.

-Presunción de existencia de crédito para los pagos de la deuda.

-Preferencia de pago de la deuda.

Se dispone que el valor de la deuda pública de todas las Administraciones no podrá superar el 60% del PIB. Se trata de una referencia imprecisa ya que se remite a un tratado concreto (TFUE); hubiera sido más correcta una remisión genérica al Derecho europeo.

Los límites de volumen de la deuda pública solo pueden superarse en los mismos supuestos ya citados en el déficit público. Es evidente que un endeudamiento excesivo desvía fondos al pago de intereses. En este contexto, a las instituciones clásicas de todo estado social, lo que más les conviene es una buena administración.

En la actual redacción del art. 135.3 se dispone que el estado y las CC.AA. deberán estar autorizados por ley para emitir deuda pública, principio complementario al de reserva de ley en materia tributaria. Esto supone que la Administración tenga abierta la posibilidad de endeudamiento con arreglo a la normativa de estabilidad. Esta autorización se recoge

en las leyes presupuestarias anuales, en las que también se recogen los supuestos en que estos límites pueden ser sobrepasados⁴⁷⁶.

En este artículo no existe referencia a la deuda pública de las entidades locales la cual se ajustara a la Ley de regulación de las Haciendas Locales.

Una tercera previsión de este artículo se establece que los créditos para satisfacer la deuda pública se recogerán siempre en sus presupuestos, la única novedad es que esto se refiere a todas las Administraciones y no solo al Estado.

En relación a su aplicación, debe señalarse.

-Se trata de una definición amplia de que ha de entenderse por deuda pública.

-La presunción actúa como una garantía de los acreedores.

-Resultarán admisibles todas las enmiendas de presupuesto que traten de ajustarlo a las condiciones de la emisión.

-No se ha tenido en cuenta que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos (art. 31. 2 de la CE).

En el art. 135.3 de la CE se dispone que el pago de los créditos para interese y capital de la deuda pública tiene prioridad total. La redacción del precepto permite considerar que la prioridad solo debe entrar en juego una vez reconocidas las obligaciones correspondientes. Esto supone que los prestamistas de las administraciones son acreedores privilegiados, lo que produce una discriminación subjetiva de estos. La prioridad en el pago se impone a cualquier otro criterio.

Los mecanismos de impugnaciones leyes y disposiciones administrativas recogidos en el art. 135 CE son los establecidos con carácter general. En este contexto se pueden interponer recursos ante el TC contra actos y leyes del Estado y CC.AA. El control de la constitucionalidad de las normas jurídicas locales le corresponde a los tribunales ordinarios⁴⁷⁷. En relación con la aplicación práctica del control de constitucionalidad del principio de estabilidad, cabe considerar:

⁴⁷⁶ CUENCA, A. Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis. CDP. Cuadernos de Derecho Público. Nº 38, septiembre-diciembre 2009, págs. 161-175. SÁNCHEZ CUENCA, I.: “El déficit democrático de la Unión Europea” en el vol. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, eds. I. Llamazares y F. Reinares, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

⁴⁷⁷PASCUAL GARCÍA, J.: “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003. RIVOSECCHI, G.: “El Gobierno económico de la Unión Europea”, *ReDCE* núm.8/2007, pág.3.

-Los presupuestos pueden incurrir en inconstitucionalidad en el momento de su aprobación.

-En ocasiones la inconstitucionalidad no será consecuencia de la aprobación sino de decisiones adoptadas en su ejecución.

-La declaración de inconstitucionalidad puede no llevar aparejada la nulidad de la disposición cuando sea necesaria la protección de intereses de terceros.

- En cuanto que el déficit es la diferencia entre gastos e ingresos, este puede ser consecuencia de un gasto excesivo como de unos ingresos insuficientes.

La interpretación y aplicación de las disposiciones financieras constitucionales hacen especialmente complicado el control de disposiciones contrarias a este artículo.

En la reforma del art. 135 de la CE se recogen preceptos que remiten a la UE⁴⁷⁸. En estos casos no hay obligaciones nuevas. Sin embargo no hay que perder de vista el valor que implica recoger en la constitución una aserie de normas ya existente con los efectos que se vinculan a tal categoría. La reforma representa la consagración de una línea de pensamiento económico con la eliminación del déficit como objetivo básico. La estabilidad presupuestaria es imprescindible para la existencia del estado. En cualquier caso hay que hacer una aplicación flexible de este artículo, manteniendo las conquistas de bienestar social, cierto endeudamiento puede ser necesario para financiar y reactivar la economía.

9.4.- Informe “*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*” (CORA)

El Ministerio de Hacienda y Administración Pública bajo la supervisión de la Vicepresidencia del Gobierno creó la llamada “*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*” (CORA).

Dicha Comisión desarrolló un trabajo a partir de la creación de 4 Subcomisiones:

1. Subcomisión de Duplicidades Administrativas.
2. Subcomisión de Simplificación Administrativa.
3. Subcomisión de Servicios y medios comunes
4. Subcomisión de Administración Institucional.

⁴⁷⁸ ARASTEY SAHÚN, M. L.: El Tratado de Lisboa, la aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea y la transformación del Derecho español. Los derechos sociales y su aplicación judicial bajo el prisma del Tratado de Lisboa. Noticias de la Unión Europea, nº. 291, 2009, págs.49-58.

Junto con estas 4 Subcomisiones de Trabajo, la Comisión ha contado con el apoyo del llamado “*Consejo Asesor*” como órgano de apoyo integrado por diferentes organizaciones e instituciones (Defensor del Pueblo, CCOO, UGT, CSIF, FEDECA, CEOE, CEPYME, Consejo de Consumidores y usuarios, ATA, Instituto de Empresa Familiar, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Asociación Española de Empresas de Consultoría).

Para facilitar la participación de los ciudadanos se abrió un buzón de sugerencias en la página web del Ministerio que ha recibido un total de 2.239 aportaciones ciudadanas al proceso de reforma de las Administraciones Públicas. De la lectura del Informe se deriva que ni la Administración autonómica ni la local han sido emplazadas a debatir sobre las medidas de reforma de la Administración Pública, mientras diversos agentes sociales sí que han tomado parte en la discusión.

El informe elaborado por la Comisión parte de la idea que “*España tiene una buena Administración Pública, pero que existen deficiencias como las duplicidades y el solapamiento*”. Afirma que una economía competitiva requiere de una Administración Pública moderna, ágil, transparente y eficaz. En el actual contexto económico se requiere de un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios para podernos equiparar a las Administraciones de nuestro entorno.

El Informe persigue simplificar los procedimientos sobre la base de las nuevas tecnologías, reducir cargas administrativas a ciudadanos y empresas y evitar solapamientos y duplicidades.

Para ello, el Informe plantea 217 propuestas de medidas divididas en:

11 medidas de carácter general
118 medidas para eliminar duplicidades
42 medidas para simplificar procedimiento
38 medidas para la mejora de los servicios y medios comunes
8 medidas de racionalización de la Administración Institucional en el plano normativo mediante la integración o supresión de 57 entidades públicas estatales.

De las 217 medidas, 139 afectan al Estado y a las CC.AA. (64.05%) y 78 afectan en exclusiva a la Administración General del Estado. (35.94%)

Por tanto, centraremos nuestro análisis en aquellas que afecten al ordenamiento autonómico y a nuestras disposiciones normativas para clarificar aquellos posibles conflictos competenciales que pudieran derivarse de la entrada en vigor de estas medidas. Se presentan como Anexo I las posibles colisiones que se producen entre las medidas contenidas en el informe y los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

Como Anexo II se realiza un análisis de aquellas medidas que son propuestas por la comisión redactora y que, en principio, sólo afectan a la Administración General del Estado, pero que redundan en una nueva concepción del Estado con menos competencias, mayor limitación en su capacidad de intervención y menor alcance en la protección de los intereses de los ciudadanos (trabajos de la Subcomisión de simplificación administrativa, subcomisión de servicios y medios comunes y subcomisión de administración institucional).

Para medir el peso de la Administración Pública en la economía española, debemos tomar como referencia el nivel de gasto no financiero sobre el Producto Interior Bruto (PIB). En este sentido, España se sitúa entre los 10 países de la eurozona con menos gasto público con el 43.4% de su PIB. Por encima de España se encuentran países como Francia (56.6%), Italia (50.7%), Reino Unido (48.5%) o Alemania (45%). En este momento, el gran problema de España no es su gasto en Administración Pública, ni siquiera el gasto público, sino en una acusada caída de los ingresos⁴⁷⁹.

En 2012, el nivel de ingresos públicos se situó en el 36.4% del PIB, 10 puntos por debajo de la media de la zona euro, siendo el país de la eurozona con más bajos ingresos sólo por detrás de Irlanda (34.6%) y Eslovaquia (33.1%).

Si atendemos a la estructura del gasto público español, la mayor parte es gasto social y servicios públicos básicos (65.92% de gasto público, el equivalente al 30% del PIB).

⁴⁷⁹ GONZÁLEZ TEMPRANO, A.: “Crisis económica y Sector Público en los países desarrollados”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, nº 1, vol. 1, 2014, págs. 57-75. GONZALO Y GONZÁLEZ, I.: “El sector público en España. Sujeto y campo de la actividad financiera pública. Régimen presupuestario”, 2 edición, Madrid, Dykinson, 2003, págs. 24. LÓPEZ LÓPEZ M.T.: “Lecciones sobre el sector público español”, Madrid, Civitas, 2000, págs. 18-23. ZAPICO, E. y MAYNE, J., (eds.): “Seguimiento de resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000.

En cuanto al capítulo de Personal al servicio de las Administraciones Públicas, es necesario clarificar que tan sólo 1 de cada 4 funcionarios de la Administración general del Estado y de las CC.AA. Realiza tareas en la estructura administrativa, por lo que 3 de cada 4 funcionarios (el 75%) presta servicios públicos esenciales (Educación, Sanidad, Seguridad, Defensa o Justicia).

Casi la mitad del gasto público está gestionado por las CC.AA. Y por las Entidades Locales. La distribución del gasto público entre Administraciones es el siguiente:

Administración General del Estado	21.6%
Seguridad Social	31.9%
CC.AA.	34.3%
Entidades Locales	12.3%

Entre 1982 y 2012 los empleados de la Administración General del Estado se han reducido a cerca de la cuarta parte; los de las CC.AA. (que apenas existían en 1982) se han multiplicado por treinta, mientras que los funcionarios al servicio de las Administraciones locales se han multiplicado por cuatro⁴⁸⁰.

Esta estructura del reparto del gasto y de las estructuras de personal debe inscribirse en un proceso de descentralización administrativa muy profundo que ha llevado a España a ser el país con mayor grado de desconcentración de la OCDE.

⁴⁸⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “La reordenación del sector público andaluz: reflexiones para el debate”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 80, mayo-agosto, 2011, en especial págs. 40 y ss. RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R.:” Problemas en la gestión económico-financiera de las Administraciones Locales. Situación actual”, en V. ALMONACID LAMELAS, (Director), Estudios sobre la modernización de la Administración Local: Teoría y Práctica, La Ley-Grupo Wolters Kluwer- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009.

Actualmente, las Administraciones Públicas Españolas están siendo sometidas a la llamada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que les permite un déficit estructural de tan sólo el 0.4%

Se trata de un severo ajuste que no ha sido alcanzado por las Administraciones Públicas Españolas que registraron para 2012, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito (rescate bancario), de un 6.98% del PIB, frente al déficit del 8.96% del PIB registrado en 2011.

El reparto del déficit por Administraciones fue el siguiente:

Administración General del Estado	4.1%
CC.AA.	1.76%
Corporaciones Locales	0.15%
Ahorro neto total	12.468 millones euros

De las tres Administraciones Públicas, la única que cumplió el objetivo de déficit fue la Administración Local que se quedó muy por debajo del límite del 0.3% que se le había impuesto.

Debe señalarse que se han puesto en marcha 2.700 planes de ajuste en Ayuntamientos de toda España en el marco del llamado “*Plan de Pago a proveedores*”. Estos planes de ajuste han supuesto unos ingresos a las arcas locales de 1.108 millones y un recorte del gasto de 1.466 millones⁴⁸¹.

⁴⁸¹ MUR, M.: “Una aproximación al sector público empresarial local”, Revista española de control externo, núm. 38, 2011, págs. 135-156. LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F. A.; GONZALEZ PUEYO, J.; MORA BONGERA: “El mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales. Planes de ajuste: tramitación y aprobación”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 7/2012.

En términos de extinción de entes instrumentales, las CC.AA. han extinguido un total de 535 entes instrumentales a 1 de enero de 2013, con el objetivo de alcanzar los 708 entes eliminados para final de legislatura (2015).

Para el control del conjunto de medidas de austeridad, el Gobierno central ha creado la llamada “Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal” que velará en palabras del Ministro de Hacienda *“por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria que hará una evaluación continua del ciclo presupuestario, de la deuda pública y las previsiones macroeconómicas”*.

La Comisión que ha elaborado el Informe para la reforma de las Administraciones Públicas ha planteado como objetivo central la aprobación de una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas donde se fije los criterios identificativos de cada tipo de ente, sus sistema de control económico-financiero, el régimen de contratación y de personal.

En esa nueva ley se pretende determinar que la creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública deberá ir acompañada de una nueva justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, siendo evaluado periódicamente para que, en caso de no mantenerse el objeto o los recursos materiales, se pueda proceder a su extinción.

La nueva Ley que se anuncia aspira a fijar un marco básico para que n haya duplicidades entre entes similares de distintas Administraciones.

Se plantea que el inventario de entes dependientes de las CC.AA. se integren en el llamada INVESPE (Inventario de Entes del Estado) de forma que antes que cualquier Administración Pública cree una nueva entidad deberá comprobarse la ausencia de duplicidades.

La reciente Ley 3/2013, de 4, de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, comporta la supresión de ocho organismos reguladores, ganando en eficiencia y en seguridad jurídica para los agentes económicos.

La Disposición Adicional Octava del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero (tramitado posteriormente, y aprobado como Ley 3/2012), de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, limitó la indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección en directivos de entidades del sector público estatal; prohibió su cobro para los directivos que fuesen empleados públicos y pudiesen retornar a su función anterior tras su cese; y determinó la estructura retributiva a fijar en los contratos de

directivos de sociedades mercantiles estatales (distinguiendo entre una retribución básica y una retribución complementaria -complemento de puesto y complemento variable-).

El Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, reguló el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal, limitó el número máximo de miembros del consejo de administración u órgano superior de gobierno de cada entidad, su estructura organizativa (número máximo y mínimo de directivos) y las cuantías máximas de la retribución de directivos⁴⁸².

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 se aprobó el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector público Empresarial y Fundacional Estatal, que entre disoluciones, fusiones, desinversiones y liquidaciones afecta a 86 sociedades y fundaciones públicas⁴⁸³.

Al margen de esta modificación normativa, la CORA ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la AGE, valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas.

Como resultado de este análisis, se han planteado las siguientes medidas en el ámbito de la AGE:

- Organismos Autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos: Cría Caballar de las Fuerzas Armadas y Consejo de la Juventud de España.

⁴⁸² GIMÉNEZ ABAD, M.: “La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector público”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II, 1996. GONZÁLEZ ALONSO, A.: “La última reforma del mercado laboral y su aplicación al sector público”, *Actum Social*, núm. 61, 2012, págs. 63, 66,69,

⁴⁸³ GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J: “La reestructuración del sector público fundacional”, en AA.VV, *Anuario de Derecho de Fundaciones*, 2012, Iustel, Madrid, 2013. LOMO CASANUEVA, T.: “Fundaciones del sector público local”, *Revista de estudios locales*, núm. 129, 2010, págs. 26-80. LÓPEZ DÍAZ, E.: “Las fundaciones del sector público y el ámbito de competencia de las entidades locales”, en AA.VV. (L. Medina Alcoz, coord.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur-Menor, Aranzadi, 2011, págs. 427 a 466).

- Organismos Autónomos que se fusionan e integran en otros existentes, con fines más generales y que aportan mayor volumen de recursos y actividad: Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (se integra en el INTA); Servicio Militar de Construcciones (se integra en el INVIED); e Instituto Nacional del Consumo (se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición).

- Organismo Autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial. Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades.

- Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que se fusionan en una única Entidad: Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

- Supresión de las Entidades mancomunadas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

- Consorcios que se suprimen: Consorcio Solar Decathlon; Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga; Consorcio Instituto de Investigación sobre Cambio Climático de Zaragoza (I2C2); unificación de los 8 Consorcios Centros de Investigación Biomédica en Red (CIBER) en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.

- Fundaciones que se suprimen, integrándose sus medios en la Organización ministerial, en otros Entes públicos o en otras Fundaciones: F. Colegios Mayores MAEC-AECID, se integra en la Fundación EOI; F. Iberoamericana para el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR), se extingue y liquida; F. AENA, se integra con la F. Ferrocarriles Españoles en la nueva Fundación del Transporte; F. General de la UNED, se integra en la UNED; F. para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad.es), se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos; Fundación Taller Juan José, se extingue y liquida; F. Centro Nacional del Vidrio, su gestión es asumida por la Fundación EOI, en los términos que se precisen; F. Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO), se integra en ICEX; F. Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información (CENATIC), se integra en el Ente Público Red.es; F. Ciudad de la Energía (CIUDEN), se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades museísticas; F. Española para la Innovación de la Artesanía, se integra en la Fundación EOI; F. Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR); F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA), se integra en

la Fundación Biodiversidad o en la organización empresarial; y F. ENRESA, se integra en la sociedad mercantil ENRESA.

- Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas: F. de Aeronáutica y Astronáutica Españolas, F. Museo do Mar de Galicia, y F. Canaria Puertos de Las Palmas.

- Fundación que cambia de Ministerio de Adscripción y, en su caso, de protectorado: F. Víctimas del Terrorismo pasa al Ministerio del Interior.

- Fundación que se convertiría en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CC.AA. tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA).

- Entidad Pública que se suprime, integrándose sus medios en la Organización ministerial, que asume las funciones públicas que pudiera desarrollar: Gerencia del Sector de la Construcción Naval.

- Sociedades Mercantiles que se extinguen. Además de las afectadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros referido anteriormente, se plantea la extinción de la Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF); la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Gomera, la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Estaca, del Hierro; Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA); y la Sociedad Mercantil La Almoraima, S.A.

- Organismos Autónomos y Agencias Estatales que integran sus servicios comunes:

1.-Actividades Formativas: Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO).

2.-Actividades de Investigación: Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA); Instituto de Estudios Oceanográficos (IEO); Instituto Geológico y Minero de España (IGME); Instituto de Salud Carlos III; e Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC)⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ FERRASANS CARAMÉS, C: “La reordenación del sector público: efectos de la integración del personal en las agencias”, Comunicación presentada en el X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla ,21 a 23 septiembre de 2011.

El informe defiende que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local presentado por el Gobierno clarificará las competencias impropias de las Administraciones Locales suponiendo un ahorro de, al menos, 7.129 millones de euros para el periodo 2013-2015. La línea de defensa que mantiene el informe de reforma de las Administraciones Públicas con respecto a la reforma local es el siguiente:

- 1.-Que clarifica las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- 2.-Que viene a establecer un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las CC.AA., con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.
- 3.-En base a las políticas de austeridad, las mancomunidades y EE. LL. menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.
- 4.-Refuerza el papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional⁴⁸⁵.
- 5.-Limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica.
- 6.-El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.
- 7.-Que viene a reducir el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.

Es de enorme importancia señalar las conclusiones principales del dictamen del Consejo de Estado emitido el pasado 26 de Junio donde se cuestiona de manera profunda el vaciamiento de competencias de las Administraciones locales y el desplazamiento de las capacidades de decisión hacia las Diputaciones Provinciales⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ URRUTICOECHEA BASOZABAL, E. y ORTIZ GARCIA, M.: “La racionalización y sostenibilidad de la Administración local mediante el fomento de sus control interno a través de la recuperación de la independencia de los Interventores municipales”, PDF de <http://cosital.valencia.org.cit.>, pág.2.

⁴⁸⁶ CONSEJO DE ESTADO: Dictamen al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 26 de junio de 2013. DICTAMEN DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONSEJO DE ESTADO.: Núm. exp.567/2013, Hacienda y Administraciones Públicas, Ref. 567/2013. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La administración del Estado social*. Madrid, 2007, Marcial Pons.

Apunta el Consejo de Estado, la colisión que supone no concebir a las Administraciones Locales como parte constituyente de la Administración Pública española. El Informe del Consejo de Estado es ampliamente coincidente con la posición expresada por la Consejería de Administración Local y relaciones Institucionales que, mediante sendos informes planteó la inconstitucionalidad del Anteproyecto de Reforma de Administración Local planteado por el Gobierno Central en febrero de 2013.

No es la primera posición de rechazo a la propuesta de reforma planteada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pues parlamentos autonómicos como el andaluz o el castellano-leonés han mostrado su desacuerdo explícito con una reforma que precipita una demolición de las estructuras del Estado Social tal y como lo conocemos.

El Informe contiene seis apartados diferenciados que refuerzan la visión del Informe de la necesidad de un “*Estado Mínimo*” que no interfiera en las decisiones del Mercado y que no regule la libre actividad privada. En este sentido apuntan a medidas de control y austeridad de la Administración sobre los siguientes principios:

1.-Limitación del Empleo Público (a partir de los RDL 3/2012 y 20/2012).

-La congelación de las Ofertas de Empleo Público para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada para servicios públicos esenciales⁴⁸⁷.

SOTELO, I.: El Estado social, Trotta, Madrid, 2010. VELASCO CABALLERO, F.: “Sobre el Dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2013. BOLTAINA BOSCH, X.: “Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales” en AAVV; El empleo público local ante la crisis, Barcelona (Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI) 2011, p. 258. CANTERO MARTÍNEZ J.: “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 28, 2012, p.36. DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.: “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, en El Consultor, núm. 2 (2014).

⁴⁸⁷ ALDOMA BUIXADE, J.: “Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, en AAVV (del Rey Guanter, S., Dir.): Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid (La Ley), 2008, p.741. ARIAS MARTÍNEZ, M.A.: “El principio de objetividad en el empleo público: la objetividad como deber de los empleados públicos”, en revista Documentación Administrativa, núm. 289, enero-abril de 2011. BERMUDEZ PALOMAR, V.: “La laboralización de la función pública local y el Estatuto Básico del Empleado Público, la ruptura del modelo constitucional de empleo público”, El Consultor de los ayuntamientos, revista 23/2010.

-Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.

-Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición.

-Modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal.

-Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria, elevándola de los 65 a los 67 años. La Ley introdujo un período transitorio de 14 años para la aplicación progresiva de esta medida.

- Extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales.

-Medidas de empleo público sectoriales.

-Plan de reducción del absentismo.

-Modificación del régimen de incompatibilidades.

- Modificación del régimen de permisos sindicales.

-Implantación del sistema de medición de la eficiencia.

-Nuevo procedimiento para la elaboración de los Capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado. Se trata de introducir criterios analíticos que permitan juzgar si la cantidad que se propone presupuestar para un gasto concreto (energía, limpieza, suministros, etc.) es la que se correspondería con una gestión óptima del servicio o suministro (superficie, número de empleados).

-Ley de Impulso a la factura electrónica y creación de un Registro Contable.

-Gestión de servicios y medios comunes. En este ámbito se propone actuar sobre 7 materias que pueden suponer un gasto innecesario o poco eficaz a la Administración General del Estado

- Medios informáticos: Se propone reutilizar y racionalizar los equipos.
- Inmuebles: La gestión inmobiliaria del Estado tenía situaciones como la falta de información precisa y actualizada del número de inmuebles, elevada dispersión de sedes administrativas, elevados costes de arrendamientos y bajos niveles de ocupación. SE procederá a identificar la totalidad de los inmuebles, se venderán o se alquilarán.
- Tesorería: Se procederá a la centralización del pago de nóminas y de las cuentas de Tesorería, mejora del saldo tesorero y mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE.
- Contratación: Se reducirán los órganos de contratación para superar la ausencia de unidad de criterio.
- Parques móviles de los Ministerios: Se suprimirán los vehículos sin uso o en mal estado de conservación. Se propondrá la centralización de la gestión del parque móvil en las Subsecretarías de los departamentos, así como la contratación de seguros colectivos.
- Imprenta: Se eliminarán las pequeñas imprentas y se tenderá a la centralización en grandes unidades, como la imprenta del BOE.
- Medios aéreos y marítimos: Se tenderá a la operación unificada de medios aéreos y marítimos de los que dispone la Administración General del Estado por parte del Ejército y la Armada bajo la dirección y control del organismo competente mediante la implantación de fórmulas de colaboración.

-Reforma de la Ley General de Subvenciones.

En el ámbito de la Administración al Servicio de los Ciudadanos y las Empresas se introducen 8 medidas sustanciales relativas a la agilización de trámites y el impulso al llamado modelo de unidad de mercado:

1.-Ley de Deuda Comercial: El informe plantea la conveniencia de aprobar una nueva regulación para integrar el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera e introducir el concepto de período medio de pago a proveedores (PMP) con el fin de controlar la deuda comercial. Todas las Administraciones tendrán un plan de tesorería que

incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores y que garantice el cumplimiento del PMP.

2.-Ley de Unidad de Mercado: Se trata de aplicar el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

3.-Manual de Reducción de cargas: La medida propuesta por la comisión consiste en elaborar un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la Administración General del Estado, al que deberá ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos.

4.-Grandes proyectos de simplificación.: Las medidas propuestas en este ámbito consisten en la simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la autorización ambiental integrada, la gestión de residuos, los procedimientos de evaluación ambiental y la responsabilidad ambiental, así como la creación de la ventanilla única aduanera.

5.-Impulso a la Administración electrónica: El informe plantea el impulso de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración y la puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Apoderamientos (REA).

Se plantea el establecimiento de un Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas que centralizaría en un emplazamiento electrónico las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la AGE.

En el ámbito de las medidas horizontales, se plantea el impulso del sistema de subastas electrónicas, tanto en el ámbito judicial como administrativo.

6.-Apoyo a las empresas y a la inversión: Las medidas que se impulsarían pasan por la publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las CC.AA. en una Plataforma única de Contratación del Sector Público, la reducción de tiempos y costes para la creación de empresas o la simplificación de los procesos ligados a la investigación, innovación y desarrollo.

7.-Atención al ciudadano: Establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y

la realización de trámites y servicios más relevantes. Del mismo modo se plantea el desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social o la extensión del teléfono 060 al conjunto de las Administraciones Públicas.

8.-Codificación del Derecho.: Con el fin de impulsar cuanto antes, en el ámbito de la AGE, la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias, para lo que se considera necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos. Además, con el fin de facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar en el futuro la existencia de legislación dispersa, se introducirá para la normativa estatal un sistema de fecha común de entrada en vigor

Según las conclusiones del informe presentado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, el conjunto de todas las medidas de reformas impulsadas propuestas por el Gobierno permitiría que las Administraciones dejaran de gastar en 4 años un total de 37.620 millones de euros. Al final de este periodo, con la implantación del total de medidas, se estará dejando de gastar anualmente 17.534 millones de euros con respecto a lo gastado en 2011⁴⁸⁸.

Las medidas que se contienen en el presente informe generarán un ahorro en 3 años de 6440 millones de euros, según sus autores.

La propuesta de Reforma de las Administraciones Públicas responde a los siguientes objetivos:

1. La necesidad del Ejecutivo Central de culminar el conjunto de medidas planteadas por la Troika en materia de reducción del gasto público. En este sentido es esencial mostrar a las autoridades europeas antes del Consejo Europeo del mes de junio la decidida voluntad del Gobierno Central de “*podar*” la Administración Pública española.

⁴⁸⁸ EGEA IBAÑEZ, E.: “Sector público. Delimitación, dimensión, composición y evolución”, Cizur-menor, Aranzadi, 2009, págs. 45 y ss. MONTOYA MARTÍN, E.: “Reflexiones sobre el sector público instrumental en el contexto de la crisis económica: inaplazable hora de la racionalización”, VII Congreso AEPDA, Tarragona, 10-11 febrero de 2012.

2. Seguir poniendo en marcha medidas centralizadoras que caben con el autogobierno empleando como pretexto la necesaria austeridad y los compromisos adquiridos con las autoridades europeas.
3. Utilizar el gasto público como mecanismo de control político del resto de las Administraciones del Estado haciendo recaer el coste del ajuste en las CC.AA. Y Corporaciones Locales que verán reducidas sus transferencias y por tanto su capacidad de prestar servicios públicos esenciales.
4. Limitar el número de empleados públicos para permitir la entrada de agentes privados en servicios anteriormente prestados desde lo público facilitando la contratación más barata y el despido más flexible de los trabajadores gracias al nuevo marco de relaciones laborales surgido de la última reforma laboral.
5. Presionar a las CC.AA. con la pérdida de competencias a partir de la aplicación del siguiente sofisma “*La Administración General del Estado recorta, la Administración Autonómica también debe recortar*”. Se olvida en este planteamiento que los servicios públicos esenciales están transferidos a las CC.AA. por lo que la posibilidad de reducción de sus costes fijos es mucho menor que las de un Estado con un menor número de competencias.

Debe reiterarse la idea expresada al principio del Informe sobre una Administración, la española, que está muy lejos de la media de gasto público de los países de la eurozona y que a pesar de estar 13.2 puntos por debajo de Francia o 7.3 puntos por detrás de Italia ya ha ajustado su Administración en 26.200 millones de euros y ha eliminado 374.800 empleos públicos⁴⁸⁹.

En España el 75% de los funcionarios prestan servicios públicos esenciales, por lo que cualquier reducción de la Administración Pública será un golpe en la línea de flotación de la Educación, la Sanidad o la Administración de Justicia.

⁴⁸⁹ BOGNETTI, G., “Social Rights, a Necessary Component of the Constitution? The Lesson of the Italian Case”, en BIEBER, R., WIDMER, P. (Eds.), *L'espace constitutionnel européen / Der europäische Verfassungsraum / The European Constitutional Area*, Schöffer Verlag, Zürich, 1995, págs. 85-95. GIOIOSA, M.: Los derechos sociales de los extranjeros en Italia: un análisis comparado con España, *Revista de Derecho Político*, n.º. 80, 2011. RUIZ RUIZ, J. J., SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “El debate sobre la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Francia”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, págs. 219-236. MANCINI, F.: “La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee”, en *Revista Trimestrale di Diritto. e Procedo. Civile*. 1989, p. 3.

El texto hace suyo la idea “*menos Estado, más mercado*” abandonando a la dinámica del libre comercio desregulado la atención a los ciudadanos. Se persigue una reducción del gasto público no para redistribuirlo con los sectores sociales que están padeciendo los efectos de una crisis económica extrema, sino que se destinar al pago de deuda en cumplimiento de lo dispuesto en el recién reformado artículo 135.1 de la Constitución Española.

Resulta paradójico que la cuantía de ahorro que el informe que hemos analizado quiere lograr (37.620 millones en 3 años) sea muy parecido al coste de los intereses anuales de la deuda española (38.500 millones). Sin duda es una buena manera de mostrar a las Autoridades europeas que el Gobierno español está intentando garantizar por todos los medios que los bancos que prestan dinero al Estado van a cobrar no sólo el principal prestado sino también los intereses adeudados.

El informe menciona cantidades de ahorro y ajuste sin que se haga referencia a una memoria económica, por lo que es imposible determinar la efectividad de las medidas propuestas. Parece que existen unas 2000 fichas de desarrollo de dichas medidas que ni son públicas ni se les ha dado traslado a las CC.AA. en un ejercicio de opacidad y mal entendimiento de lo que debe significar la lealtad institucional en un Estado compuesto.

No cabe extender los efectos de las medidas a su dimensión de ahorro o disminución de costes de los servicios, pues sólo de manera tangencial se dice el ahorro que estás durísimas medidas podrían generar.

Sin duda es necesario un proceso de reforma de la Administración Pública, pero éste no pasa por el adelgazamiento sin límites de las Administraciones Públicas españolas, toda vez que se ha demostrado que el problema de desequilibrio de economía de España no pasa por una disminución del gasto público sino por elevar unos ingresos que en sólo un año han caído más de 10 puntos del PIB.

Creemos necesario expresar que la utilización de “*Comisiones de Expertos*”, apoyadas por los llamados “*consejos asesores*” demuestra la clara voluntad de hurtar el debate acerca de la Reforma de la Administración Pública Española de su lugar natural que son las conferencias sectoriales. De las 30 conferencias sectoriales que están formalmente constituidas, sólo 21 se han reunido alguna vez lo que demuestra que lo que debería ser una pauta normal de relación entre el Estado y las CC.AA. no es más que un fenómeno episódico.

El Informe, que contiene medidas útiles y de necesaria puesta en marcha, rehúye un principio básico de partida: España es un Estado compuesto donde los asuntos que afectan

transversalmente a las CC.AA. deben tratarse sin verticalidad, sino construyendo el principio de jerarquía de manera horizontal.

No es explicable que sean convocados a este debate multitud de agentes sociales y que a una parte de la Administración del Estado (CC.AA. y Corporaciones Locales) no se les pida opinión, posición y acuerdo. La Administración Autonómica y las corporaciones locales son parte constituyente de la Administración Pública española. Ni están subordinadas a la AGE ni son inferiores en rango. Son una parte más y como tal deben ser tratadas en debates de tanta trascendencia y alcance como éste.

Es realmente ilustrativo la expresión contenida en las páginas 168 y 169 del informe, cuando al hablar de los principios de organización y funcionamiento de la AGE, la Comisión redactora del Informe expresa sin cortapisas la voluntad centralizadora bajo el pretexto de optimización de costes en los siguientes términos:

Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en esta materia. Partiendo de dichas experiencias, así como de los resultados de los procesos de centralización de otros Estados, se ha efectuado un análisis de aquellos medios contratados por los distintos Departamentos ministeriales que reúnen las características que permitan efectuar contratos centralizados con el fin de ahorrar costes.

[...]Para agilizar sus actividades se acordó en el seno de esta Subcomisión la creación de grupos de trabajo dedicados a analizar en profundidad distintas áreas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por otra parte, atendiendo al contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros respecto a la necesidad de estudiar modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que obtener información y colaboración, se han mantenido reuniones con representantes de algunas de las principales empresas españolas y extranjeras, como Banco de Santander, Inditex, IBM, Mapfre, Informática El Corte Inglés, Telefónica, Microsoft, British Telecom, Correos Telecom, entre otros.

Resulta llamativo que sí se emplace para debatir sobre el futuro de la Administración Pública a multinacionales del sector privado, mientras se deja fuera a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales⁴⁹⁰.

⁴⁹⁰ ORTEGA JIMÉNEZ, P. “La racionalización del sector público instrumental local”, Revista de Estudios Locales, núm. 152, Madrid, 2012.

Del mismo modo no puede asumirse, por más que la presentación del argumento sea de una gran sutileza, que las recomendaciones que este Informe son orientativas y que su aplicación es voluntaria por parte de las CC.AA. para, a renglón seguido, situar que de no cumplirse con los límites de déficit impuestos por el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas pueden ser intervenidas.

No queremos situarnos en el escenario de unas futuras negociaciones en torno al límite de déficit para las CC.AA. en que las medidas “*voluntarias*” contenidas en el Informe se conviertan en medidas imperativas y que obliguen a dejar sin efecto lo dispuesto en los Estatutos de “*segunda generación*” que lejos de caminar hacia una mayor centralización, avanzan hacia mayor concertación, transferencia y descentralización⁴⁹¹.

Andalucía y sus poderes públicos no son contrarios a procesos de Reforma que vayan en línea de una Administración que resuelva problemas en lugar de crearlos, en cumplimiento de lo expresado por las autoridades europeas y que ahorre costes a ciudadanos y empresas. Pero creemos que este informe no se sitúa en la perspectiva adecuada. Andalucía no estará nunca posicionada en la negativa sin argumentos, o la oposición por sistema. Tenemos un alto sentido de la lealtad institucional y sólo pretendemos formar parte de la génesis de aquellas cuestiones que afecten decisivamente a nuestras instituciones y, por ende, a los ciudadanos andaluces.

Se afirma por un lado que el problema de la economía española no es la dimensión de su sector público, sino la caída de ingresos que sufre el Estado. Y para ello, en lugar de adoptar un plan de medidas de estímulo y reactivación económica combinado con una campaña decidida de lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida, se opta por “*deshidratar*” a la Administración Pública Española⁴⁹².

Un conjunto de 217 medidas sin memoria económica, con continuas referencias a reformas futuras, sin clarificar cómo se ahorra y sin explicación de la efectividad de los ajustes, no

⁴⁹¹ ÁLVAREZ GARCIA, V.: “Las reglas constitucionales sobre interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza de la Ley reguladora de Régimen Local”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 99, (2013), págs. 61 a 97.

⁴⁹² DE SANDE PEREZ-BEDMAR, M.: “La aplicación de la reforma laboral en el sector público”, en AAVV (García –Perrote Escarpín, I y Mergader Uguina, J.R. Dirs) Reforma laboral 2012, Análisis Práctico del Real Decreto Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, Valladolid (Lex Nova) 2012, p. 34.

puede ser el vehículo que dé respuestas a los problemas de la Administración Pública Española. Y menos si estas medidas no han surgido del debate en pie de igualdad entre todas las administraciones del Estado.

9.5.-De las colisiones existentes entre las medidas contenidas en el Informe de la “*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*” (CORA) y el ordenamiento jurídico autonómico y local.

En relación a la colisión con el ordenamiento autonómico son numerosos los elementos expresados en el informe para la reforma de las Administraciones Públicas que entran en conflicto con el autogobierno andaluz. Más de 40 artículos de los Estatutos de Autonomía de segunda generación son puestos en cuestión en las medidas que se proponen por las cuatro subcomisiones que han fraguado este informe. Se cuestionan las competencias exclusivas, las ejecutivas, la naturaleza de la Administración Pública andaluza o los principios de gestión de nuestras competencias.

Pareciera que los redactores del Informe no hubieran asumido el espíritu de los nuevos Estatutos de Autonomía (Cataluña 2006, Andalucía 2007) que, en términos de autogobierno, vienen a “*blindar*” las capacidades de los poderes autonómicos para evitar injerencias del Estado. Si no se tiene en cuenta que los Estatutos reformados son verdaderas “constituciones” que se anudan jurídicamente con la Constitución Española, se corre el riesgo de seguir generando propuestas de reformas basadas en la imposición y la anulación por la vía de los hechos del modelo territorial del que nos hemos dotado colectivamente⁴⁹³.

De ponerse en las medidas que contiene el informe por parte del Gobierno Central, las autoridades andaluzas deben reflexionar sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad por la interferencia en el normal desarrollo de las instituciones autonómicas, dado que esta reforma, junto a la de la Administración Local pretende subordinar de manera absoluta a las CC.AA. y EE.LL en términos financieros, suspendiendo de facto la capacidad del pueblo andaluz de gestionar autónomamente las políticas que le son exclusivas por mandato estatutario.

DESGLOSE DE MEDIDAS Y CONFLICTO CON EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO.

⁴⁹³ ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.), “Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, IAAP, Sevilla, 2008.

Medida	Admón. a la que afecta	Colisión con Estatuto de Autonomía	Observaciones
Elaboración de un manual para detectar deficiencias y duplicidades	AGE CC.AA. EE.LL.	No	
Reforzamiento de las Conferencias Sectoriales	AGE CC.AA.	No	De las 30 Conferencias sectoriales constituidas sólo han funcionado regularmente 21.
Integración de las Oficinas en el Exterior de las CC.AA. en los inmuebles Administrativos del Estado	AGE CC.AA.	Si (Artículos 236, 239 relativos a las delegaciones permanentes de la Junta de Andalucía, así como a las competencias en materia turística y comercio exterior).	
Registros y Bases de datos	AGE CC.AA. EE.LL.	Sí (Art.77 sobre competencias ejecutivas)	
Observatorios	AGE CC.AA.	Si (Art. 46 y 47, Capítulo II del Título I sobre Instituciones de Autogobierno y la Administración Pública andaluza)	Deben tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 76, 78, 85 y 138.
Órganos consultivos, de fiscalización y Defensores del Pueblo	AGE CC.AA.	Si (Artículos 128 a 132 del Capítulo VI del Título IV “otras instituciones de autogobierno”)	
Integración de oficinas de cooperación de las CC.AA. En las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID	AGE CC.AA.	Sí (arts. 245, 246, 247, Capítulo V, Título IX)	
Convenio específico de creación de un fondo humanitario entre el Ministerio y las CC.AA.	AGE CC.AA.	Sí (arts. 245, 246, 247, Capítulo V, Título IX)	
Racionalización de contribuciones de España a organismos internacionales.	AGE	No	
Diseño de instrumentos de planificación conjunta en el ámbito	AGE CC.AA.	Si (Artículos 148 y 149 acerca de oficinas	

de la tecnología para la Administración de Justicia		judiciales)	
Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica	AGE CC.AA.	No	Obsérvese el artículo 148
Registro único de fundaciones de competencia estatal	AGE CC.AA.	No	
Protectorado único de fundaciones de competencia estatal	AGE CC.AA.	No	
Agencia de Protección de Datos	AGE CC.AA.	Sí, colisión con la futura Ley andaluza de Transparencia, que prevé la existencia de una Agencia Andaluza para la gestión de los datos abiertos.	
Gestión de la jubilación del personal al servicio de la Administración de Justicia	AGE CC.AA.	No	
Selección del personal al servicio de la Administración de Justicia	AGE CC.AA.	No	Artículo 147
Central de compras	AGE CC.AA.	Sí, art. 133, “principios de actuación y gestión de competencias. (cap. VII, título IV)	
Clasificación de empresas otorgadas por las CC.AA. y registros oficiales de licitadores y de empresas clasificadas de las CC.AA.	AGE CC.AA.	Sí, art. 58, “actividad económica”.	Actualmente no tenemos órgano autónomo de clasificación de empresas.
Plataforma única de contratación del sector público.	AGE CC.AA.	Sí, art. 58, “actividad económica”.	
Juntas consultivas únicas de contratación administrativa	AGE CC.AA.	Sí, art. 58, “actividad económica” y parcialmente art. 128, “órganos económico-administrativos”.	
Tribunales únicos de recursos contractuales	AGE CC.AA.	Inicialmente no colisiona, depende del acuerdo entre las administraciones.	
Centros de transferencias de tecnologías	AGE CC.AA.	No	
Admisión de certificados	AGE	Inicialmente no colisiona	

electrónicos por las Administraciones Públicas.	CC.AA.		con la Junta de Andalucía, sólo la tienen País Vasco, Baleares y Cataluña.
Planificación conjunta en materia de asistencia a víctimas del terrorismo	AGE CC.AA.		Ha de contemplarse lo dispuesto en el art. 37.1.24. Andalucía dispone de la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo en Andalucía.
Supresión de las unidades de apoyo ante desastres (UAD).	AGE CC.AA.	No	Siempre que se presente lo dispuesto en el art. 66 del Estatuto sobre servicios de emergencia.
Procesos electorales.	AGE CC.AA.	No	Tiene que ver con logística y material. No colisiona siempre que no afecta las consultas populares recogidas en el Estatuto.
Convenio de cooperación en materia de inspecciones de escuelas particulares de conductores y de centros de reconocimiento de conductores.	AGE CC.AA.	No es invasivo.	
Creación de Conferencia Sectorial en materia de Tráfico y Seguridad Vial	AGE CC.AA.	No es invasivo.	
Coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de naturaleza y medio ambiente.	AGE CC.AA.	No es invasivo.	
Cesión gratuita a los Ayuntamientos de tramos de carreteras del Estado que sean travesías urbanas.	AGE CC.AA.	No colisiona.	
Unificación de servicios de Astronomía, Geodesia, Geofísica y Cartografía.	AGE CC.AA.	Sí colisiona con el art. 76.3 del Estatuto en materia de competencia exclusiva en estadística sobre la Comunidad.	

Agencia Estatal de Seguridad Área	AGE CC.AA.	Sí afecta a las competencias andaluzas, pero no tenemos desarrollada esta materia. Art. 56, apartado 7 sobre Ordenación del Territorio. Y art. 64.1, apartado 5, 64.2. Apartado 1.	
Compartir las plataformas de Gestión de Centros Educativos	AGE CC.AA.	Sí, art. 52, competencia exclusiva en Educación.	“Compartir” resulta ambiguo, en realidad indica integración de plataformas como Séneca en una única centralizada a nivel estatal.
Registro de centros docentes no universitarios.	AGE CC.AA.	Sí, art. 52, competencia exclusiva en Educación.	Asunto a tratar en Conferencia Sectorial.
Evaluación de la calidad educativa, integrar el CNAI en la ANECA	AGE	No nos afecta	
Subsumir el programa de ayudas predoctorales en los programas estatales	AGE CC.AA.	Sí, art. 52 y 53, competencia exclusiva en Educación y Universidades.	
Revisión de convenios de las CC.AA. para la gestión de becas universitarias y no universitarias.	AGE CC.AA.	Sí, art. 52 y 53, competencia exclusiva en Educación y Universidades.	
Agrupación de las acciones de Educación a distancia en el Centro para la Innovación y el Desarrollo estatal.	AGE CC.AA.	Sí, art. 52 y 53, competencia exclusiva en Educación y Universidades.	
Supresión de registros y ficheros universitarios que estén duplicados.	AGE CC.AA.	No	
Traspaso de profesores de religión de infantil y primaria a las CC.AA.	AGE CC.AA.	No	Depende de la decisión política de la CC.AA. de asumir el traspaso.
Colaboración con las CC.AA. en los planes de fomento de la lectura	AGE CC.AA.	No	
Centralización de un programa de espectáculos escénicos de titularidad estatal para las entidades locales.	AGE CC.AA. EE.LL.	Sí, afecta a la autonomía local, art. 60.	

Integración de registros de bienes de interés cultural.	AGE CC.AA.	Sí, art. 68, cultura y patrimonio.	
Revisión de la legislación taurina en el marco del Plan nacional de Protección y Fomento de la Tauromaquia	AGE CC.AA.	No	Debe observarse el Reglamento taurino andaluz de 11 de marzo de 2003.
Creación de la Asociación Nacional de Deporte Universitario	AGE CC.AA.	Sí, con art. 53, 72, 79.	
Creación de la licencia deportiva única a todas las federaciones deportivas.	AGE CC.AA.	Sí, colisión con art. 72.	
Definición de un nuevo sistema de programación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo	AGE CC.AA.	No.	
Redefinición del sistema de información del Servicio Público de Empleo	AGE CC.AA.	No	
Portal único de empleo previsto en el RD 4/2013.	AGE CC.AA.	No	
Ámbito específico para las agencias de colocación privada.	AGE CC.AA.	No	Las CC.AA. Manifestaron en Conferencia Sectorial de 11 abril 2013 su voluntad de adherirse a este modelo de colaboración público-privado.
Coordinación de los sistema de cita previa gestionados por el SPE y el SPEA y de actuaciones para la demanda de empleo y la solicitud de prestaciones	AGE CC.AA.	No	
Incorporación y actualización de las prestaciones sociales que otorgan las diversas Administraciones en el registro de prestaciones sociales públicas.	AGE CC.AA.	Sí, art. 23, “prestaciones sociales” y 19, “pensiones”.	
Implantaciones de un modelo de coordinación y colaboración entre las Administraciones e Instituciones públicas concernidas en la implantación .de la formación	AGE CC.AA.	No	Esta medida está contemplada en el Programa Nacional de Reformas para 2013.

profesional dual			
Creación y mantenimiento de un mapa integral de la formación profesional de actualización permanente.	AGE CC.AA.	No	Esta medida está contemplada en el Programa Nacional de Reformas para 2013.
Elaboración de un plan estratégico de difusión y comunicación sobre la base de un sistema de información y orientación para trabajadores y empresas	AGE CC.AA.	No	Esta medida está contemplada en el Programa Nacional de Reformas para 2013.
Eliminación de los observatorios autonómicos de la formación para el empleo.	AGE CC.AA.	Sí, art. 26, 58, 169.	
Supresión de los observatorios autonómicos de inmigración (las funciones se integrarían en el observatorio estatal).	AGE CC.AA.	Sí, art. 37.2 y 62.	
Aprobación de una ley ordenadora de la inspección de trabajo y la Seguridad Social.	AGE CC.AA.	No.	Sólo tiene Euskadi y Cataluña.
Reforma de la LO 4/2000 sobre extranjería con el fin de definir criterios comunes de integración de la inmigración de cada una de las Administraciones Públicas.	AGE CC.AA.	Sí, art. 62, 37.2,	
Revisión de la normativa en materia de permiso de trabajo y residencia con el fin de implantar un permiso único sustituyendo la autorización de trabajo por un informe de la autoridad laboral autonómica.	AGE CC.AA.	No	Medida descentralizadora.
Actualización de la base de datos centralizada de ayudas y subvenciones a las PYME.	AGE CC.AA.	No	
Transformación del Observatorio de la PYME en el Consejo Estatal de la PYME y el emprendimiento.	AGE CC.AA.	No	
Reforzamiento de la Conferencia Sectorial de Turismo.	AGE CC.AA.	No	
Integración en el Instituto de Estudios Turísticos de Tourespaña	AGE CC.AA.	No	Tenemos la competencia pero no el observatorio.

de los observatorios de turismo de Cataluña, C. Valenciana y Baleares.			
Racionalización de los entes autonómicos en materia de energía y su integración en la institución para la diversificación y el ahorro de la energía (idea).	AGE CC.AA.	Sí, art. 49.	
Aprobación de una nueva Ley General de Telecomunicaciones.	AGE CC.AA.	Sí (art.64.9 sobre competencias ejecutivas)	
Coordinación AGE-CC.AA. para otorgar ayudas para infraestructuras de banda ancha.	AGE CC.AA.	Sí (Acerca del fomento de subvenciones territorializables art.45)	
Puesta a disposición de las CC.AA. de las unidades de inspección estatales en materia audiovisual.	AGE CC.AA.		Art 64.9 acerca de competencias ejecutivas
Racionalización de las estructuras administrativas de las CC.AA. en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información.	AGE CC.AA.	Posible colisión con el art. 37.1.15 del Estatuto.	
Asunción de las funciones de los observatorios de la sociedad de la información por el OMTSI	AGE CC.AA.	Sí, art. 37.1.15.	
Modificación de la Ley 34/2002 de 11 de julio para suprimir determinadas alusiones a las normas y competencias de las CC.AA. en torno a servicios de la sociedad de la información.	AGE CC.AA.	Sí, art. 37.1.15.	
Elaboración de la lista de prestadores de servicios de certificación de firma electrónica admitidos en las Administraciones Públicas.	AGE CC.AA.	No	
Derogación de las disposiciones estatales, autonómicas y local, limitativas de la admisión de certificados electrónicos.	AGE CC.AA.	No	
Prestación de parte de AEMET a las CC.AA. de los servicios meteorológicos.	AGE CC.AA.	Sí, art. 57.5.	
Modificación de la normativa de	AGE	Sí, colisiona con el Título	

evaluación ambiental.	CC.AA.	VII del Estatuto.	
Apoyo ministerial para la implantación de un sistema de reconocimiento mutuo del licencias de caza y pesca entre CC.AA.	AGE CC.AA.	No	
Proyecto de tarjeta inteligente equina	AGE CC.AA.	No	
Asunción por parte del CIS de los estudios de opinión y de actitudes socio políticas	AGE CC.AA.	Sí, art. 76.	
Adscripción de la convocatoria de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la guerra civil y el franquismo al Ministerio de Justicia	AGE	No	Creemos que se trata de una adscripción impropia, además de colisionar con el art.45
Propuesta para que la Comisión Nacional de la Competencia asuma las funciones de defensa de la competencia en su totalidad, o al menos en la fase de resolución del expediente	AGE	Si (art.58)	
Ampliación del procedimiento de coordinación mediante la aplicación de muestras integradas a los ámbitos en los que existen duplicidades entre las investigaciones del INE y de las CC.AA.	AGE CC.AA.	Si (art.76)	
Elaboración de un plan conjunto para la consecución de contratos internacionales y la creación de un comité de coordinación en la que participen España Expansión Exterior, INECO, ISDEFE, TRAGSA, FIIAPÁGS.	AGE CC.AA.	No	
Racionalización de Observatorios como el Observatorio Andaluz del Observatorio de precios y mercados	AGE CC.AA.	Si (art.58)	
Planificación conjunta de las políticas de violencia de género	AGE CC.AA.		Armonizar con el art.73 del Estatuto de Autonomía.
Atribuir a las CC.AA. que lo	AGE	No	

soliciten la realización de las actividades de vacunación internacional en su ámbito.	CC.AA.		
Dotar al Consejo de la Red Española de Agencias de Evaluación de tecnologías y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud de la regulación necesaria para la efectividad de la misma.	AGE CC.AA.	No	
Unificación de criterios para la acreditación de dichos servicios y en la autorización de servicios de medicina del trabajo, mediante la incorporación de una regulación en tal sentido dentro del Proyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado	AGE CC.AA. EE.LL.	Si (Art.22,34 y 63)	
Delegación de competencias a Ceuta y Melilla en materia de servicios sociales básicos de ayuda a domicilio, tele asistencia, así como subvenciones.	AGE Ciudad Autónoma	No	
Incorporación de las C.AA a los programas de Turismo y termalismo social del IMSERSO para aumentar y mejorar la oferta	AGE CC.AA.	Sí (servicios sociales como competencia exclusiva de CC.AA. vía art.61)	
El Ministerio de Salud determinará el coste del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y se definirán las aportaciones	AGE CC.AA.	Si (art.22)	Debe tratarse en Conferencia sectorial
Creación del Observatorio común del Sistema Nacional de Salud	AGE	No	
Supresión del Consejo rector del Instituto Nacional de la Mujer	AGE	No	A pesar de no colisionar debe valorarse políticamente su rechazo.
Supresión de la Comisión Interministerial para los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud	AGE	No	Debe armonizarse con lo dispuesto en el art.22 del Estatuto de autonomía.
Integración de los Observatorios de	AGE	Si	Art.74

la Infancia en el Observatorio Estatal así como la modificación del INJUVE	CC.AA.		
--	--------	--	--

Las medidas contenidas en las tres Subcomisiones restantes que componen el Informe para la reforma de las Administraciones Públicas afectan al principio de autorganización de la Administración General del Estado. En este sentido la afectación a la relación entre la AGE y las CC.AA. sólo se ve afectada en la medida que se modifican las competencias, capacidades de intervención e instrumentos de la AGE.

1.-SUBCOMISIÓN DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Lograr la simplificación administrativa y la reducción de trabas burocráticas constituye un objetivo del Gobierno de la nación en línea con el resto de ejecutivos de la Unión Europea 28.

Es un objetivo de la UE la reducción de la carga administrativa que imponía la reglamentación en vigor de la Unión, que suponía el 3.5% del PIB de la UE.

El Consejo Europeo del primer semestre de 2007 planteó a los Estados miembros la reducción de un 25% de las cargas administrativas. Dicho objetivo debería alcanzarse en 2012. El Gobierno español se adhirió a dicho objetivo, comprometiéndose a alcanzar un 30% de reducción, lo que en términos del PIB español suponía un ahorro para ciudadanos y empresas de 15.000 millones de euros para dicho año 2012. A tal fin se adoptaron tres tipos de medidas:

- a) Implementar la Administración electrónica y sustituir progresivamente los medios administrativos tradicionales, cosa que fue materializada en España a través de la Ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)
- b) Autoevaluación por parte de los distintos Departamentos y órganos de la AGE de sus procedimientos y procesos de actuación y generación de las correspondientes propuestas de simplificación.
- c) Desarrollo de procesos continuos de detección de cargas administrativas que podían ser evitadas en las distintas escalas de las Administraciones Públicas.
- d) Desarrollo de la herramienta de análisis de impacto de los proyectos normativos del Gobierno y los Departamentos de la AGE

El Anexo V del RD 1083/2009 adoptaba como metodología para la reducción de la carga burocrática el llamado Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de

su reducción que permitió determinar que a finales de 2011 la Administración Española había reducido en menos de 10.000 millones los costes administrativos generales.

A lo largo del ejercicio 2012 (a partir de los datos aportados por el Informe objeto de estudio) se han desarrollado medidas que van desde la integración con la Administración Electrónica, hasta la superación del enfoque burocrático de la Administración. Dichas medidas habrían elevado supuestamente el ahorro hasta los 18.000 millones de euros.

En el marco del calendario propuesto por la Subcomisión para la simplificación administrativa, dicha Subcomisión ha obtenido información de más de 400 proyectos de simplificación administrativa de los Departamentos y organismos de la AGE.

1.1.-Propuestas de carácter general propuestas por la Subcomisión para la simplificación administrativa.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), también aplicable a todas las Administraciones Públicas, introdujo en el procedimiento administrativo una serie de disposiciones sobre Administración Electrónica, que promueven el empleo de medios electrónicos en los trámites y procesos administrativo, pero no las integró con las disposiciones propias de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)

La falta de integración de la LRJAPPAC y la LAECSP se traduce en la práctica en una superposición de regímenes jurídicos que, por un lado, puede producir confusión e inseguridad jurídicas y, por otro, dificulta la aplicación de los medios de Administración Electrónica.

Se plantea como medida de carácter general la integración de la futura norma reguladora del procedimiento administrativo de la normativa propia del procedimiento administrativo tradicional con la reguladora de los trámites de Administración Electrónica, así como la medición de tiempos tanto de tramitación legal del procedimiento, como el tiempo medio de “*resolución real*”.

1.2.-Grandes proyectos de simplificación.

- a) Medidas de aplicación en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico.

Implantar la figura de la declaración responsable en todos aquellos procedimientos en los que sea posible, simplificar la estructura actual de los órganos colegiados competentes en la materia y propiciar al máximo la utilización de las TI en los correspondientes procesos administrativos.

Simplificación y reducción de cargas en procedimientos relacionados con la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

Se trataría de conseguir una delimitación precisa de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre (DPMT), garantizando el acceso de los deslindes de toda la costa española al Registro de la Propiedad y conseguir por su publicitación. Se apuesta en el informe por la simplificación y reducción de cargas en los procedimientos relacionados con la Autorización Ambiental Integrada.

En este sentido las medidas que se proponen por parte de la comisión de redacción de este informe pasan por:

a) Eliminar la obligación de los administrados de presentar durante el procedimiento, sea de otorgamiento, modificación, revisión o actualización de la autorización ambiental integrada, toda aquella documentación que ya haya sido presentada con motivo de la solicitud original.

b) Acortar a nueve meses el período de tiempo para otorgar la autorización ambiental integrada, eliminando el plazo de un mes adicional para que el organismo de cuenca emita el informe preceptivo y vinculante en materia de vertido.

c) Establecer un procedimiento simplificado para las modificaciones sustanciales de la autorización ambiental integrada, adaptándola a las nuevas circunstancias ambientales y tecnológicas.

d) Suprimir el deber de renovación de la autorización, que implicaba que el titular, transcurridos ocho años desde su otorgamiento, debiera solicitar su renovación al órgano competente con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de ese plazo, de manera que se garantizara la adecuación de sus condiciones al paso del tiempo. Ahora el órgano ambiental competente, de oficio y mediante un procedimiento simplificado, garantiza la revisión de la autorización.

e) Establecer un procedimiento simplificado para que las CC.AA. realicen la actualización de las AAI a la nueva normativa europea antes del 7 de enero de 2014.

f) Posibilitar que varias instalaciones ubicadas en un mismo emplazamiento geográfico, aunque estén explotadas por diferentes titulares, puedan obtener una única autorización ambiental integrada.

g) Establecer la obligación de que se publiquen por medios electrónicos las resoluciones administrativas, así como sus condiciones.

- Aplicación de medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas en materia de gestión de residuos.

- Simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos de evaluación ambiental.

- Reducción y simplificación de cargas administrativas en materia de responsabilidad ambiental.

b) Procedimiento aduanero.

Se plantea la implantación de una ventanilla única para el comercio exterior.

1.3.-medidas para la simplificación administrativa vía Administración Electrónica.

- Potenciación de la plataforma de intermediación de datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración.

- Puesta en funcionamiento del registro electrónico de apoderamientos (REA) y potenciación de su uso por los departamentos y organismos de la AGE.

- Extensión de la Imagen Institucional a los documentos electrónicos y ofimáticos elaborados en el ámbito de la AGE. Se plantea la homogeneización de la imagen institucional en el ámbito de la AGE, reforzando así la identidad y la unicidad de la misma ante la ciudadanía y ante otras Administraciones Públicas.

- Tablón Edictal único de las Administraciones Públicas

- Impulso al sistema de subastas electrónicas; aplicación de subastas del BOE así como del portal de Subastas Judiciales.

- Generalizar la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas.

-Implantación del Sistema de cita previa en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

-Creación de un servicio telemático en la Sede Electrónica de la Seguridad Social que permita a los empresarios conocer su situación de cotización a la Seguridad Social.

-Propiciar la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos, en particular los servicios RENO, CERO y aumento de las actuaciones administrativas automatizadas.

-Simplificación y unificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados. Potenciación del uso de los certificados de empleado público.

-Extensión de la presentación electrónica obligatoria de declaraciones y otros documentos.

-Simplificación del procedimiento de homologación de vehículos.

-Comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al registro de Vehículos.

-Fomento de la cita previa electrónica en las Jefaturas de Tráfico.

-Implantación de un nuevo expediente judicial electrónico (NEJE) en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Administrativo) y Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

-Tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios.

-Simplificación de la prescripción y dispensación de los medicamentos que contengan estupefacientes de uso humano mediante la integración en un solo documento de la receta oficial de estupefacientes (ROE) y la receta médica del Sistema Nacional de Salud, para la prescripción y dispensación con una sola receta.

-Desarrollo de la receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud.

-Creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del Sistema Nacional de Salud.

-Implantación de la Historia Clínica digital Interoperable.

1.4.-Medidas de apoyo a la empresa y a la inversión a través de la simplificación administrativa.

a)Reducción de trabas.

- Se propone la revisión del umbral de 300 m² para establecimientos comerciales.
- Participación de las oficinas consulares en la obtención del NIF y certificado electrónico por los no residentes.
- Simplificación administrativa en la contratación pública, para facilitar a la PYME el acceso a la contratación con el sector público. Se propone una ampliación de los umbrales que determinan la exigencia de clasificación en el contratista, así como otras dirigidas a la flexibilización en la constitución de garantías y aportación de documentación (como mejora del Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a su Internacionalización).
- Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa, reduciendo tiempos y costes en la creación de empresas.

b)Investigación, Innovación y Desarrollo.

- Reducir las cargas ligadas a la presentación de documentación por parte de los solicitantes de ayudas públicas de I+D+i.
- Unificar requisitos de información, criterios y procedimientos de evaluación científico-técnica para reducir la varianza, mejorando la calidad del servicio prestado e incrementando la eficiencia en la asignación de recursos públicos.
- Estandarizar y compartir procedimientos, criterios e infraestructuras de evaluación entre las Administraciones Públicas–AGE y CC.AA.– favoreciendo la colaboración.
- Reducir los plazos de evaluación de las actuaciones contribuyendo de este modo a la disminución del tiempo de resolución de las convocatorias y de aplicación de los fondos adjudicados.
- Estandarizar formularios y formatos de evaluación apoyados en sistemas electrónicos y telemáticos comunes y compatibles, evitando duplicidades en la elaboración de informes de evaluación.
- Fomentar el reconocimiento de la evaluación científico-técnica realizada por agencias y agentes reconocidos con procesos equivalentes, al tiempo que fomentar la evaluación transnacional.

-Eliminar los costes derivados de la evaluación de propuestas que hubieran sido evaluadas con anterioridad por otras agencias y agentes del sistema.

En definitiva se trata de simplificar la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación.

1.5.-Simplificación administrativa en las acciones de atención a los ciudadanos.

-Establecer un Punto de Acceso General como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de las Administraciones y la realización de trámites y servicios más relevantes.

-Puesta en marcha de un nuevo portal que permita el acceso desde un punto a la información de distintas Administraciones Públicas.

-Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las Administraciones Públicas, centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901 y 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía dentro de la Red 060.

-Eliminación de la autorización previa de las actividades de formación deportiva, promovidas por las Federaciones deportivas nacionales o autonómicas.

-Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social.

-Reforma del actual modelo de atención del Instituto nacional de la Seguridad Social basado en la atención presencial incorporando como una opción efectiva el canal telemático.

-Ampliación a mayores de 50 años el acceso a la información sobre el derecho a su futura jubilación (se pretende pasar de los 310.000 ciudadanos informados al año actualmente a unos 4.5 millones de ciudadanos activos mayores de 50 años).

-Mayor visibilidad de las ofertas de trabajo.

-Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a las víctimas del terrorismo.

-Establecimiento y ampliación del sistema electrónico de alertas personalizadas del Boletín oficial del Estado.

1.6.-Acuerdos del Consejo de Ministros de reducción de cargas administrativas y mejora de la regulación.

La aprobación del VII Acuerdo para la reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación, incluía un conjunto de 60 medidas de simplificación, de las cuales quedan recogidas en el Informe CORA las siguientes:

- Posibilitar la habilitación del libro de visitas en el momento del alta de la empresa en la Seguridad Social por vía electrónica.
- Posibilitar la presentación de la documentación requerida por la Inspección de Trabajo por vía electrónica.
- Posibilitar la contratación del seguro directo de vehículos a motor a través de internet y su pago con tarjeta electrónica.
- Posibilitar la comunicación electrónica de daños y el reembolso de los siniestros del seguro del automóvil atendidos por las entidades aseguradoras privadas.
- Autorización única de domiciliación y despacho centralizado de importación con otros Estados miembro.
- Suprimir la obligación, para corredores de seguros y corredores de reaseguros, de remitir información estadística semestral.
- Suprimir la obligación, para los agentes de seguros vinculados y los operadores de banca-seguros vinculados, de remitir a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la información del negocio semestral.
- Implantar la licitación electrónica en todos los centros del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

2.-SUBCOMISIÓN DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y MEDIOS COMUNES.

A fin de dar cumplimiento a los artículos 3 y 4 de la LOFAGE se constituyó la Subcomisión de Servicios y Medios Comunes que pretende detectar ineficiencias de cara al eventual ahorro de costes, así como “para centralizar actividades de gestión que, por ser, similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos⁴⁹⁴”.

Resulta llamativo el método de trabajo que se eligió para esta Subcomisión fue quedó bajo la Presidencia de la Subsecretaría del Ministerio de Defensa y ha estado integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Fomento, Empleo y Seguridad Social, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Las afirmaciones contenidas en las páginas 168 y 169 sobre cuál es la guía que sirve de base para algunas propuestas de este informe son realmente aclaratorias:

⁴⁹⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “El Sector Público español: su déficit sistemático”. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 3/1979.

“Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la CORA en esta materia (gestión de servicios y medios comunes)”.

Continúan los redactores del Informe expresando:

Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en esta materia. Partiendo de dichas experiencias, así como de los resultados de los procesos de centralización de otros Estados, se ha efectuado un análisis de aquellos medios contratados por los distintos Departamentos ministeriales que reúnen las características que permitan efectuar contratos centralizados con el fin de ahorrar costes.

[...]Para agilizar sus actividades se acordó en el seno de esta Subcomisión la creación de grupos de trabajo dedicados a analizar en profundidad distintas áreas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por otra parte, atendiendo al contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros respecto a la necesidad de estudiar modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que obtener información y colaboración, se han mantenido reuniones con representantes de algunas de las principales empresas españolas y extranjeras, como Banco de Santander, Inditex, IBM, Mapfre, Informática El Corte Inglés, Telefónica, Microsoft, British Telecom, Correos Telecom, entre otros.

Resulta difícil de entender el papel de multinacionales privadas en el seno de un debate de reforma de las Administraciones Públicas, especialmente cuando muchas de ellas son agentes interesados en un determinado modelo de Estado (Estado mínimo) con un tipo de legislación (aquella que más beneficie a sus intereses empresariales).

Entre las medidas propuestas por la Subcomisión de Gestión de servicios y medios comunes se plantean las siguientes:

-Se propone que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) preste formación vía electrónica a todos los departamentos ministeriales relativa a los módulos comunes que actualmente se imparten a través de las Subsecretarías, quedando a cargo de cada departamento exclusivamente la formación específica.

-En materia de indemnizaciones por razón de servicio se propone que se publiquen unas instrucciones sobre criterios de austeridad en materia de viajes de trabajo comunes a todos los empleados públicos.

2.1- Aplicación de TIC y Administración Electrónica a la gestión de medios y servicios comunes.

La partida presupuestaria destinada a TIC por parte de la AGE, según publica el Observatorio de la Administración Electrónica para el año 2012, fue de 1.509 millones de euros.

La racionalización organizativa y la generación de economías de escala requieren actuaciones de centralización. La estructura organizativa de las TIC en la AGE presenta una dispersión de recursos y centros de decisión que incrementa los costes de la prestación de los servicios.

Entre las medidas propuestas por la Subcomisión en este ámbito se proponen:

- Consolidación de las infraestructuras comunes.
Se pretende así descargar a las unidades TIC de la responsabilidad de aquellos servicios que se identifiquen como comunes.
- Consolidación de las herramientas de productividad y puestos de trabajo.
- Consolidación de módulos comunes de Administración electrónica.
- Apoyo a las compras TIC.
- Potenciación de un nuevo modelo de organización de las TIC en la AGE.
- Nuevo modelo de gobernanza para las TIC en la AGE.
- Implementación de mecanismos de incremento de la eficiencia en los desarrollos sectoriales TIC.
- Encomienda general a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para la prestación de servicios de certificación electrónica a la AGE.
- Conectividad en centros escolares.

2.2.-Inmuebles.

El Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas administrativas y tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, que modifica la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y la Ley 33/2003, configuró la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales (CCFAIP), y su Comisión Permanente (CPCCFAIP), como los órganos colegiados interministeriales de asistencia al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en la coordinación de la gestión de los edificios administrativos, la aprobación de directrices y la adopción de medidas para una utilización más eficiente y racional de los mismos.

Por su parte, el Programa Nacional de Reformas (PNR) 2012 aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 27 de abril de 2012, se refiere al denominado Plan Integral de Gestión del Patrimonio Inmobiliario de la AGE señalando que a lo largo de 2012 se aprobaría dicho Plan Integral que definiría los criterios homogéneos de valoración de bienes, gestión de activos, ocupación de espacios y planificación de proyectos, de obras y de servicios generales de mantenimiento y conservación.

El pleno de la CCFAIP ha establecido cinco líneas prioritarias:

1. Elaboración de un diagnóstico preciso de la situación actual del patrimonio inmobiliario, apoyado en la aplicación denominada Sistema de Información para la Gestión Inmobiliaria (SIGIE).
2. Reducción de arrendamientos, tanto en precio como en superficie, de los actuales o nuevos que se propongan.
3. Optimización de la ocupación de espacios mediante la reducción del ratio de ocupación de superficie por efectivo, que deberá acercarse más al utilizado por la empresa privada.
4. Incremento de ingresos públicos con la enajenación u ocupación de inmuebles ociosos. Estudio particular de los suelos rústicos.
5. Construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo: se estudiarán aquellas operaciones que estén vinculadas con grandes ahorros de costes y obtención de ingresos

Estas medidas de reducción y optimización se hacen recaer sobre un total de 15.135 inmuebles enajenables (de entre los 17.210 que se incluyen en el inventario del Estado).

Se plantea del mismo modo alcanzar una reducción en gastos de arrendamiento del 20% en dos años. Del mismo modo se propone la optimización de la ocupación de espacios con una reducción en la ocupación de edificios del 20% por efectivo.

En el periodo de vigencia del PPRIE, el ingreso en caja acumulado por enajenaciones hasta mayo de 2013 totaliza 88,57 millones de euros: 10,17 de la DGPE, 75,99 del Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y 2,41 de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE).

2.3.-Tesorería.

Se plantea como objetivo fundamental la optimización de ingresos a través de la centralización de cobros y pagos, la gestión unificada de los fondos de Tesorería, la mejora de la gestión recaudatoria. Para cumplir dichas metas se han desarrollado las siguientes actuaciones:

- Consulta con los organismos más directamente afectados por las medidas.
- Solicitud de documentación a los departamentos a través de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera).
- Centralización del pago de nóminas.
- Centralización de las cuentas de Tesorería.
- Mejora de los mecanismos de recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios.

Para cumplir esta medida se hace necesario el desarrollo de una aplicación informática donde los órganos de recaudación de las distintas Administraciones Públicas puedan consultar los distintos pagos presupuestarios a realizar y acordar el embargo o compensación de los mismos. Se plantea la puesta en marcha de un “punto neutro” en el que se cruzarían los pagos de las Administraciones Públicas y las actuaciones ejecutivas que ellas mismas pudieran seguir contra aquellos que fueran simultáneamente acreedores de dichos pagos y deudores de cualquiera de aquéllas.

- Mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE.
- Evitar la acumulación de excedentes de Tesorería de las entidades del sector público estatal.
- Consignación en delitos contra la Hacienda Pública (DCHP).
- Implantación de la Oficina virtual de la Caja General de Depósitos.

2.4.-Centralización de contratos de servicios y suministros.

a) Nuevo modelo de organización de la contratación.

- Obtener ahorros y mejoras en la contratación incrementando la transparencia.
- Homogeneizar los niveles de calidad de los servicios y suministros.
- Simplificación de la estructura de los órganos de contratación.
- Establecimiento de unos procedimientos y herramientas de contratación comunes para todas las Administraciones Públicas.
- Reducción del número de órganos de contratación actual.
- Conseguir integrar todos los órganos de contratación en una única cadena orgánica que posibilite la unificación de la dirección, seguimiento y control de la contratación, así como la centralización de la información contractual.

- Establecer responsables en cada categoría de compra para elaborar planes de racionalización y ahorro y representar al Ministerio en los grupos de trabajo interministeriales para el estudio de la centralización de las compras.
- Establecer unos procedimientos y herramientas de contratación comunes para todas las Administraciones Públicas que den soporte a toda la estructura de contratación.
- Elaborar una estrategia de contratación para cada categoría de compra.
- Homogeneizar los niveles de calidad y prestación de los servicios que se contratan.
- Designar responsables en cada categoría de compra para elaborar planes de racionalización y ahorros a nivel global.

b) Centralización de la compra de espacios en medios de comunicación.

- Centralización de la compra de espacios en medios de comunicación para conseguir un adecuado soporte en la publicidad institucional de la AGE y centralización de la evaluación posterior de la eficacia de las diferentes campañas de publicidad institucional.

2.5.-Gestión centralizada de servicios de contratación.

- Se propone el desarrollo reglamentario del TRLCSP que permita la integración efectiva de todos los órganos de contratación

La cifra de ahorro obtenido en las compras realizadas mediante el sistema de y adquisición centralizada fue de 28,9; 20,8; y 9,6 millones de euros en 2010, 2011 y 2012, respectivamente. El descenso en los ahorros producidos en los años 2011 y 2012 se debe a la reducción de las compras realizadas en dichos ejercicios, como consecuencia de las restricciones presupuestarias realizadas en los mismos.

En relación con la Plataforma de Contratación del Estado (PLACE), la ley establece la obligatoriedad para todo el sector público estatal, pero la práctica pone de manifiesto que no todas las entidades tienen sus perfiles del contratante integrados en ella (de un total de 422 entidades sólo están integradas en la Plataforma de Contratación del Estado 223, habiendo 199 entidades no inscritas).

En la actualidad están integrados en la plataforma 2.900 perfiles de contratante; el número de usuarios de órganos de contratación es de 7.500 y de empresas, 20.000. El número total de procedimientos incluidos en la plataforma en 2011 fue de 10.000, de los

que el 70% correspondieron a órganos de la AGE y sus organismos autónomos. La plataforma permite la relación de 28.000 usuarios.

El número de contratos registrados en 2011 correspondiente al sector público estatal fue de 34.764, de los cuales 1.439 correspondieron a obras, 27.554 a suministros, 5.674 a servicios y 97 a otros tipos. De sectores especiales, se registraron 14.327 contratos de los tipos siguientes: 1.197 de obras, 8.434 de suministros, y 4.696 de servicios.

2.6.-Convenios.

El número total de convenios suscritos por los Ministerios que integran la AGE ascendió a 7.112. Un 64% de ellos no aparejaba contenido económico. Los Ministerios que concentran más convenios son el de Economía y Competitividad (33%) y el Ministerio de Fomento (22%).

El objeto predominante de los convenios suscritos fue la investigación científica, atención sanitaria o servicios sociales, existiendo cierta dispersión de entidades con competencias para firmar convenios en cada Ministerio.

Las principales propuestas que se incluyen en el Informe en tono a la mejora de la celebración de convenios son:

- Establecimiento de un marco normativo para los convenios de colaboración que regulara el régimen jurídico de los convenios y su distinción de figuras análogas, así como el procedimiento para la tramitación de los mismos, en particular, si conllevan coste económico para el Sector Público estatal.
- Creación de un sistema de información de convenios de colaboración en el ámbito del sector público estatal.

Se plantea la creación de una base de datos del Sector Público estatal, alimentada por las unidades encargadas del registro de los convenios de forma que, a través de diferentes niveles de consulta, se garantice la disponibilidad y detalle exigible en función del destinatario de la información.

- Elaboración anual de un instrumento de planificación de convenios de colaboración.
- Remisión de información al Tribunal de Cuentas.

2.7.-Encomiendas de gestión.

El conjunto de encomiendas de gestión ha ido creciendo progresivamente en el periodo 2006-2013; de 9 en 2006 a 50 en 2007, lo que implica un incremento del 389%; de 70 en 2008 a 162 en 2009, es decir, un crecimiento del 232%; 215 en 2010; en 2011, 299 y en 2012, 491; llegando a la fecha del presente informe con 48 encomiendas de gestión encargadas en 2013. Todas ellas suman 1.366.

La encomienda de gestión es un recurso presente en la AGE con una tendencia al alza en su utilización. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es el que realiza el mayor número de encomiendas seguido del Ministerio de Fomento.

El mayor número de encomiendas de gestión se encargan a organismos, entidades y sociedades del propio grupo del Ministerio que las encomienda (Grupo TRAGSA, INECO e ISDEFE, respectivamente) y sólo esporádicamente se formalizan con organismos o entidades ajenos.

En la página 194 del Informe se afirma de manera explícita:

“[...]la experiencia nos enseña que, en ocasiones, la figura que nos ocupa no se ha utilizado estrictamente para lo que determina su naturaleza, desvirtuándose, en cierta medida, el objetivo propio de la misma. Así, la encomienda ha sido el cauce inadecuado para cubrir necesidades de personal, provocando costes adicionales e indeseados que perjudican los intereses de la Administración”.

Como propuesta en materia de encomiendas de gestión se propone elaborar unas pautas que sirvan de guía al gestor público para hacer un uso adecuado de este instrumento, mediante la definición de las características y requisitos que debe reunir cada tipo de encomienda de gestión, la enumeración de los documentos que deben acompañar su tramitación y la comprobación de que se cumplen todos los requerimientos legales para usar correctamente este instrumento jurídico.

2.8.-Notificaciones.

Se propone a fin de una mejor gestión de medios y servicios comunes:

- Extender gradualmente la notificación electrónica obligatoria.
- Impulsar la gestión centralizada a nivel ministerial de las comunicaciones y notificaciones postales de todos sus centros directivos y organismos para la producción y distribución de las mismas.
- Extensión del uso de la sede electrónica de los centros para la notificación por comparecencia.

- Impulso a la publicación de la información para su acceso individualizado en la sede electrónica de que quien acceda a su información quede notificado.

2.9.-Parque automovilístico.

- Centralización de la gestión y/o el control a nivel de los ministerios o grupos empresariales.
- Determinación de los vehículos prescindibles por falta de utilización o estado obsoleto.
- Contratación de seguros colectivos para todos los vehículos del Ministerio o grupo de empresas.
- Normalización de las instrucciones de utilización.
- Reforma del parque móvil del Estado y del parque de las Delegaciones de Gobierno.

2.10.- Edición e impresión.

- Unificar un porcentaje significativo de los servicios de edición e impresión en la Agencia Estatal del Boletín oficial del Estado (AEBOE), especialmente aquellos trabajos que superen un determinado coste, fijado cada año en el Plan General de Publicaciones de la AGE, y garantizando siempre la aplicación de precios competitivos con respecto al mercado.

2.11.-Gestión y operación única por parte del Ejército del Aire y de la Armada tanto de los medios aéreos como de los buques científicos y naves de vigilancia marítima del Estado.

-Se propone avanzar hacia la operación unificada y la implantación de fórmulas de colaboración en la gestión de los medios aéreos y marítimos.

-En relación a los medios aéreos el concepto de operación unificada se basa en disponer de una única flota, o una flota mixta de aviones civiles y militares, operada en su mayoría por personal del Ejército del Aire pero bajo el mando del organismo correspondiente.

-Sobre los medios marítimos la operación unificada sería similar ya que los buques serían operados por personal de la Armada estando la operación dirigida por el organismo correspondiente.

Se plantea por parte del informe un modelo a futuro donde pudieran incorporarse los medios aéreos y marítimos de Comunidades Autónomas al mando del Ejército del Aire y la Armada.

3.-SUBCOMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

El Acuerdo de 26 de octubre de 2012, que creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, estableció la constitución de la Subcomisión de Administración Institucional, a la que encomendó “*analizar la distinta tipología de entes que la componen, revisar el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes*”.

La Subcomisión de Administración institucional ha estudiado la totalidad de entes que conforman el Sector Público Estatal a partir del Inventario de Entes del Sector Público (INVESPE). A 31 de diciembre de 2012 se referenciaban un total de 438 entes en dicho inventario, distribuidos de la siguiente forma:

SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO		
Organismos Autónomos	Art. 2.1 b) LGP	64
Entidades gestoras y servicios Comunes de la Seg.Social	Art. 2.1 d) LGP	5
Mutuas de accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales	Art. 2.1 d) LGP	24
Otras entidades estatales de Derecho Público	Art.2.1 g) LGP	23
Consortios del Sector Público Estatal	Art. 2.1 h) LGP	20
Agencias Estatales	Ley 28/2006	8
TOTAL		144
SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL		
Entidades públicas empresariales	Art. 2.1 c) LGP	13

Sociedades mercantiles Estado	Art. 2.1 e) LGP	171
Otras Entidades Estatales	Art.2.1 g) LGP	36
Consortios del Sector Público Estatal	Art. 2.1 h) LGP	1
Fondos carentes de Personalidad Jurídica	Art. 2.2. LGP	22
TOTAL		243
SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL		
Fundaciones	Art. 2.1 f) LGP	48
TOTAL		48
TOTAL SECTOR PÚBLICO 438		

Fuente: Informe CORA (2013)

3.1.-Área general de la administración institucional.

El ordenamiento normativo que permite al Gobierno plantear su batería de medidas de reformas para los entes y organismos dependientes de la AGE está conformado por:

- Ley 6/1997 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE).
- Marco de regulación especial de organismos públicos.
- Ley 50/2002 de 26 de Diciembre de Fundaciones.
- Ley 47/2003 de 26 de Noviembre General Presupuestaria.
- Ley 33/2003 de 3 de Noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 28/2006 de 18 de julio de Agencias Estatales.
- RDL 3/2011 de 14 de Noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público
- Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible.
- Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Las principales propuestas que se disponen para el conjunto de entes y organismos dependientes de la Administración general del Estado son:

-Nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

La nueva propuesta normativa tendrá en cuenta los entes que con similares características, aunque con diferentes denominaciones, existen en las CC.AA. y EE.LL., para lo que se aprobará un marco normativo común, mínimo pero básico, que ordene la dispersión y heterogeneidad que existen en la actualidad.

-Seguimiento y evaluación de los entes del Sector Público Estatal.

-Regulación, coordinación e integración del Inventario de Entes del Sector Público estatal y de los Inventarios de entes de los Sectores autonómico y local.

3.2.- Sector Público Administrativo.

La Subcomisión ha analizado los 144 entes del INVESPE correspondientes a este sector, que tienen como rasgos distintivos su pleno sometimiento al derecho administrativo y la prestación de servicios públicos. Dentro de este sector, la figura más común son los organismos autónomos, que ascienden a 64; a los que hay que sumar 23 organismos dotados de legislación especial y 8 agencias estatales. A este número han de añadirse las 5 entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y 24 mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, encuadradas en este sector a pesar de sus características propias. Igualmente, en este sector se consideran 20 consorcios en los que el Estado tiene la condición de partícipe mayoritario⁴⁹⁵.

Analizada su dimensión presupuestaria, modelo organizativo, método de trabajo y medios humanos y materiales al cargo de los 144 entes que constan en el Inventario, el Informe propone las siguientes medidas:

- Modificación de la regulación de los entes del Sector Público administrativo.
- Criterios identificativos de cada tipo de ente.
- Regulación especial de los órganos independientes
- Participación autonómica en organismos públicos dependientes del Estado.
- Mejor regulación de los órganos de Gobierno de los organismos públicos.

⁴⁹⁵ ALLI ARANGUREN, J.C.: “La construcción del concepto de Derecho administrativo español”, prólogo de García de Enterría, E. págs. 522 y ss., Thomson-Civitas, Pamplona, 2006. FERREIRA FERNÁNDEZ, J.: “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, REALA, núm. 310, mayo-agosto 2009, págs. 169 y ss.

- Reforma de la regulación de los consorcios interadministrativos.
- Reordenación de los organismos que forman el Sector Público administrativo.

3.3.-Sector Público Empresarial.

La Subcomisión de Administración Institucional ha analizado 227 entes que constituyen el sector: 13 entidades públicas empresariales, 36 organismos con legislación propia, el Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga, 22 fondos carentes de personalidad jurídica y 171 sociedades mercantiles. A su vez, dentro de las 13 entidades públicas se incluyen 2 especiales: una entidad financiera, el ICO y otra de seguros, el Consorcio de Compensación de Seguros. Estos entes se encuentran principalmente adscritos a cuatro Ministerios, que coinciden con los que mayor relación mantienen con la actividad económica y empresarial: Hacienda y Administraciones Públicas, Fomento, Economía y Competitividad e Industria, Energía y Turismo.

Las propuestas que se expresan en el Informe para la reforma de las Administraciones Públicas son:

- Modificación de la regulación de los Entes del Sector Público Empresarial.*

Dicha reordenación de las entidades públicas empresariales debiera pasar por atender las peculiaridades del servicio público que prestan, las potestades públicas que pueden desempeñar, su régimen de financiación e ingresos de derecho público y el hecho de que con frecuencia ejercen su actividad sobre bienes de dominio público.

Sin duda se requiere mayor precisión en el objeto social de las sociedades mercantiles, el adecuado control de su actividad así como el mayor grado de transparencia en cuanto a su actividad y resultados por el hecho de ser las Administraciones Públicas sus principales accionistas.

- Reordenación de los organismos que forman el Sector Público Empresarial.

Para cumplir este objetivo el informe plantea que el Gobierno aprobará en el plazo de nueve meses, un nuevo Plan de reestructuración y racionalización del Sector Público Empresarial sobre la base de los acuerdos del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012.

3.4.-Sector Público Fundacional.

Se han analizado 48 fundaciones del sector público Por adscripción ministerial, destacan el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con 13 fundaciones; el de Economía y Competitividad, con 8; Hacienda y Administraciones Públicas, 7; Industria, Energía y Turismo, 6; Fomento, 3; Empleo y Seguridad Social, 3; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 3; Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2; Justicia, 1; Defensa, 1; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 1. En aplicación de sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de 2011 y 2012 se trata de un área que está en plena reestructuración, de modo que en determinados casos los procesos de disolución y liquidación se encuentran muy avanzados.

Las propuestas de reforma que se plantean en el informe son las siguientes:

-Modificación de la regulación de las fundaciones del Sector Público.

Entre los elementos que deberían incluirse en la nueva regulación son esenciales los siguientes aspectos:

-Circunstancias y supuestos objetivos en los que procede la constitución de una Fundación.

-Formalización de la constitución y de la asignación del protectorado a un Departamento.

-Régimen de protectorado

-Estructura presupuestaria común para todas las fundaciones.

-Control económico-financiero de la actividad de las fundaciones.

-Régimen de selección de personal y aprobación y modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT).

-Régimen de contratación de las Fundaciones.

-Detallar las facultades de las fundaciones y de la imposibilidad de desarrollar potestades administrativas.

-Condiciones y forma de disolución y liquidación de las fundaciones públicas.

-Reordenación de las fundaciones del Sector Público.

El Informe advierte determinadas situaciones y estructuras cuya actividad deberá ser revisada a partir de un plan de viabilidad y con vistas a formular una propuesta y plazos concretos de actuación. Considerado globalmente, este trabajo supondrá de hecho un proceso de reordenación general de todas las fundaciones públicas, que se llevará a cabo de forma gradual y tras considerar diferentes alternativas posibles. Para la realización de este plan de reordenación se tendrán en cuenta los procedimientos iniciados y los efectos de operaciones similares llevadas a cabo a partir del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprobó el Plan de Reestructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional.

3.5.-Reestructuración del sector público administrativo, empresarial y fundacional del Estado.

Derivado del análisis del conjunto de entes y organismos públicos existentes la propuesta de reordenación de las mismas es la siguiente:

1.-Organismos autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos:

- Cría Caballar de las Fuerzas Armadas.
- Consejo de la Juventud de España.

2.-Organismos autónomos que se fusionan e integran en otros existentes, con fines más generales y que aportan mayor volumen de recursos y actividad:

- Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo: se integra en el INTA.
- Servicio Militar de Construcciones: se integra en el INVIED.
- Instituto Nacional del Consumo: se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (ASEAN).

3.-Organismo autónomo que asume las funciones y medios de un centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial:

- Instituto de la Mujer: asume las funciones de la DG de Igualdad de Oportunidades.

4.-Organismo respecto del que se procede a adecuar su configuración especial al régimen general vigente:

- Obra Pía de los Santos Lugares.

5.-Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social que se fusionan en una única entidad:

- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).
- Instituto Social de la Marina (ISM).
- Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

6.- Supresión de las entidades mancomunadas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

7.- Consorcios que se suprimen:

- Consorcio Solar Decathlon.
- Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga.
- Consorcio Instituto de Investigación sobre Cambio Climático de Zaragoza (I2C2).
- Unificación de los 8 consorcios CIBER en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.

8.- Fundaciones que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial, en otros entes públicos o en otras fundaciones:

- F. Colegios Mayores MAEC-AECID: se integra en la Fundación EOI.
- F. Iberoamericana para el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR): se extingue y liquida.
- F. AENA: se integra con la F. Ferrocarriles Españoles, en la nueva Fundación del Transporte.

- F. para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas, Universidad.es: se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos.
- Fundación Taller Juan José: se extingue y liquida.
- F. Centro Nacional del Vidrio: su gestión es asumida por la Fundación EOI, en los términos que se precisen.
- F. Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO): se integra en ICEX.
- F. Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información (CENATIC): se integra en el Ente Público Red.es.
- F. Ciudad de la Energía (CIUDEN): se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades museísticas.
- F. Española para la Innovación de la Artesanía: se integra en la Fundación EOI.
- F. Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR): se extingue y liquida.
- F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA): se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización ministerial.
- F. ENRESA: se integra en la sociedad mercantil ENRESA.

9.- Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas:

- F. de Aeronáutica y Astronáutica Españolas.
- F. Museo do Mar de Galicia.
- F. Canaria Puertos de Las Palmas.
- F. General de la UNED.

9.6.- Efectos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en la materialización por la Administración autonómica y local de los derechos sociales.

La entrada en vigor el 1 de mayo de 2012 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁴⁹⁶ materializaba la voluntad del ejecutivo de avanzar en la consolidación de la estabilidad presupuestaria como instrumento indispensable para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española de desarrollarse.

El fuerte deterioro de las finanzas públicas registrado desde ese año, agotó rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal, obligando ahora a practicar un fuerte ajuste que permita recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea.

La crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria. En el marco de esa Ley se alcanzó el mayor déficit de las Administraciones Públicas españolas, con un 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009.

Paralelamente, las tensiones financieras desencadenadas en los mercados europeos, pusieron en evidencia la fragilidad del entramado institucional de la Unión Europea y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, con la premisa de lograr una mayor coordinación y responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados miembros. En este contexto, en los ejercicios 2011 y 2012 se aprobaron una serie de iniciativas legislativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar las reglas fiscales comunes y desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal. El Pacto Fiscal europeo, la mayor coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria, acompañados del desarrollo del mecanismo de estabilidad financiera para dar una respuesta conjunta a las tensiones de los mercados financieros, constituyen el marco de gobernanza económica que define una Unión Europea reforzada y capaz de hacer frente a los exigentes retos del nuevo escenario económico internacional.

De este modo, el Ejecutivo español optó por desarrollar iniciativas legislativas basadas en dos principios: La consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública. Más allá de esta respuesta inmediata, se aspiraba a consolidar un marco de política económica y fiscal que permitiera asegurar de forma permanente el crecimiento económico y la creación de empleo.

La garantía de la estabilidad presupuestaria era una de las claves de la política económica para dicho periodo que aspiraba a facilitar la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permitir la recuperación del crecimiento económico y la creación

496 BOE nº103 de 30 de Abril de 2012.

de empleo. Este convencimiento llevó en septiembre de 2011 a reformar el artículo 135 de la Constitución Española, introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012. Con la aprobación de la presente Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas se da pleno cumplimiento al mandato constitucional.

La reforma de la Constitución pretendía también manifestar el compromiso de las autoridades de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Por ello, la referencia a la normativa de estabilidad europea, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica, es constante, siendo además España uno de los primeros países en incorporar el conjunto de medidas en favor de la gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno. Además, esta Ley da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea.

Los tres objetivos de la Ley 2 /2012 de Estabilidad Presupuestaria son: Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

La primera novedad de la Ley es su propio título, ya que incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas españolas. Con ello se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que contribuirá a preparar el camino para los retos a los que nuestro sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo.

A diferencia de la normativa anterior, la Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Esto mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de

la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas⁴⁹⁷.

La presente Ley consta de 32 artículos, 3 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 7 finales, y se estructura en seis capítulos. El capítulo I (Ámbito de aplicación) determina el objeto y ámbito de aplicación subjetivo de la Ley. Se delimita el sector público atendiendo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, ya que esta es la definición que adopta la normativa europea.

El capítulo II (Principios generales), destinado a los principios generales de la Ley, mantiene los cuatro principios de la legislación anterior –estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos–, reforzando alguno de sus elementos, e introduce tres nuevos principios: Sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. El principio de estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas. Debe destacarse también la inclusión en la Ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

El capítulo III (Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) dedicado a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, introduce importantes novedades en nuestra legislación. Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley: Catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

El capítulo incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento.

⁴⁹⁷ GALÁN GALÁN, A.: “La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias”. Fundación Democracia y Gobierno Local, Debates Locales, 3, 2012.

Asimismo, se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la Constitución, lo que constituye una garantía rotunda ante los inversores.

Se regulan los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas.

Por último, se contemplan los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. Se informará sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de Presupuesto, como en los Presupuestos iniciales y en su ejecución. La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección.

El capítulo IV (Medidas preventivas, correctivas y coercitivas) desarrolla tales medidas en tres secciones diferenciadas. En la sección primera se introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos.

La Ley establece un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

Las dos siguientes secciones son expresión de la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria prevista en el apartado c) del artículo 135.5 de la Constitución. El incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. La Ley regula el contenido –que, entre otros extremos, deberá identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los objetivos–, la tramitación y el seguimiento de estos planes.

Se da un tratamiento distinto en el supuesto de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). En estos casos, deberá presentarse un plan de reequilibrio que permita volver al equilibrio, detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

La Ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Además, en caso de incumplimiento de un plan económico-financiero, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. Finalmente, en los supuestos de no adoptarse por las Comunidades Autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas por la comisión de expertos, la Ley habilita al amparo del artículo 155 de la Constitución a la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso. En términos parecidos se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer en su caso la disolución de la Corporación Local.

El capítulo V (Transparencia) desarrolla el principio de la transparencia, reforzando sus elementos, entre los que destacan que cada Administración Pública deberá establecer la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria. Asimismo, con carácter previo a su aprobación, cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto, con objeto de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, especialmente a las previsiones contenidas en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Finalmente, se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.

El capítulo VI (Gestión presupuestaria), relativo a la gestión presupuestaria, refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, que se ajusta a las previsiones de la Directiva de marcos presupuestarios antes mencionada. Como novedad importante, la Ley extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, así como la dotación en sus Presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales. Por último, se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ Como modelo de tratamiento de impacto de directivas traspuestas al ordenamiento interno LÓPEZ MENDUO, S.: “La transposición de la directiva de servicios y la modificación de la ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa” en Revista española de la función consultiva, 14, 2010, págs. 11 ss.

En las disposiciones adicionales, la Ley establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que lo soliciten. El acceso a este mecanismo estará condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias. La Administración Pública que acceda a esta ayuda remitirá información trimestral sobre avales, líneas de crédito, deuda comercial, operaciones con derivados, etc. Igualmente será la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados en aplicación de esta ley.

Igualmente se regula en una disposición adicional el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, configurado como que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento.

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la Ley contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal como establece la Constitución. Durante este período se determina una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la Ley, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por ciento del PIB.

La disposición derogatoria deroga expresamente la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la de estabilidad presupuestaria, así como el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en la Ley 2/2012.

Por último, entre las disposiciones finales, se relacionan los títulos competenciales constitucionales de la presente ley orgánica. Igualmente se realizan las necesarias menciones adaptadas a los regímenes propios de Ceuta y Melilla, Navarra y País Vasco y se habilita al Consejo de Ministros para que dicte las disposiciones reglamentarias que sean precisas para el desarrollo de la presente ley orgánica.

La Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria fue modificada a finales de 2013 a fin de, entre otras cosas, reforzar los controles sobre la deuda comercial de cada nivel de Gobierno. Las medidas pretenden incrementar aún más la transparencia y la rendición de cuentas en las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas. Estas medidas vienen a sumarse a la publicación desde 2013 de datos mensuales sobre la ejecución presupuestaria autonómica en la contabilidad nacional. Así, por ejemplo, en octubre de

2015 el Ministerio de Hacienda publicó una serie de directrices para ayudar a las Comunidades Autónomas a aplicar la norma de gasto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En febrero de 2016, tiene previsto publicar datos pormenorizados sobre el gasto en salud y productos farmacéuticos de los Gobiernos autonómicos. En comparación con el año pasado, también se registraron avances en la preparación de los planes presupuestarios plurianuales de las Administraciones Autonómicas, a partir de 2016, entre otras cosas con especificación de los ingresos y los gastos de los años cubiertos.

Pese a los importantes progresos realizados, las mejoras en otros ámbitos relacionados han sido menos apreciables. Por ejemplo, la mayoría de los Gobiernos autonómicos sigue sin incluir en sus proyectos de presupuesto y cuentas generales para 2016 información sobre la totalidad de las entidades autonómicas que entran en el ámbito de aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Si bien la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) realiza los ajustes necesarios a fin de garantizar que la información presupuestaria en términos de contabilidad nacional se tenga en cuenta en todas las entidades que forman parte de las Administraciones Públicas, esta omisión reduce la exhaustividad de las leyes presupuestarias autonómicas.

El marco presupuestario español incluye herramientas para evitar y corregir las desviaciones de los objetivos presupuestarios. La Ley de Estabilidad de 2012 introduce un mecanismo de alerta temprana que permite que se adopten las medidas correctoras necesarias en caso de que se compruebe que existe el riesgo de que no se cumplan los objetivos de estabilidad, deuda pública o regla de gasto. Si no se adopta medida alguna, se aplicarán las medidas correctoras y coercitivas apropiadas. La experiencia de los últimos años muestra sin embargo que es posible hacer un mayor uso de dichos instrumentos, en particular a nivel autonómico. Por ejemplo, 13 de los 17 Gobiernos autonómicos no pudieron alcanzar los objetivos de déficit para 2014 y, en consecuencia, se les invitó a presentar un plan de ajuste para corregir la desviación. Sin embargo, el Consejo de política fiscal y financiera solo adoptó un plan de ajuste (para el período 2015-16) en 2015. Esto se debió, en parte, al tiempo requerido por las otras 12 Comunidades Autónomas para formar nuevos gobiernos a raíz de las elecciones autonómicas de 2015. Además, los informes de seguimiento del personal del Ministerio de Hacienda sobre la ejecución de los planes de ajuste actuales (2014-15) se han publicado con cierto retraso, lo que reduce el tiempo de que dispone la Administración Central para solicitar la aplicación de las medidas propuestas en dichos informes y a las Autonomías, para aplicarlas⁴⁹⁹.

499 Véase <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Portal>

Varios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/PEFCC.AA./Informe%20de%20Seguimiento%20de%20los%2

Grafico: Aplicación de medidas de corrección contenidas en la Ley 2/2012 de estabilidad presupuestaria en los ejercicios 2014 y 2015.

Calendario legal (LOEF)	Administración autonómica Incumplidora	1. Punto de partida	2. Elaboración y aprobación de los planes correctores autonómicos, a saber, Planes Económicos y financieros (PEF)			3. Publicación de los Informes de control trimestrales del Ministerio de Hacienda sobre la aplicación de los Planes Económicos y Financieros autonómicos					
			Informe del Ministerio de Hacienda sobre el nivel de cumplimiento de las autonomías con los objetivos de estabilidad	2.1 Informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre los PEF autonómicos	2.2 Presentación de los PEF al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)	2.3 Aprobación de los PEF por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)	Periodo de referencia: tercer trimestre de 2014	Periodo de referencia: cuarto trimestre de 2014	Periodo de referencia: primer trimestre de 2015	Periodo de referencia: segundo trimestre de 2015	Periodo de referencia: tercer trimestre de 2015
		Antes del 15 de abril /15 de octubre del año correspondiente	Antes de presentarlo al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)	A mediados de mayo del año correspondiente	A mediados de julio del año correspondiente	Diciembre 2014	Abril 2015	Julio 2015	Octubre 2015	Diciembre 2015	
Calendario real	PEF 2014-2015 (para corregir desviaciones presupuestarias en 2013)	Aragón	11 de abril de 2014	28 de julio de 2014	31 de julio de 2014	31 de julio de 2014	12 de febrero de 2015	16 de junio de 2015	15 de julio de 2015	18 de enero de 2016	-
		Murcia	11 de abril de 2014	28 de julio de 2014	31 de julio de 2014	23 de diciembre de 2014	-	16 de junio de 2015	15 de julio de 2015	18 de enero de 2016	-
		Valencia	11 de abril de 2014	28 de julio de 2014	31 de julio de 2014	23 de diciembre de 2014	-	16 de junio de 2015	15 de julio de 2015	18 de enero de 2016	-
		Castilla - La Mancha	11 de abril de 2014	28 de julio de 2014	31 de julio de 2014	23 de diciembre de 2014	-	16 de junio de 2015	15 de julio de 2015	18 de enero de 2016	-
		Cataluña	11 de abril de 2014	28 de julio de 2014	31 de julio de 2014	23 de diciembre de 2014	-	16 de junio de 2015	15 de julio de 2015	18 de enero de 2016	-
		Cantabria (*)	24 de octubre de 2014	22 de diciembre de 2014	23/12/2014 (*)	23/12/2014 (*)	-	16 de junio de 2015	15 de julio de 2015	18 de enero de 2016	-
	PEF 2015-2016 (para corregir desviaciones presupuestarias en 2014) PEF 2015-2016	Aragón	24 de abril de 2015	3 de diciembre de 2015	-	-					-
		Murcia	24 de abril de 2015	27 de julio de 2015	-	-					-
		Valencia	24 de abril de 2015	3 de diciembre de 2015	-	-					-
		Castilla - La Mancha	24 de abril de 2015	3 de diciembre de 2015	-	-					-
		Cataluña	24 de abril de 2015	8 de julio de 2015	29 de julio de 2015	29 de julio de 2015				18 de enero de 2016	-
		Cantabria	24 de abril de 2015	3 de diciembre de 2015	-	-					-
		Andalucía	24 de abril de 2015	3 de diciembre de 2015	-	-					-
		Asturias	24 de abril de 2015	27 de julio de 2015	-	-					-
		Baleares	24 de abril de 2015	No enviado a AIReF	-	-					-
		Castilla y León	24 de abril de 2015	27 de julio de 2015	-	-					-
Extremadura	24 de abril de 2015	3 de diciembre de 2015	-	-					-		
Madrid	24 de abril de 2015	8 de julio de 2015	-	-					-		
La Rioja	24 de abril de 2015	29 de julio de 2015	-	-					-		

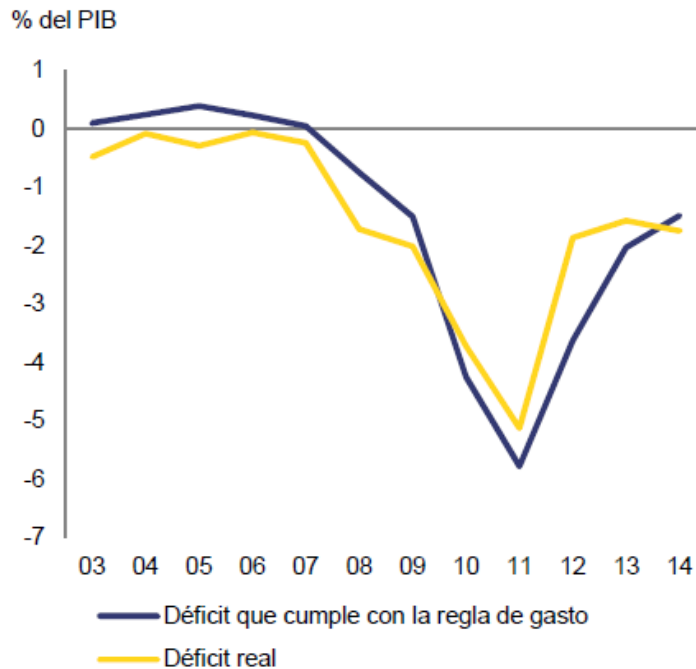
Fuente: Comisión Europea.

Por otra parte, hasta noviembre de 2015 el déficit público autonómico se situó en el 1,3 % del PIB. Este superaba el 0,7 % del objetivo de déficit para 2015, lo que indica un riesgo claro de desviación significativa al cierre del ejercicio. A pesar de las recomendaciones formuladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), ninguna de las medidas preventivas establecidas en la Ley de Estabilidad se ha aplicado a las Comunidades Autónomas con riesgo de incumplimiento.

El marco presupuestario español incluye también herramientas para reforzar la sostenibilidad del crecimiento del gasto de las autonomías. En 2015 el Gobierno Central aumentó la subvención del gasto por intereses de las Administraciones Autonómicas (lo

que supone un ahorro de 3 200 millones de euros a las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2015). Sin embargo, las Administraciones Autonómicas no han logrado usar este ahorro extraordinario para reducir sus déficits de forma decisiva. La disminución de los gastos por intereses ha sido compensada por un aumento considerable de categorías de gasto bajo su control, lo que ha ralentizado el ritmo del saneamiento presupuestario. En 2016, la reducción del déficit a escala regional estará asistida por un aumento de los ingresos procedentes del sistema de financiación autonómico (aumento de 7 000 millones de euros en comparación con 2015). Con este telón de fondo, y mientras los ingresos fiscales se recuperan, el cumplimiento de la regla de gasto de la Ley de Estabilidad (junto con el objetivo de déficit) puede apoyar la consolidación, entre otras cosas, evitando que los ingresos extraordinarios se gasten en su totalidad. La aplicación de una regla de gasto a las Administraciones Autonómicas en el pasado habría contribuido a contener el crecimiento de los gastos y, en igualdad de condiciones, registrar déficits más bajos hasta 2009. Entre 2009 y 2014, el cumplimiento exacto del nivel máximo de gasto computable fijado por la regla de gasto no habría sido suficiente para lograr la reducción observada en el déficit público autonómico.

Grafico: Déficit de las Administraciones Autonómicas con y sin regla de gasto.



Fuente: Comisión Europea de IGAE

Algunos aspectos del marco regulador de la AIREF obstaculizan su papel como entidad de supervisión. La autoridad independiente de responsabilidad fiscal de España (AIREF)

está ya plenamente asentada. Ofrece, entre otras cosas, evaluaciones periódicas de los planes presupuestarios y los resultados de la Administración Central, los fondos de la Seguridad Social y las administraciones locales. Asimismo, evalúa y avala (si procede) las previsiones macroeconómicas en que se basan las Leyes de presupuestos nacional y autonómicas. Sin embargo, algunas de las características de su marco regulador pueden frenar la realización de sus tareas y debilitar los efectos de sus evaluaciones:

En primer lugar, si bien la legislación por la que se crea la AIREF prevé el principio “*cumplir o explicar*”, no exige a los destinatarios de las recomendaciones de la AIREF que expliquen públicamente los motivos para no tomar en consideración sus recomendaciones, lo que va en detrimento de la eficacia de dicho principio. En este contexto la AIREF ha intentado, por iniciativa propia, solucionar esta deficiencia publicando regularmente en su sitio web las respuestas de los destinatarios de sus recomendaciones.

En segundo lugar, el derecho de la AIREF a acceder a la información se ha debilitado en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica de la AIREF, tras la aprobación en julio de 2015 de una orden ministerial sobre este asunto. En comparación con la Ley de la AIREF, la orden ministerial exige a la AIREF que canalice las solicitudes de información a través del Ministerio de Hacienda, impidiendo así que la AIREF se ponga en contacto directamente con otras Administraciones Públicas. Esto incrementa también (en relación con la Ley Orgánica y estatutos de la AIREF) el número de situaciones en las que el Ministerio puede negar los datos solicitados. Ante esta situación, la AIREF decidió en diciembre de 2015 interponer recurso ante la Audiencia Nacional contra la decisión administrativa del Ministerio de Hacienda, de inadmitir el requerimiento de la AIREF de derogación o modificación de la citada orden ministerial.

La participación de las Comunidades Autónomas es fundamental para el éxito de la reforma de la Administración Pública en España. El capítulo pone de relieve los desafíos de la política de contratación pública en un entorno descentralizado como el español. Identifica también zonas dentro de la fiscalidad en las que se podría mejorar la eficiencia. El capítulo evalúa los progresos de transparencia realizados en la toma de decisiones administrativas, con especial atención a las administraciones subnacionales.

También ha habido nuevas mejoras en el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en las finanzas públicas de las autonomías. Sin embargo, el déficit público de España aún es considerable y el porcentaje de gasto público gestionado por las autonomías también es elevado. Seguir reforzando las prácticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas y el marco reglamentario de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española, junto con una rigurosa aplicación de las medidas

preventivas y correctivas de la Ley de Estabilidad, contribuiría a garantizar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios, de deuda y de gasto.

TERCERA PARTE: Alteración de la organización institucional y afectación de la dimensión social del Estado.

Capítulo 10.-Del proceso de reforma del la Administración Local; ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

10.1.-Consideraciones preliminares y proceso de elaboración de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El Congreso de los diputados aprobó el 28 de Diciembre de 2013 la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dicha Ley persigue los siguientes objetivos básicos:

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio de *“una Administración, una competencia”*.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Bajo estos objetivos básicos y apoyado en lo dispuesto en el artículo 135 CE que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas y en la Ley orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprobó un texto que viene a modificar, principalmente, la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), así como el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Asimismo, se derogan entre otras, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado público, y se modifica la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común para incluir una nueva disposición adicional.

Por otra parte, el Proyecto de Ley incluye quince disposiciones adicionales y diez disposiciones transitorias. La Ley concluye con una disposición derogatoria única y cinco

disposiciones finales que aluden, entre otros elementos, a los títulos competenciales en virtud de los que se aprueba esta Ley y su efectiva entrada en vigor.

Ha transcurrido un año desde que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas anunciara su voluntad de acometer una reforma de la Administración Local en el marco de una reforma integral de la Administración Pública española (22 de julio de 2012) y cinco meses desde que el elevara el primer Borrador al Consejo de Ministros para su estudio (15 de febrero de 2013).

En ese periodo de tiempo, hemos conocido hasta diez borradores que no han sido fruto del proceso coherente de debate y contraste de visiones entre el proponente y el resto de Administraciones Públicas, agentes sociales y económicos y la propia sociedad española⁵⁰⁰.

Cada borrador que se ha hecho público no ha hecho sino generar mayor confusión, plantear nuevas contradicciones y romper con cualquier opción de acuerdo para la elaboración de un Proyecto de Ley crucial para el futuro de los ciudadanos y sus instituciones.

A falta del texto finalmente aprobado por el Consejo de Ministros (que aún no ha sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y del que la Consejería de Administración Local y relaciones Institucionales no tiene conocimiento aún) planteamos un análisis del Borrador de fecha 22 de julio de 2013, por lo que deben tomarse las reservas necesarias ante los posibles cambios introducidos en el Consejo de Ministros.

La Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha sido aprobada por parte del Consejo de Ministros el día 28 de Diciembre de 2013, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 22.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Ello implica que se ha abierto –tal como se prevé en el citado precepto- el trámite como Proyecto de Ley y se ha ordenado su remisión a las Cortes Generales (al Congreso de los Diputados) para su tramitación parlamentaria y su aprobación definitiva como Ley a partir de Septiembre.

500 Los borradores del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) tienen fecha de 13/7/2012, 14/11/2012, 22/12/2012, 28/1/2013, 4/2/2013, 18/2/2013, 21/5/2013, 24/5/2012, 15/7/2013 y 22/7/2013.

El Acuerdo del Consejo de Ministros nos parece merecedor de seria objeción tanto desde una perspectiva procedimental o formal como por la negativa valoración de la mayor parte del contenido del proyecto.

Respecto a las formas porque, por un sentido básico de lealtad interinstitucional, es necesario que participen en la elaboración de la norma los representantes legítimos de todos los poderes públicos en los que se asienta el modelo de Estado compuesto edificado por nuestra Constitución de 1978: la reforma del nivel local de gobierno es una reforma de Estado (el complejo de entidades Locales son Administración, pero también Gobierno) y como tal debe afrontarse con los necesarios y debidos consensos que refuercen y no debiliten tal nivel de gobierno⁵⁰¹.

Además, la reforma del nivel de gobierno local no es indiferente para el resto de estructuras de gobierno de un Estado compuesto, sino que implica alterar los equilibrios de poder existentes, también los autonómicos.

Es, por tanto, en el seno de Las Conferencias Sectoriales, instrumento de relación multilateral y articulación de políticas donde puede expresarse el posicionamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales ante la apertura de un escenario de revisión de la estructura del Estado. Del mismo modo la naturaleza de los Estatutos de Autonomía de segunda generación como Estatuto de “*segunda generación*” dispone la existencia de una Comisión bilateral de cooperación Junta de Andalucía-Estado competente para debatir y acordar cuestiones relativas a “*Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución*” (Título IX, capítulo I, art.220).

Aún cuando el objetivo real de esta reforma es llevar a cabo un Ajuste Institucional que suponga un ahorro del gasto público, es materialmente imposible poder determinar el alcance de los efectos del Proyecto de Ley en términos de ahorro.

De manera imprecisa se plantea que gracias a un Plan de de reordenación de competencias que se hará a lo largo de cinco años (hasta 2019) se alcanzará un ahorro de

⁵⁰¹ HEINELL, H.: “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del Estado de las Autonomías. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los estados miembros de la UE”. Documentos e Informes de Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

8.024 millones de euros, muy por encima de los 7.100 millones que inicialmente se estimaron⁵⁰².

Es preciso tener en cuenta que las Comunidades Autónomas se van a ver afectadas sustancialmente por la nueva disposición, e incluso, puede comprometerse el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto a partir de la indefinición que conlleva la devolución de competencias hoy ejercidas por los Ayuntamientos y que, según lo dispuesto por el Proyecto de Ley volverían al ámbito autonómico sin la financiación correspondiente. De realizarse esta aplicación de lo expresado en el texto, los objetivos de déficit deberán ser revisados de manera inmediata aplicando criterios acordes a la nueva situación que el Gobierno Central pretende genera⁵⁰³.

10.2.-Aspectos formales y efectos derivados de la aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre en el ámbito de las competencias de las Administraciones locales en materia de derechos sociales.

502 Tomando como referencia lo expresado en el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de Junio de 2013 que se apoya en los datos elaborados por una Comisión Interadministrativa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Instituto de Estudios Fiscales y de El impacto global de las medidas contempladas en el texto de 24 de Mayo de 2013 ascendía a 7.619 millones de euros; el 67,72% del ahorro generado por el modelo proyectado, equivalente a 5.159,9 millones de euros, tendrá lugar en el año 2015, mientras que el 24,17% (1.842 millones de euros) se podría ahorrar a lo largo de 2014; el 6,07% restante (462 millones de euros) se ahorraría el año 2016, como consecuencia del ajuste del modelo que propone la reforma. Desde otra perspectiva, la memoria concluye que un 29,76% del total del ahorro generado (2.267,6 millones de euros) tiene su origen en la reordenación competencial de los servicios obligatorios y en el traslado de los servicios municipales a los entes territoriales que, en términos de eficiencia y siguiendo los criterios de población y dispersión, mejor los presten; el 49,02% del ahorro total (3.735,1 millones de euros) corresponderá a la eliminación de duplicidades y del gasto impropio de las Administraciones, así como a la delegación de los servicios atendiendo a criterios de sostenibilidad y garantía de cobro. La adaptación de las mancomunidades y entidades locales menores al modelo definido en el anteproyecto permitirá un ahorro estimado de 73,3 millones de euros, lo que suponía menos del 1% del ahorro neto generado; casi un 2% del ahorro neto global derivaba de la aplicación de las medidas dirigidas a la reordenación del personal eventual y a los cargos públicos con dedicación exclusiva (145,8 millones de euros). Por último, las medidas de redimensionamiento del sector público local permitirán en este sector un ahorro de 1.397 millones de euros. Estas cifras que han servido como base para calcular la nueva cifra de ahorro expresada por el Gobierno el pasado 26 de julio que se eleva a los 8.024 millones mencionados (405 millones de euros más).

⁵⁰³ JUNTA DE ANDALUCÍA, Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Sevilla, 12 de marzo de 2013.

La Ley 27//2013, de 28 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pone en riesgo el desarrollo coherente del principio de autonomía local constitucionalmente reconocido, expresado en la Carta Europea de Autonomía Local y explícitamente recogido en los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

La capacidad de los Ayuntamientos para participar en todas las cuestiones que afecten a los intereses locales bajo la premisa de la cercanía a los ciudadanos mediante una atribución de competencias plenas y completas no se reconoce en el texto propuesto. Se cercena la capacidad del poder local de ser intérprete válido de las necesidades de los ciudadanos que viven en una localidad. La Ley sitúa la interlocución de los deseos y necesidades de los vecinos del 86% de los municipios lejos de su Ayuntamiento, quebrándose el principio de subsidiariedad de manera drástica.

Mediante la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre se vacía de contenido material el principio de autonomía local. La nueva propuesta de regulación recorta de forma abrupta las competencias municipales atribuidas por la legislación anterior (generaliza la delegación) y en todo caso, condicionando cualquier ejercicio de la competencia a un valoración de los servicios (y también de las competencias) que debe hacerse con la metodología y los criterios de otro nivel administrativo bajo la justificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Con la Ley 27/2013, de 28 de diciembre se ignoran los notables cambios que se han producido desde 1985 en la realidad y en la configuración de los gobiernos locales.

En este sentido, las reformas de los Estatutos de Autonomía, que se encuadran dentro del “*Bloque de Constitucionalidad*”, han reforzado la autonomía local de acuerdo con las previsiones constitucionales y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

En Andalucía, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía incluye más de 15 artículos directamente relacionados con el régimen local (con profunda significación municipalista), garantizando a los municipios un “núcleo competencial propio” (artículo 92 EAA) sobre materias que son de la competencia de la Comunidad Autónoma⁵⁰⁴.

Como elementos centrales que deben ser advertidos del texto de la Ley debemos señalar las siguientes:

⁵⁰⁴ AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996.

1.-Una Ley que degrada la autonomía local a la esfera de la gestión de servicios obligatorios.

La Carta Europea de la Autonomía Local, define en su artículo 3 la autonomía local como “El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”

Del mismo modo en su artículo 4, apartados 2 y 3 expresan que “*Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad*” y que en el “*ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía*”.

Así, la no incorporación de estos principios rectores a la Ley 27/2013 para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local sitúa a las claras el objetivo que el texto persigue: convertir a los Ayuntamientos en gestores de servicios obligatorios que deberán ser llevados a cabo en “*coordinación*” con las Diputaciones Provinciales en aquellos Ayuntamientos en dificultades financieras o que cuenten con menos de 20.000 habitantes⁵⁰⁵.

Resulta paradójico que en virtud de la consecución de unos objetivos de ahorro, se determine una carta de servicios que sólo cuando estén garantizado la prestación de los servicios obligatorios, que éstos sean sostenibles financieramente y que no se incurra en duplicidad, se podrán prestar otros servicios no obligatorios.

Se constata así una idea que preside la Ley: Partiendo de una situación coyuntural (el déficit de las Administraciones Públicas) se realizará una reforma estructural de la planta local que acaba con la autonomía local, que es un concepto político, en aras del cumplimiento de objetivos económicos financieros. *¿Cabe poner en cuestión la existencia de un municipio por el mero hecho de incumplir transitoriamente unos objetivos de estabilidad presupuestario o de sostenibilidad financiera, cuando la propia*

⁵⁰⁵ MORELL OCAÑA, L.: “La dinámica provincial a partir de la Constitución”, Revista de estudios de la administración local y autonómica, núm. 300-301, Madrid, 2006 y “Los servicios de una Administración cercana”, Revista de estudios de la administración local núm. 292-293, Madrid, 2003.

ley orgánica establece un plazo de un año para reconducirse para alcanzar el objetivo de déficit previsto?

Si desde la aprobación dlos Estatutos de Autonomía de segunda generación reformado y de leyes de autonomía local en diferentes CC.AA., se ha hecho un esfuerzo por reconocer la autonomía local como verdadera autonomía política y no sólo como mera discrecionalidad administrativa, la Ley reduce la posición del gobernante local a un mero ejecutor de las decisiones “*de otro*” que no solamente determina el “*qué*” sino también “*cómo*” ejercitar su ámbito de interés⁵⁰⁶.

Queda así vulnerado de manera flagrante lo planteado en el Dictamen del Consejo de Estado (aprobado por unanimidad) cuando expresa que no puede generarse injerencia en la autonomía local y autonómico sirviéndose de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De nada sirvió retirar del texto el mecanismo de intervención que representaba el “*coste estándar*” para dar paso al control mediante la Ley de Estabilidad que permite poner bajo la tutela del Gobierno central a los Gobiernos locales que incurran en déficit⁵⁰⁷.

La Ley se reafirma en emplear una vía inconstitucional basada en pretender utilizar la legislación básica de régimen local como vehículo de configuración de las competencias autonómicas por encima de las previsiones estatutarias⁵⁰⁸. Podría afirmarse que se trata de una suerte de armonización de las competencias propias de las CC.AA.

⁵⁰⁶ GARCÍA ROCA, J.: “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?”, en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.

⁵⁰⁷ VELASCO CABALLERO, F.: “Sobre el Dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2013.

⁵⁰⁸ Debe notarse en este apartado la utilización de un planteamiento similar al expresado en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010). (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010) sobre el estatuto de Autonomía de Cataluña donde se plantea por la sala la anteposición de principios de la legislación básica frente a la dimensión orgánica del Estatuto de Cataluña reformado, intentando subordinar el texto de autogobierno catalán a los dispuesto por el poder legislativo del Estado español.

En suma, la Ley no sólo “*armoniza disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas*”, sino que va mucho más lejos: “*armoniza*” competencias propias de las Comunidades Autónomas recogidas en sus propios Estatutos⁵⁰⁹.

2.-Existen serias dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta del Gobierno de la Nación, bien por atentar contra el principio mismo de “*autonomía local*” (constitucionalmente garantizado), bien por intromisión en el ámbito de la garantía constitucional de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía en lo que a asunción de competencias propias por su propio Estatuto de Autonomía respecta (artículo 147, en relación con el artículo 149.1 CE).

En lo que respecta a la garantía constitucional de la autonomía de las CC.AA.. los Estatutos de Autonomía de segunda generación se erigen en parámetro de constitucionalidad de cuantas normas con rango de ley se opongan a sus determinaciones y configura normativamente un “*estándar de autonomía local*” más elevado y, por consiguiente, más respetuoso con los principios constitucionales y con los recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local.

Tomando como referencia a fin de ilustrar el papel de los Estatutos de autonomía a la hora de proteger la autonomía local el Estatuto de Autonomía para Andalucía, este viene a reconocer competencias propias a los municipios en su artículo 92.2⁵¹⁰, explicitando concretas funciones sobre específicas materias o submaterias, permitiendo así en teoría, la perseguida exclusividad de la competencia que impida los solapamientos y “*duplicidades*”. En su desarrollo, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) concreta, específica, y completa ese listado de competencias propias de los municipios y desvela el régimen jurídico de las eventuales transferencias y delegaciones de competencias, así como, en su caso, las encomiendas de gestión⁵¹¹.

509 El artículo 150.3 de la Constitución sólo admite una “*ley armonizadora de principios*” con visos de excepcionalidad (cuando así lo exija el interés general) y procedimiento y mayorías cualificadas (las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, deberán apreciar esa necesidad).

⁵¹⁰ AA.VV.: “El Municipio Constitucional (II Seminario de Historia de la Administración, 2002), Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

⁵¹¹ AJA FERNÁNDEZ, E. “Configuración constitucional de la autonomía local” en Informe sobre el gobierno local (Tomas Font i Llovet, Dir.), MAP y Fundación Pi i Sunyer, Madrid, 1992. ARAGÓN REYES, M.: “El tratamiento constitucional de la autonomía local”, en Organización territorial del estado (Administración local), Instituto de estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 463 y ss.

El artículo 60.1 del citado Estatuto reconoce competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre diversos aspectos regulados en la ley, siendo discutible la competencia estatal a tal fin al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que le faculta para dictar las bases del “*régimen jurídico de las administraciones públicas*”⁵¹².

Entre dichos aspectos se encuentran las técnicas de organización y relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos⁵¹³.

El artículo 59 del Estatuto establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye la determinación, creación, la supresión, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía, y de sus términos municipales, por lo que cualquier imposición en ley estatal sobre estas cuestiones podría estar viciada de inconstitucionalidad por estar entroncada la competencia autonómica en el artículo 148.1. 2ª y 3ª de la Constitución.

Plantea dudas que la Constitución española, inspirada, entre otros, en el principio de descentralización, ampare los procesos contrarios, esto es, las “*recentralizaciones*” previstas en la ley; como la recuperación por el Estado de competencias sobre los funcionarios “*con habilitación de carácter nacional*” que estaban ya en manos de las Comunidades Autónomas, mediante un “*evidente exceso de lo básico*”.

Partiendo de la consideración de que la actual situación de excepción fiscal sirve como excusa para transformar radicalmente el nivel local de gobierno y afectar directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, cabe preguntarse hasta qué punto la

⁵¹² ZAFRA VÍCTOR, M.: “Autonomía local: un pilar en la organización del Estado de las Autonomías”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.), “Relaciones institucionales. Véase del mismo autor ” Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ed. CEMCI, Granada, 2011.

⁵¹³ ALMEIDA CERRECEDA, M.: “la reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, coord... Díez Sánchez J.J., Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 63 y ss.

ley no lleva a cabo una operación “*fraudulenta*” en términos constitucionales y, más precisamente, en el terreno del sistema actual de fuentes del Derecho. Es decir, si las competencias estatales para dictar lo básico se han desbordado plenamente, si se pretende completar la fundamentación de esa intervención normativa “intensiva y destructiva” de las competencias propias de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas en dos títulos competenciales de clara dimensión “*transversal*” u “*horizontal*” (como son los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 CE), si, en fin, esa dura intervención normativa que se pretende “se justifica” (siquiera sea ocultamente) en una situación de excepción fiscal, ¿no hubiese sido constitucionalmente más correcto acudir a otro tipo de instrumento normativo para llevar a cabo semejante operación, como por ejemplo una “Ley de armonización” del artículo 150.3 CE.

Claro ejemplo de que la distribución competencial de una parte del Estado, como es el nivel de gobierno local, necesariamente afecta a todo el sistema de poderes públicos, es que determinadas disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 27/2013 entran a conocer competencias en educación, sanidad y en servicios sociales, que se incardinan en el nivel de gobierno autonómico, con gravísimas consecuencias en el equilibrio de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales, al prever su asunción autonómica.

En relación con lo anterior se destaca que el Gobierno Central no puede regular bajo ningún título competencial una materia que está en el ámbito autonómico, por más que dicha regulación no contraviniese la regulación estatutaria o la que en su desarrollo aprobase la Comunidad Autónoma, y que de hacerlo entraría en pugna competencial con el nivel de gobierno autonómico. Y ello, porque es la Comunidad Autónoma la que, en el ámbito de sus competencias, puede redistribuir entre los niveles de gobierno autonómico y local las competencias de ordenación y gestión que se entiendan convenientes y fundadas.

Lo mismo podría decirse de algunas otras competencias, que el Estatuto de Autonomía califica como “*propias*” de los municipios, como por ejemplo “*defensa de usuarios y consumidores*” (artículo 92.2.j del estatuto de Autonomía para Andalucía) y que no aparecen relatadas como tales ni como materias susceptibles de conformar competencias propias municipales en el artículo 25 de la ley⁵¹⁴.

⁵¹⁴ AGUDO ZAMORA, M., “Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía” en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas nº 2*. Sevilla, IAAP, 2006.

Resulta igualmente afectada la competencia autonómica por la regulación que se efectúa de los convenios entre las comunidades autónomas y las entidades locales y fundamentalmente, de la delegación de competencias, al ser absolutamente contradictoria con la titularidad competencial autonómica que desde la ley ordinaria estatal se regule de forma tan acabada los fines, circunstancias, condicionantes, materia y posibles receptores locales de las competencias y de la formalización de los convenios, presente en la ley, en la modificación del artículo 27 de la LRBRL, como en las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima y en las transitorias octava, novena y undécima⁵¹⁵.

10.3.- Consideraciones de rango particular sobre elementos que constituyen colisiones con los Estatutos de autonomía “segunda generación”.

El Dictamen del Consejo de Estado de 26 de Junio de 2013 sobre la versión del Anteproyecto de 24 de mayo expresa con nitidez el carácter inconstitucional del coste estándar:

“[...]se considera necesario poner de manifiesto que la aplicación de este parámetro en los términos que actualmente se recogen en el anteproyecto puede incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye, que, en última instancia, puede llegar a suponer una atribución "en precario" a los Municipios de su autonomía. Pues, en efecto, tal autonomía, cuyos contornos quedan definidos, entre otros elementos, por el conjunto de competencias atribuidas a los Municipios -que, según ha quedado expuesto, puede ser más o menos amplio a criterio del legislador básico-, lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes inherentes a tal prestación. Por ello, exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el

⁵¹⁵ GARCÍA MORALES, M. Jesús:” Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: balance de la actividad convencional y su régimen jurídico, en Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura, Congreso de los Diputados”, Madrid, vol. II, págs.1651 y ss.

sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida”.

El Ministerio de Hacienda se hizo eco de esta indicación del Consejo de Estado y procedió a la eliminación del coste estándar dando paso a la figura del “*coste efectivo*” que queda plasmado en un nuevo artículo (116 ter) con la siguiente redacción:

- 1. Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.*
- 2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.*
- 3. Todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.*

Con esta redacción se determina que los Ayuntamientos tienen la responsabilidad de publicar el coste efectivo de los servicios que prestan al Ministerio de Hacienda y dichos datos deberán ser públicos en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Se pretende con esta nueva figura sortear lo expresado en el Dictamen del Consejo de Estado, pues se quiere hacer ver que la autonomía local queda indemne, desde el momento que el Gobierno central no fija un “coste estándar” de los servicios sino que son los propios Ayuntamientos quienes determinará cuánto le cuesta prestar un servicio esencial obligatorio y que, a partir de ahí prestará el servicio aquella esfera administrativa que lo pueda hacer a mejor precio y con mayor calidad.

Desde el punto de vista de los legisladores del Ministerio de Hacienda que se maneja permanentemente en término de “*costes*” “*ahorro*” “*control del déficit*” y “*reducción de servicios*” es más que entendible la aparición de la figura del “*coste efectivo*”.

Sin embargo es patente que la autonomía local tal y como la conceptúa en las distintas leyes de autonomía local, queda vulnerada. A partir de la aprobación de la Ley 27/2013 los Ayuntamientos quedan bajo el control potestativo del Ministerio de Hacienda que, de

entrada, pone en cuestión el coste de todos los servicios, despojando a los Ayuntamientos de todos los servicios, y sólo en el caso que el coste ofrecido por la Administración Local sea competitivo se accederá a que la prestación se quede en el ámbito local. Si no, el servicio será “*coordinado*” junto a las Diputaciones Provinciales.

Con esta herramienta, de facto, se interviene la autonomía local y se aboca al despojamiento pleno de toda capacidad de decidir e interpretar las necesidades de la comunidad política local.

Sin duda es aquí donde se expresa con mayor nitidez la voluntad recentralizadora del legislador que reduce mediante este instrumento y apoyado en la Ley 2//2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a los Ayuntamientos a meros gestores administrativos de aquello que haya podido retener en su esfera de acción y como mero aplicador subsidiario de aquello que hagan “*otras*” Administraciones⁵¹⁶.

Se vuelve a astillar la “*Autonomía local*” bajo el pretexto del ahorro de costes. Resulta paradójico que la pérdida de autonomía y autogobierno de las Administraciones Locales en aras de un mayor ahorro y contención presupuestaria se plantee a la Administración que menos déficit genera (menos del 4%, porcentaje éste que es generado mayoritariamente por las ciudades de Madrid y Barcelona) y que, según cifras del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ya ha ahorrado 4.200 millones en 2012, un 9.2% más⁵¹⁷.

.-La visión de las duplicidades y “*competencias impropias*” efectivamente ejercidas.

Se plantea como una de las grandes innovaciones de Ley de Racionalización y Sostenibilidad la eliminación de competencias impropias que actualmente ejercen las Administraciones Locales. La determinación exacta de las competencias que pueden desarrollar los Ayuntamientos no viene a atender la histórica reclamación del mundo local

⁵¹⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “El conflicto de defensa de la autonomía local: Justificación, configuración jurídica y funcionalidad”, en Anuario del Gobierno Local 2001, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 55 y ss. Véase del mismo autor “La potestad local de autoorganización: contenido y límites”, op. cit. y GALÁN GALÁN, A. “La potestad organizativa local de autoorganización” (V. Merino Estrada, coord.), La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales”, Granada, CEMCI, 2008, págs. 63-92.

⁵¹⁷ ARAGONÉS BELTRAN, E: “La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria”, en La autonomía local. Análisis jurisprudencial, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid- Barcelona, 1998, pág. 99 y ss.

de contar con competencias definidas, que estaba basado en la demanda de una Ley de Financiación Local justa que permita transitar de la cultura de la “*subvención*” a la cultura de la “*transferencia*”.

La Ley obvia que la competencia traduce el “*poder político*” de los Ayuntamientos y, por tanto, se manifiesta en el ejercicio de las decisiones democráticas que la mayoría legitimidad electoralmente adoptan en cada caso y en cada circunstancia. La Ley 27/2013 sólo refiere a la noción de servicios y coste de servicios con el objetivo de desactivar el Gobierno local y de “*administrativizar*” la política local lo cual es tanto como acotarla, cercenarla o vaciarla de contenido.

La medida resulta coherente con la devaluación que la autonomía local sufre con el la Ley 27/2013, ya que la dimensión política se desvanece a favor de la dimensión administrativa; no se trata de dar prioridad a una política sobre otra, sino a cumplir asumir aquello que otras administraciones toleren o “*dejen hacer*” al mundo local. Parte la Ley de la afirmación que el 20% de las competencias que prestan los Ayuntamientos son competencias impropias, lo que genera un incremento de coste cifrado en 13.223 millones de euros.

En el plano de la estructura de poder de que se dota una sociedad compleja para la satisfacción de los intereses generales (Estado), el recorrido lógico de decantación de la correspondencia entre los conceptos de competencias y financiación se dirige desde la primera a la segunda: es la función que dentro del Estado se desarrolla la que orienta a la respectiva financiación de cada centro de poder.

Por tanto, la determinación de la financiación de cada nivel de gobierno es aspecto instrumental de la asignación competencial, pero el más cualificado de ellos, de suerte que de una correcta valoración depende la eficacia de la acción pública (y, de facto, la pervivencia misma de la institución) y debe tener en consideración un coste teórico de todos los recursos necesarios (materiales y humanos) para un aceptable desarrollo de la competencia.

Por ello se estima que cualquier propuesta que se pretenda realizar de forma seria sobre el régimen local a nivel del conjunto del Estado debe abordar paralelamente las bases para una nueva y actualizada financiación local.

Nos encontramos ante una lista de materias sobre las que la legislación sectorial determinará competencias, pudiendo elegir entre el máximo de definir correctamente la

competencia del municipio o el mínimo de ofrecerle un mero trámite de audiencia administrativa.

Tal como se plasma en la normativa andaluza, la competencia debe tener el rasgo de “*exclusividad*” y eso se consigue, entre otras consideraciones, definiendo en lugar preeminente del ordenamiento jurídico la competencia municipal y activando luego los instrumentos precisos para evitar que la normativa sectorial se desarrolle desoyendo o vulnerando esa determinación: estableciendo una reserva formal de norma y de procedimiento; permitiendo la alerta temprana que implica que los Gobiernos Locales puedan conocer con antelación los proyectos normativos; supeditando la eficacia de traslados competenciales a la efectividad de la financiación suficiente para su ejercicio; facilitando la interposición de los eventuales conflictos ante el Tribunal Constitucional⁵¹⁸.

.-Residenciación de competencias locales en las CC.AA. y Diputaciones.

La pérdida de competencias por parte de las entidades locales queda eliminada en la Ley 27/2013 y sólo aquellos municipios con problemas financieros, en sus planes de ajuste económicos-financieros podrán incluir la opción de coordinar determinadas funciones con las Diputaciones Provinciales aunque mantengan la titularidad de la competencia.

En la versión aprobada por el Consejo de Ministros, las Diputaciones Provinciales podrán coordinar los servicios de municipios de menos de 20.000 habitantes como el tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, acceso a núcleos urbanos o la pavimentación de obra pública.

En el marco de la limitación que introduce la Ley 27/2013 en las competencias que pueden ser ejercidas por un municipio, las Diputaciones Provinciales recibirán además, atribuciones en materia de vivienda, turismo y servicios sociales (evaluación e información de situaciones de necesidad social o atención inmediata por exclusión), sanidad (protección de la salubridad pública, cementerios y servicios funerarios), Educación (participar en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria y ofrecer solares para construir nuevos colegios).

Las competencias en materia de servicios sociales y la reinserción serán devueltas a las CC.AA. y los Ayuntamientos tendrán un año para devolverlas. Par devolver la inspección

⁵¹⁸ REBOLLO PUIG, M.; CARBONELL PORRAS, E.:” La Administración local en la legislación andaluza”, en Tratado de Derecho municipal. Vol. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 2805 y ss.Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos: Nuevo régimen local (comentarios a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), El consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1985.

sanitaria, los Ayuntamientos tendrán 90 días desde la entrada en vigor de la Ley tras su tramitación.

Los Ayuntamientos no podrán prestar competencias fuera de su ámbito estricto de competencias, lo que implica que en materias relativas a Salud o Servicios Sociales deberán ser las CC.AA. las que se encarguen de las prestaciones que hasta hora brindaban los municipios, con la salvedad que los servicios públicos obligatorios estén garantizados que la prestación de este otro servicio sea financieramente sostenible y que no haya duplicidades⁵¹⁹.

Queda patente que la Ley 27/2013 plantea quitar a los Ayuntamientos las competencias que más los vinculan y que más necesitan los ciudadanos, mientras que aquellas competencias públicas más rentables son privatizadas.

Del mismo modo se pretende garantizar el pago de competencias delegadas con una cláusula de garantía que lleve a la retención de las cantidades adeudadas por las CC.AA., por parte del Gobierno Central para transferírselo a Diputaciones y Ayuntamientos.

En varias disposiciones del texto propuesto se hace referencia a las compensaciones de deudas entre los Municipios y las CC.AA. y a la posibilidad de delegar competencias, por parte de las Administraciones estatales y autonómicas, y de asegurar su correspondiente financiación.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones financieras, *faculta a las entidades locales a compensar “automáticamente”* las de la Administración autonómica, en una clara injerencia en los posibles acuerdos que, a este respecto, Comunidad Autónoma y Municipio pudieran adoptar. Esta compensación automática de derechos de las EE.LL. resulta inadmisibles puesto que ya existe un procedimiento de compensación de deudas recíprocas entre Administraciones regulado en la Ley General Presupuestaria y en el Reglamento General de Recaudación, tanto de oficio como a instancia de parte, que no debe obviarse, independientemente del origen de los derechos del Ente Local.

Por otra parte, el apartado dieciséis del artículo primero, respecto a la introducción de un artículo 57 bis en la Ley 7/1985, establece la garantía de pago en el caso de delegación de competencias o en la firma de convenios de colaboración entre municipios y

⁵¹⁹ TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A.: *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, págs. 19-20

Comunidades Autónomas que representen obligaciones financieras para estas últimas, mediante la autorización al Estado a practicar las retenciones en las transferencias que reciba procedentes del sistema de financiación.

Y todo ello cuando se ha expresado de manera expresa que las CC.AA. no recibirán más dinero para las competencias que le lleguen procedentes de las Administraciones Locales, remitiendo el Ministerio de Hacienda a una futura reforma de la financiación autonómica que se desarrollará en 2014 y que entrará en vigor en 2015.

Resulta inadmisibles puesto que el Estado se convierte en gestor, interventor y juez de las relaciones de cooperación que, voluntaria y libremente, puedan acordar la Comunidad Autónoma y los Municipios de su territorio, en orden a intereses comunes que lleven aparejadas actuaciones conjuntas.

.-Incentivar la fusión y desactivar la segregación.

La Ley modifica el artículo 13 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, dándole la siguiente redacción:

6. *La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.*

2. *La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.*

3. *Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.*

4. *Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.*

Bajo estas premisas, se otorgará a aquellos municipios que de manera voluntaria quieran fusionarse los siguientes beneficios:

-El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

-Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

-Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de presupuestos generales del Estado.

Mediante la promesa de una mayor financiación *per cápita* y la dispensa temporal para no prestar nuevos servicios que pudieran resultar obligatorios fruto del aumento poblacional derivado de la fusión se pretende reducir una planta local bien dimensionada y que sirve al objetivo de fijar la población en el territorio⁵²⁰.

En relación a las Entidades Locales Autónomas (E.L.A.) éstas deberán presentar en tres meses sus cuentas al Estado y a las CC.AA. So pena de tener que disolverse e integrarse en los Ayuntamientos matrices. No se podrán crear nuevas Entidades Locales Autónomas.

⁵²⁰ CARBONELL PORRAS, E.: “La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma”, en Acatas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (La planta del Gobierno Local, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013), Edit. AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

Se mantienen las existentes o aquellas que iniciaran su trámite de constitución antes del 1 de Enero de 2013.

Del mismo modo no podrá constituirse en Ayuntamiento ningún núcleo de población menor de 5.000 habitantes.

Se vuelve a olvidar el legislador ministerial de la dimensión social e histórica que el municipio, que es anterior a la aparición del Estado Central en España, juega en la cohesión territorial, en el acercamiento de los servicios básicos a los ciudadanos, en la materialización de la justicia social y en el cumplimiento del carácter de Estado social y democrático de Derecho que propugna el texto constitucional.

10.4.-De las colisiones establecidas entre la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local y la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	Ley 27/2013 de 28 de Diciembre para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
<p>Artículo 2.</p> <p>1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.</p> <p>2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar</p>	<p>Artículo 2.</p> <p>1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las</p>

<p>las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.</p>	<p>competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.</p>
<p>Artículo 3.</p> <p>1. Son entidades locales territoriales:</p> <p>a. El Municipio.</p> <p>b. La Provincia.</p> <p>c. La Isla en los archipiélagos balear y canario.</p> <p>2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:</p> <p>a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.</p> <p>b. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.</p> <p>c. Las Áreas Metropolitanas.</p> <p>d. Las Mancomunidades de Municipios.</p>	<p>Artículo 3.</p> <p>1. Son entidades locales territoriales:</p> <p>a. El Municipio.</p> <p>b. La Provincia.</p> <p>c. La Isla en los archipiélagos balear y canario.</p> <p>2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:</p> <p>a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.</p> <p>b) Las Áreas Metropolitanas.</p> <p>c) Las Mancomunidades de Municipios.</p>
<p>Artículo 7.</p> <p>1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación.</p> <p>Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley.</p> <p>2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.</p>	<p>Artículo 7.</p> <p>1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación.</p> <p>2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.</p> <p>3. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda,</p>

<p>3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.</p>	<p>preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.</p> <p>4. 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, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios los informes previos de la Comunidad Autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.</p>
<p>Artículo 8. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas</p>	<p>Artículo 8. Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 10. 1. La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.</p> <p>2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí</p>	<p>Artículo 10. 1. La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.</p> <p>2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente,</p>

<p>y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.</p> <p>3. Las funciones de coordinación no afectaran en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.</p>	<p>con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.</p> <p>3. En especial, la coordinación de las entidades locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>4. Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales.</p>
<p>Artículo 16.</p> <p>1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.</p> <p>La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.</p> <p>El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de</p>	<p>Artículo 16.</p> <p>1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.</p> <p>La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.</p> <p>El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado</p>

<p>renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.</p> <p>2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:</p> <p>a) Nombre y apellidos. b) Sexo. c) Domicilio habitual. d) Nacionalidad. e) Lugar y fecha de nacimiento. f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: - Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.</p> <p>- Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo.</p>	<p>no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.</p> <p>2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:</p> <p>a) Nombre y apellidos. b) Sexo. c) Domicilio habitual. d) Nacionalidad. e) Lugar y fecha de nacimiento. f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: - Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.</p> <p>- Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico</p>
---	--

<p>g) Certificado o título escolar o académico que se posea.</p> <p>h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.</p> <p>3. Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia</p>	<p>fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado</p> <p>g) Certificado o título escolar o académico que se posea.</p> <p>h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.</p> <p>3. Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia</p>
<p>Artículo 24.bis No existe</p>	<p>Artículo 24.bis</p> <p>1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.</p> <p>2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.</p> <p>3. Sólo podrán crearse este tipo de entes si</p>

	<p>resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</p>
<p>Artículo 25.</p> <p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.</p> <p>2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a. Seguridad en lugares públicos.</p> <p>b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.</p> <p>c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.</p> <p>e. Patrimonio histórico-artístico.</p> <p>f. Protección del medio ambiente.</p> <p>g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.</p> <p>h. Protección de la salubridad pública.</p> <p>i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.</p> <p>j. Cementerios y servicios funerarios.</p> <p>k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social.</p> <p>l. Suministro de agua y alumbrado público;</p>	<p>Artículo 25.</p> <p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.</p> <p>2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.</p> <p>b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.</p> <p>c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.</p> <p>e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.</p>

servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

ll. Transporte público de viajeros.

m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

	<p>Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.</p> <p>5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.</p>
<p>Artículo 26.</p> <p>1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.</p> <p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.</p> <p>2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>1. Los Municipios deberán prestar , en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.</p> <p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público..</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.</p> <p>2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el</p>

<p>mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.</p> <p>3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.</p> <p>4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.</p>	<p>número anterior, cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.</p> <p>3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de la Ley.</p>
<p>Artículo 27.</p> <p>1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la</p>	<p>Artículo 27.</p> <p>1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.</p> <p>La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p>

<p>Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.</p> <p>2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p> <p>3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.</p> <p>4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.</p>	<p>La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.</p> <p>La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.</p> <p>2. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Vigilancia y control de la contaminación ambiental b. Protección del medio natural. c. Prestación de los servicios sociales d. Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma. e. Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo. f. Realización de actividades complementarias en los centros
--	--

	<p>docentes.</p> <p>g. Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española.</p> <p>h. Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.</p> <p>i. Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.</p> <p>j. Promoción y gestión turística</p> <p>k. Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.</p> <p>l. Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.</p> <p>m. Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.</p> <p>n. Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.</p> <p>o. Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.</p> <p>3. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la</p>
--	--

	<p>competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p> <p>4. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.</p> <p>5. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.</p> <p>El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.</p> <p>6. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación entre las que estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva entidad local.</p> <p>7. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas</p>
<p>Artículo 28. Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las</p>	<p>Artículo 28. Suprimido</p>

<p>relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.</p>	
<p>Artículo 31.</p> <p>1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.</p> <p>2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:</p> <p>a. Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.</p> <p>b. Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.</p> <p>3. El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.</p>	<p>Artículo 31.</p> <p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 32.</p> <p>La organización provincial responde a las siguientes reglas:</p> <p>1. El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.</p> <p>2. Asimismo, existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva</p>	<p>Artículo 32.</p> <p>Sin propuesta</p>

<p>legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.</p> <p>Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.</p> <p>3. El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.</p>	
<p>Artículo 32. bis No existe</p>	<p>Artículo 32. bis El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1</p>
<p>Artículo 36. 1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:</p> <p>a. La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se</p>	<p>Artículo 36. 1. Son competencias propias de la Diputación las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:</p> <p>a. La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del</p>

<p>refiere el apartado a del número 2 del artículo 31.</p> <p>b. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.</p> <p>c. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.</p> <p>d. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.</p> <p>e. En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.</p> <p>2. A los efectos de lo dispuesto en los párrafos a y b del número anterior, la Diputación:</p> <p>a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las</p>	<p>número 2 del artículo 31.</p> <p>b. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.</p> <p>c. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.</p> <p>d. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.</p> <p>e. El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.</p> <p>2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación:</p> <p>a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia.</p> <p>El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus</p>
--	--

anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

b) Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos

respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las

anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

<p>Artículo 40. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales.</p> <p>Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio</p>	<p>Artículo 40. Sin modificación</p>
<p>Artículo 44.</p> <p>1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.</p> <p>2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.</p> <p>En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.</p> <p>3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:</p> <p>a. La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos</p>	<p>Artículo 44. Sin modificación</p>

<p>en asamblea.</p> <p>b. La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.</p> <p>c. Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.</p> <p>4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.</p> <p>5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.</p>	
<p>Artículo 45.</p> <p>1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes</p> <p>2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas:</p> <p>a. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.</p> <p>b. La entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo</p>	<p>Artículo 45. Sin contenido</p>

<p>número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.</p> <p>La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.</p> <p>No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del artículo 29.</p> <p>c. Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.</p>	
<p>Artículo 55.</p> <p>Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:</p> <p>a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.</p> <p>b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión este encomendada a las otras Administraciones.</p>	<p>Artículo 55.</p> <p>Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:</p> <p>a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.</p> <p>b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.</p>

<p>c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.</p> <p>d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.</p>	<p>c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.</p> <p>d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.</p> <p>e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas</p>
<p>Artículo 57.</p> <p>La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.</p> <p>De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información</p>	<p>Artículo 57.</p> <p>1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.</p> <p>2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>3. La constitución de un consorcio solo podrá</p>

	<p>tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.</p>
<p>Artículo 57 bis. No existe</p>	<p>Artículo 57 bis.</p> <p>1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas cuando, incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.</p> <p>La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la entidad local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización</p>

	<p>previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.</p> <p>2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior.</p> <p>Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.</p> <p>3. El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las entidades locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.</p>
<p>Artículo 60</p> <p>1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses</p>	<p>Artículo 60</p> <p>Sin propuesta</p>

<p>generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.</p> <p>2. Se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.</p> <p>3. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación.</p>	
<p>Artículo 75 bis. No existe</p>	<p>Artículo 75 bis.</p> <p>Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales.</p> <p>1. Los miembros de las Corporaciones locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:</p> <p>HABITANTES REFERENCIA</p>

	<p>Más de 500.000 Sec.de Estado 300.001 a 500.000 Sec.de Est.- 10% 150.001 a 300.000 Sec.de Est.- 20% 75.001 a 150.000 Sec.de Est.- 25% 50.001 a 75.000 Sec.de Est.-35% 20.001 a 50.000 Sec.de Est.-45% 10.001 a 20.000 Sec.de Est.-55% 5.001 a 10.000 Sec.de Est.-60% 2.001 a 5.000 Sec.de Est.-70% 1.001 a 2.000 Sec.de Est.-80%</p> <p>Los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán dedicación exclusiva.</p> <p>Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.</p> <p>2. Las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones provinciales tendrán, además, un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias que será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su Provincia.</p> <p>Los concejales que sean proclamados diputados provinciales deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra entidad local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación.</p> <p>3. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la</p>
--	--

	<p>cuantía señalada por el Pleno de la misma.</p> <p>4. En el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el artículo. 93.2 de esta Ley, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes en función del grupo de clasificación profesional, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.</p>
<p>Artículo 75 ter. No existe</p>	<p>Artículo 75 ter.</p> <p>Limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva.</p> <p>De conformidad con lo establecido en el artículo 75 de esta Ley, la prestación de servicios en los Ayuntamientos en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse en todo caso a los siguientes límites:</p> <p>a) En los Ayuntamientos de Municipios con población inferior a 1.000 habitantes, ningún miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.</p> <p>b) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 1.001 y 2.000 habitantes, sólo un miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.</p> <p>c) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 2.001 y</p>

	<p>3.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dos.</p> <p>d) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 3.001 y 10.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de tres.</p> <p>e) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 10.001 y 15.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de cinco.</p> <p>f) En Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 15.001 y 20.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de siete.</p> <p>g) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 20.001 y 35.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de diez.</p> <p>h) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 35.001 y 50.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de once.</p> <p>i) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de quince.</p> <p>j) En los Ayuntamientos de Municipios con</p>
--	--

	<p>población comprendida entre 100.001 y 300.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dieciocho.</p> <p>k) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 300.001 y 500.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veinte.</p> <p>l) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 500.001 y 700.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veintidós.</p> <p>m) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 700.001 y 1.000.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veinticinco.</p> <p>n) En los Ayuntamientos de Municipios de Madrid y Barcelona, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederán, respectivamente, de cuarenta y cinco y de treinta y dos.</p> <p>2. El número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia.</p> <p>3. En los Consejos y Cabildos Insulares el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva será el mismo que el de la Corporación del</p>
--	--

	municipio más poblado de su isla.
<p>Artículo 84 bis.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.</p> <p>No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.</p>	<p>Artículo 84 bis.</p> <p>1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.</p> <p>No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada.</p> <p>2. Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas sólo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico artístico. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La potencia eléctrica o energética de la instalación. b. La capacidad o aforo de la instalación. c. La contaminación acústica. d. La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de

	<p>depuración.</p> <p>e. La existencia de materiales inflamables o contaminantes.</p> <p>f. Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico-artístico.</p> <p>3. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.</p>
<p>Artículo 85.</p> <p>1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.</p> <p>2. Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:</p> <p style="padding-left: 20px;">A. Gestión directa:</p> <p>a. Gestión por la propia entidad local.</p> <p>b. Organismo autónomo local.</p> <p>c. Entidad pública empresarial local.</p> <p>d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.</p> <p>B. Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público.</p>	<p>Artículo 85.</p> <p>1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.</p> <p>2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:</p> <p>A) Gestión directa:</p> <p>a) Gestión por la propia entidad local.</p> <p>b) Organismo autónomo local.</p> <p>c) Entidad pública empresarial local.</p> <p>d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.</p> <p>Sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b) para lo que se deberán tener en cuenta los</p>

<p>3. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad</p>	<p>critérios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</p> <p>B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.</p> <p>La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.</p> <p>3. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.</p>
<p>Artículo 85 ter. 1. Las sociedades mercantiles locales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento</p>	<p>Artículo 85 ter. 1. Las sociedades mercantiles locales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma</p>

<p>jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.</p> <p>2. La sociedad deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la entidad local o un ente público de la misma.</p> <p>3. Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.</p>	<p>jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.</p> <p>2. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.</p> <p>3. Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.</p>
<p>Artículo 86.</p> <p>1. Las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución.</p> <p>2. Cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.</p> <p>3. Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y</p>	<p>Artículo 86.</p> <p>1. Las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la</p>

<p>depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.</p>	<p>aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.</p> <p>2. Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales:abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.</p> <p>3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p>
<p>Artículo 92. Derogado por la Ley 7/2007 de 12 de abril</p>	<p>Artículo 92. Funcionarios al servicio de la Administración local.</p> <p>1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos</p>

	<p>del artículo 149.1.18 de la Constitución.</p> <p>2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.</p> <p>3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales.</p> <p>Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.</p>
<p>Artículo 92 bis. No existe</p>	<p>Artículo 92 bis.</p> <p>Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.</p> <p>1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:</p> <p>a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.</p> <p>b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la gestión tributaria y la contabilidad, tesorería y recaudación. No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo</p>

	<p>dispuesto en el Título X de la presente Ley y en los municipios de Madrid y de Barcelona la regulación contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona respectivamente.</p> <p>2. La escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:</p> <p>a) Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.</p> <p>b) Intervención-tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).</p> <p>c) Secretaría-intervención a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a) y 1.b), salvo la función de tesorería.</p> <p>3. Los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.</p> <p>4. El Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional así como las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y de situaciones administrativas.</p> <p>5. La aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional corresponde al</p>
--	---

	<p>Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente.</p> <p>6. El Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. En todo caso, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. El ámbito territorial de los concursos será de carácter estatal.</p> <p>Los méritos generales, de preceptiva valoración, se determinarán por la Administración del Estado, y su puntuación alcanzará un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Comunidad Autónoma se fijarán por cada una de ellas y su puntuación podrá alcanzar hasta un 15% del total posible.</p> <p>Los méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local se fijarán por ésta, y su puntuación alcanzará hasta un 5% del total posible.</p> <p>Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. El concurso unitario será convocado por la Administración del Estado. Las Corporaciones locales con puestos vacantes aprobarán las bases del concurso ordinario, de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes que se aprueben en el real decreto previsto en el apartado anterior, y efectuarán las convocatorias, remitiéndolas a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación simultánea en los diarios oficiales.</p>
--	--

Excepcionalmente, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente. Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo, será precisa la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales.

Igualmente, será necesario informe preceptivo previo del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales para el cese de aquellos funcionarios que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo y que hubieran sido nombrados por libre designación.

En caso de cese de un puesto de libre designación, la Corporación local deberá asignar al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación.

7. Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones

	<p>de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.</p> <p>8. Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo, salvo en el ámbito de una misma Entidad local.</p> <p>9. En el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas existirá un Registro de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional integrado con las Comunidades Autónomas, donde se inscribirán y anotarán todos los actos que afecten a la vida administrativa de estos funcionarios.</p> <p>10. Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:</p> <p>a) El órgano correspondiente de la Corporación donde el funcionario hubiera cometido los hechos que se le imputan, cuando pudieran ser constitutivos de falta leve.</p> <p>b) La Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal.</p> <p>c) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves,</p>
--	---

	<p>tipificadas en la normativa básica estatal.</p> <p>El órgano competente para acordar la incoación del expediente lo será también para nombrar instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación.</p> <p>La instrucción del expediente se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o Escalas del Subgrupo A1 de titulación, incluida la Escala de Funcionarios con Habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.</p> <p>11. Son órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal.b) La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior.c) El órgano local competente, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves. <p>La sanción impuesta se ejecutará en sus propios términos, aún cuando en el momento de la ejecución, el funcionario se encontrara ocupando un puesto distinto a aquel en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a la</p>
--	--

	<p>sanción.</p> <p>La sanción de destitución implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que tuvo lugar la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves.</p> <p>La sanción de suspensión de funciones tendrá una duración máxima de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves.”</p>
<p>Artículo 100.</p> <p>1. Es de competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios no comprendidos en el número 3 del artículo 92.</p> <p>2. Corresponde, no obstante, a la Administración del Estado, establecer reglamentariamente:</p> <p>Las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios.</p> <p>Los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, así como los diplomas expedidos por el Instituto Nacional de Administración Pública o por los Institutos o Escuelas de funcionarios establecidos por las Comunidades Autónomas, complementarios de los títulos académicos, que puedan exigirse para participar en las mismas</p>	<p>Artículo 100.</p> <p>1. Es competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.</p> <p>2. Corresponde, no obstante, a la Administración del Estado, establecer reglamentariamente:</p> <p>-Las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios.</p> <p>-Los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, así como los diplomas expedidos por el Instituto Nacional de Administración Pública o por los Institutos o Escuelas de funcionarios establecidos por las Comunidades Autónomas, complementarios de los títulos académicos, que puedan exigirse para participar en las mismas</p>
<p>Artículo 101</p> <p>Los puestos de trabajo vacantes que deban ser</p>	<p>Artículo 101</p> <p>Sin propuesta</p>

<p>cubiertos por los funcionarios a que se refiere el artículo anterior se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas.</p> <p>En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo.</p>	
<p>Artículo 103.bis</p> <p>No existe</p>	<p>Artículo 103.bis</p> <p>1. Las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.</p> <p>2. La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia entidad local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Que se constituyan con una aportación</p>

	<p>mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas en este apartado.</p> <p>b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.</p> <p>3. La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial en el plazo de 20 días.</p>
<p>Artículo 104.bis</p> <p>No existe</p>	<p>Artículo 104. Bis</p> <p>1. Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas:</p> <p>a) En los Municipios de población no superior a 5.000 habitantes no se podrán incluir en las plantillas de los respectivos Ayuntamientos puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.</p> <p>b) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.</p> <p>c) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.</p> <p>d) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas</p>

	<p>puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.</p> <p>e) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la Corporación local.</p> <p>f) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local.</p> <p>g) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas entidades locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas.</p> <p>2. El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia.</p> <p>3. El resto de entidades locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.</p>
--	--

	<p>4. El personal eventual a que se refieren los apartados anteriores habrá de prestar sus servicios exclusivamente en los servicios generales del Ayuntamiento, Diputación Provincial, Consejo o Cabildo en cuya plantilla aparezca consignado.</p> <p>5.. Las Corporaciones locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual.</p> <p>6. El Presidente de la entidad local informará al Pleno con carácter trimestral del cumplimiento de lo previsto en esta disposición.”</p>
<p>Artículo 109</p> <p>La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, los organismos autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras entidades de derecho público tengan con las entidades locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.</p>	<p>Artículo 109</p> <p>1. La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social y cualesquiera entidades de Derecho público dependientes de las anteriores tengan respectivamente con las entidades locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.</p> <p>2. La extinción total o parcial de las deudas de derecho público que las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras entidades de Derecho público dependientes de ellas tengan con las entidades de Derecho público o sociedades vinculadas, dependientes o íntegramente participadas por las entidades locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.</p>
<p>Artículo 116.bis</p>	<p>Artículo 116.bis</p>

<p>No existe</p>	<p>Contenido y seguimiento del plan económico-financiero Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, el mencionado plan incluirá al menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Medidas para la supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación. -Medidas para la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes. Medidas de incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local. -Medidas de racionalización organizativa. -Medidas para la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio. <p>La Diputación provincial asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero.</p> <p>La Diputación propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando</p>
------------------	---

	tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado.
<p>Artículo 116.ter</p> <p>No existe</p>	<p>Artículo 116.ter</p> <p>Coste efectivo de los servicios</p> <p>Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.</p> <p>El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.</p> <p>Todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.</p>
<p>Artículo 127</p> <p>1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:</p> <p>a. La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones.</p>	<p>Artículo 127</p> <p>Sin propuesta</p>

b. La aprobación del proyecto de presupuesto.

c. La aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno.

d. Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

e. La concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano.

f. El desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el Pleno, y la gestión del personal.

g. Aprobar la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de esta Ley, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.

La composición de los tribunales de

oposiciones será predominantemente técnica, debiendo poseer todos sus miembros un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en las plazas convocadas. Su presidente podrá ser nombrado entre los miembros de la Corporación o entre el personal al servicio de las Administraciones públicas.

h. El nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional octava para los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

i. El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia.

j. Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

k. Ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano.

l. Las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

2. La Junta de Gobierno Local podrá delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, las funciones enumeradas en los párrafos e, f, g, h con excepción de la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal, de la oferta de empleo público, de la determinación del número y del régimen del personal eventual y de la separación

<p>del servicio de los funcionarios, y l del apartado anterior.</p>	
<p>Artículo 130</p> <p>1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:</p> <p>A. Órganos superiores:</p> <p>a. El Alcalde. b. Los miembros de la Junta de Gobierno Local.</p> <p>B. Órganos directivos:</p> <p>a. Los coordinadores generales de cada área o concejalía. b. Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías. c. El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma. d. El titular de la asesoría jurídica. e. El Secretario general del Pleno. f. El interventor general municipal. g. En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.</p> <p>2. Tendrán también la consideración de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de</p>	<p>Artículo 130</p> <p>1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:</p> <p>C. Órganos superiores:</p> <p>a. El Alcalde. b. Los miembros de la Junta de Gobierno Local.</p> <p>D. Órganos directivos:</p> <p>a. Los coordinadores generales de cada área o concejalía. b. Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías. c. El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma. d. El titular de la asesoría jurídica. e. El Secretario general del Pleno. f. El interventor general municipal. g. En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.</p> <p>2. Tendrán también la consideración de órganos</p>

<p>conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b.</p> <p>3. El nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1 c, permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario.</p> <p>En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.</p> <p>4. Los órganos superiores y directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.</p>	<p>directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b.</p> <p>3. El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario</p> <p>4. Los órganos superiores y directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.</p>
<p>Disposición Adicional Quinta</p> <p>1. Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará, en defecto de normativa específica, la</p>	<p>Disposición Adicional Quinta</p> <p>1. Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará, en defecto de normativa específica, la legislación del Estado en</p>

<p>legislación del Estado en materia de asociaciones.</p> <p>2. Las asociaciones de entidades locales se registrarán por sus Estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno.</p> <p>3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones públicas.</p>	<p>materia de asociaciones.</p> <p>2. Las asociaciones de entidades locales se registrarán por sus Estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno.</p> <p>3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dichas asociaciones podrán actuar como entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de la que puedan ser beneficiarias las entidades locales y sus organismos dependientes.</p>
<p>Disposición Adicional Novena</p> <p>Con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de esta Ley, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, el Gobierno creará un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas</p>	<p>Disposición Adicional Novena</p> <p>1. Las entidades locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.</p> <p>Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación.</p>

	<p>2. Aquellas entidades que a la entrada en vigor de la presente Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley para aprobar, previo informe del órgano interventor de la entidad local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. Si esta corrección no se cumpliera a 31 diciembre de 2014, la entidad local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de agosto de 2015.</p> <p>Esta situación de desequilibrio financiero se referirá, para los entes que tengan la consideración de Administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de pérdidas en dos ejercicios contables consecutivos.</p> <p>3. Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos</p>
--	--

	<p>autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.</p> <p>4. Aquellos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que a la entrada en vigor de esta Ley estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de esta Ley, o de sus organismos autónomos deberán ser disueltas en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley e iniciar el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.</p> <p>En el caso de que aquel control no se ejerza con carácter exclusivo las citadas unidades dependientes deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley.</p>
<p>Disposición Adicional Duodécima</p> <p>1. En los supuestos de constitución de una entidad pública empresarial con la función de dirigir o coordinar a otros entes con naturaleza de sociedad mercantil local, la incorporación, en su caso, de participaciones accionariales de titularidad de la corporación o de un ente público de la misma a la entidad pública empresarial, o de ésta a aquélla se acordará por el Pleno del ayuntamiento.</p>	<p>Disposición Adicional Duodécima</p> <p>1. Las retribuciones a fijar en los contratos mercantiles o de alta dirección suscritos por los entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local se clasifican, exclusivamente, en básicas y complementarias.</p> <p>Las retribuciones básicas lo serán en función de las características de la entidad e incluyen la retribución mínima obligatoria asignada a cada</p>

<p>Las operaciones de cambio de titularidad tendrán plena efectividad a partir del Acuerdo Plenario que constituirá título acreditativo de la nueva titularidad a todos los efectos. Las participaciones accionariales recibidas se registrarán en la contabilidad del nuevo titular por el mismo valor contable que tenían en el anterior titular a la fecha de dicho acuerdo.</p> <p>2. Asimismo, las citadas operaciones de cambio de titularidad no estarán sujetas a la legislación del mercado de valores ni al régimen de oferta pública de adquisición y no darán lugar al ejercicio de derechos de tanteo, retracto o cualquier otro derecho de adquisición preferente que estatutaria o contractualmente pudieran ostentar sobre dichas participaciones otros accionistas de las sociedades cuyas participaciones sean transferidas o, en su caso, terceros a esas sociedades.</p> <p>Adicionalmente, la mera transferencia y reordenación de participaciones societarias que se realice en aplicación de esta norma no podrá ser entendida como causa de modificación o de resolución de las relaciones jurídicas que mantengan tales sociedades.</p> <p>3. Todas las operaciones societarias, cambios de titularidad y actos derivados de lo previsto en la presente disposición estarán exentos de cualquier tributo estatal, incluidos los tributos cedidos a las comunidades autónomas, o local, sin que en este último caso proceda la compensación a que se refiere el primer párrafo del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.</p>	<p>máximo responsable, directivo o personal contratado.</p> <p>Las retribuciones complementarias, comprenden un complemento de puesto y un complemento variable. El complemento de puesto retribuiría las características específicas de las funciones o puestos directivos y el complemento variable retribuiría la consecución de unos objetivos previamente establecidos.</p> <p>2. Corresponde al Pleno de la Corporación local la clasificación de las entidades vinculadas o dependientes de la misma que integren el sector público local, en tres grupos, atendiendo a las siguientes características: volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad.</p> <p>Esta clasificación determinará el nivel en que la entidad se sitúa a efectos de:</p> <p>a) Número máximo de miembros del consejo de administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de las entidades, en su caso.</p> <p>b) Estructura organizativa, con fijación del número mínimo y máximo de directivos, así como la cuantía máxima de la retribución total, con determinación del porcentaje máximo del complemento de puesto y variable.</p> <p>3. Las retribuciones en especie que, en su caso, se perciban computarán a efectos de cumplir los límites de la cuantía máxima de la retribución total. La cuantía máxima de la retribución total no podrá superar</p>
--	--

Véase artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Ir a Norma
Los aranceles de los fedatarios públicos y registradores de la propiedad y mercantiles que intervengan los actos derivados de la ejecución de la presente norma se reducirán en un 90 por cien.

los límites fijados anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado.

4. El número máximo de miembros del consejo de administración y órganos superiores de gobierno o administración de las citadas entidades no podrá exceder de:

- a) 15 miembros en las entidades del grupo 1.
- b) 12 miembros en las entidades del grupo 2.
- c) 9 miembros en las entidades del grupo 3.

5. Sin perjuicio de la publicidad legal a que estén obligadas, las entidades incluidas en el sector público local difundirán a través de su página web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros.

Las retribuciones que perciban los miembros de los citados órganos se recogerán anualmente en la memoria de actividades de la entidad.

6. El contenido de los contratos mercantiles o de alta dirección celebrados, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, deberá ser adaptados a la misma en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor.

La adaptación no podrá producir ningún incremento, en relación a su situación anterior.

Las entidades adoptarán las medidas necesarias para adaptar sus estatutos o normas de funcionamiento interno a lo previsto en esta Ley en el plazo máximo de tres meses contados desde la comunicación de la clasificación.

7. La extinción de los contratos mercantiles o de

	<p>alta dirección no generará derecho alguno a integrarse en la estructura de la Administración Local de la que dependa la entidad del sector público en la que se prestaban tales servicios, fuera de los sistemas ordinarios de acceso.</p>
--	---

<p>Texto Refundido Ley reguladora de las Haciendas Locales</p>	<p>Ley 27/2013 de 28 de Diciembre para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local</p>
<p>Artículo 8.</p> <p>1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.</p> <p>De igual modo, las Administraciones a que se refiere el párrafo anterior colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales.</p> <p>2. En particular, dichas Administraciones:</p> <p>a. Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto la intercomunicación técnica precisa a través</p>	<p>Artículo 8.</p> <p>Sin propuesta</p>

de los respectivos centros de informática.

b. Se prestarán recíprocamente, en la forma que reglamentariamente se determine, la asistencia que interese a los efectos de sus respectivos cometidos y los datos y antecedentes que se reclamen.

c. Se comunicarán inmediatamente, en la forma que reglamentariamente se establezca, los hechos con trascendencia para los tributos y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.

d. Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.

Lo previsto en este apartado se entiende sin perjuicio del régimen legal al que están sometidos el uso y la cesión de la información tributaria.

3. Las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, serán practicadas por los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la

<p>corporación.</p> <p>4. Las entidades que, al amparo de lo previsto en este artículo, hayan establecido fórmulas de colaboración con entidades locales para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público propios de dichas entidades locales, podrán desarrollar tal actividad colaboradora en todo su ámbito territorial e incluso en el de otras entidades locales con las que no hayan establecido fórmula de colaboración alguna.</p>	
	<p>Artículo 193.bis.</p> <p>Derechos de difícil o imposible recaudación.</p> <p>Las entidades locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:</p> <p>a) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento.</p> <p>b) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento.</p>

	<p>c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento.</p> <p>d) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100 por ciento.</p>
<p>Artículo 213.</p> <p>Control interno.</p> <p>Se ejercerán en las entidades locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia.</p>	<p>Artículo 213.</p> <p>Control interno.</p> <p>Se ejercerán en las entidades locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de eficacia.</p> <p>A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.</p>

	<p>Los órganos interventores de las entidades locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.</p>
<p>Artículo 218. Informes sobre resolución de discrepancias.</p> <p>El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.</p>	<p>Artículo 218. Informes sobre resolución de discrepancias.</p> <p>1. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.</p> <p>Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.</p> <p>2. Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la entidad local podrá elevar su resolución a la Administración que tenga atribuidas competencias en materia de tutela financiera.</p> <p>3. El órgano interventor remitirá</p>

	<p>anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local</p>
--	---

Capítulo 11.-Posicionamiento doctrinal frente a la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

11.1.-Del Dictamen del Consejo de Estado nº338/2014 relativo al conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 22 de mayo de 2014, emitió por unanimidad dictamen en torno al Planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de La Administración Local.

El 27 de marzo de 2014 el Alcalde de Barcelona, actuando en “nombre e interés de Municipios que se relacionan, presentó escrito ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas solicitando dictamen del Consejo de estado que debe emitirse con carácter previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁵²¹.

⁵²¹ DÍAZ LEMA, J. M.:” El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (Dir.), Anuario del Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013. VELASCO CABALLERO, F.:” Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la Reforma de 2013 del Régimen Local Español” (Coord.: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

De este modo, el Consejo de Estado estableció como fundamentos jurídicos del conflicto en defensa de la autonomía local los siguientes:

-El primero de estos fundamentos es el “*desapoderamiento competencial de los Municipios*”.

- El artículo 25.2 de la LRBRL, en redacción dada por el art. Primero, apdo. 8 de la RSAL, conlleva una merma apreciable de las competencias municipales”. A diferencia de su anterior redacción, el reformado artículo 25.2 de la LRBRL que vincula estas materias a las competencias propias municipales concibiéndolas como “*mínimo competencial*” pasa a configurarse-alegan- como un “*máximo*” con el objetivo de “*cerrar el ámbito material en el que los Municipios pueden tener competencias propias*”.

Esto supone-a su juicio- una “*pérdida de libertad de configuración política del legislador sectorial*”, como se evidencia -advierten- en que el informe de la Ponencia del senado desapareciera un nuevo apartado 6 del artículo 25 de la LRBRL

Por tanto, de acuerdo a la nueva redacción, los Municipios “no tienen más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25.2 de la LRBRL.

- El artículo 26.2 de la LRBRL, redactado en el artículo primero, apdo. 9 de la LRSAL sigue vulnerando la autonomía local en los siguientes aspectos:

a) Se regula la prestación de determinados servicios en Municipios de menos de 20.000 habitantes en términos que no resultan compatibles con el ejercicio por los entes locales de competencias propias, ya que:

-Se encomienda a las Diputaciones Provinciales la coordinación de tales servicios.

Esta previsión lesionaría la autonomía local si-razonan- se entendiera-la conformidad de los Municipios afectados es “*un objetivo que debe procurarse por la correspondiente Diputación, pero, en caso de no alcanzarse, no le exime de la obligación de dirigir al Ministerio la propuesta que estime pertinente*”.

La única interpretación posible es que “la anuencia de la Diputación sea condición indispensable para que la Diputación proponga al Ministerio la forma del servicio.

El problema estriba-en su opinión- en que los Municipios pueden verse constreñidos a prestar dicha conformidad en dos supuestos: uno, si el “*coste efectivo*” de los servicios es superior al fijado por el Ministerio (art 116 ter de la LRBRL), dado que ,según el párrafo tercero del artículo 26.2, los Municipios solo podrán prestar tales servicio cuando tengan un “*coste efectivo menor*” al derivado por la propuesta de la Diputación; y otro , si tienen que elaborar un plan económico-financiero causa de la desviación en cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En definitiva, aun cuando se interpretara que la conformidad de los Municipios a la propuesta de la Diputación debe ser expresa, hay otros contenidos de ese precepto que vulnera de forma nítida la autonomía local⁵²².

-Además de lo dicho, se cuestiona la atribución al Ministerio de las competencias decisoria sobre las propuestas de gestión de los servicios municipales.

La atribución de tal competencia al Ministerio-advierten- resulta “absolutamente inadecuada” y constituye un “atentado evidente a la autonomía local”. El objetivo de reducir los costes “no puede justificar que la administración del estado se inmiscuya en uno de los núcleos duros de la autonomía municipal.

- El artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo primero apdo. tres de la LRSAL contiene la previsión de que, las Entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas a las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. A estos efectos serán vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia.

Esta nueva legislación-sostienen- *“hace depender el ejercicio de competencias municipales distintas a las propias y de las delegadas de “la emisión de dos informes de otras Administraciones” de carácter vinculante”*.

El informe de la Administración competente-advierten- opera como una *“suerte de derecho a veto”* por más que el Municipio en cuestión esté saneado. Además-añaden- la expresión *“inexistencia de duplicidades es un término vago e impreciso que perturba la seguridad jurídica”*.

En definitiva-concluyen- *“se impone un control en el que participan la Administración General del Estado, (decisión), la Diputación (propuesta) de forma que la “posición de las Administraciones autonómica y local resulta diluida”* ya que la Administración autonómica puede emitir un informe preceptivo pero no vinculante, y la Administración municipal simplemente debe dar su conformidad.

b) Se excluye la posibilidad de que los servicios antes mencionados puedan ser prestados por los Municipios en poblaciones de menos de 20000 habitantes sin-dicen- la autorización de la Diputaciones provinciales. Según el párrafo tercero del art 26.2 de la LRBRL, *“cuando el Municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos*

⁵²² PÉREZ TREMP, P.:” Autonomía local y procesos constitucionales”, en Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, INAP, Madrid, 1997, pág. 55 y ss. Del mismo autor:” La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1998.

servicios con coste efectivo menor que el propuesto por la Diputación, el Municipio podrá asumir la prestación si la Diputación lo considera acreditado”.

En definitiva, la Diputación goza de un “derecho a veto” que vulnera-afirman- la garantía constitucional de la autonomía local.

-El segundo de los fundamentos del conflicto radica en “la inclusión de mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad”.

- El artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado tres de la LRSAL contiene una nueva regulación-sostienen- que “hace depender” el ejercicio de competencias municipales distintas a las propias y de las atribuidas por delegación de la “*emisión de dos informes de otras Administraciones*”, de carácter vinculante, “*en los que se valora la oportunidad de dicha iniciativa*”.

-El informe de la Administración competente opera-advierten- como un “*derecho de veto*” sobre las Administraciones locales; la expresión “Inexistencia de duplicidades” -añaden-es un término “*vago e impreciso*” que produce un “*efecto perturbador de la seguridad jurídica*”.

-El informe de la Administración “*también lesiona-a su juicio- la garantía constitucional de la autonomía local*”, porque “no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad”. El hecho de “condicionar” el ejercicio de competencias municipales al cumplimiento o no de los objetivos de sostenibilidad financiera supone una “clara afectación de la autonomía municipal”.

- El artículo 57.3 de la LRBRL expresa que “La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando no pueda formalizarse la cooperación a través de un convenio” En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Local.

Esta previsión-según dicen- “*limita*” la constitución de consorcios para la cooperación con otras Administraciones, lesionando la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como el derecho de los municipios a asociarse en la medida en que “no incluye ninguna justificación para introducir esta modificación a la capacidad de autoorganización del municipio”

- El artículo 85.2 de la LRBRL en redacción dada por el artículo primero, apartado veintiuno de la LRSAL prevé que la gestión de los servicios públicos de competencia local podrá ser directa o indirecta, que la gestión directa podrá realizarse de cuatro formas.: por la propia Entidad Local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local y por una sociedad mercantil local cuyo capital sea de titularidad pública

Al primarse estas formas de gestión frente a otras-advierten- “*se está limitando la capacidad de autoorganización del Municipio sin justificación*”⁵²³.

- El artículo 92 bis de la LRBRL en la redacción dada por el art. primero, apdo. veinticinco de la LRSAL regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional estableciendo-afirman- su dependencia de la Administración General del Estado. Se destaca que la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado público ha sido derogada por la LRSAL que procede a la “centralización” de dichas competencias. La nueva ordenación” pugna-a a su juicio- con la potestad de autoorganización y ejercicio de competencias propias por parte de los Municipios.

Esta lesión de la autonomía local se manifiesta-exponen-especialmente en:

a) Funciones de control de la intervención (párrafos segundo y tercero artículo 213 de la LHL:

-El artículo 213 de la LHL dispone que el gobierno, a propuesta del Ministerio de hacienda “establecerá normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de informes de control” Esta disposición refleja-dicen-la posición subordinada de los municipios frente a otra Administración

-El artículo 213 de la LHL establece que los órganos interventores de las Administraciones locales “remitirán anualmente a la intervención general de la Administración del estado un informe-resumen de los citados controles.

Respecto a esta previsión se plantea el conflicto en razón-señalan- de la “ausencia de cualquier participación, siquiera de conocimiento de ese informe” por parte de los órganos locales de gobierno y administración.

⁵²³ POMED SÁNCHEZ, L.:” Jurisprudencia constitucional sobre la Administración local”, en Anuario del Gobierno Local 2002, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2002, pág. 395 y ss. RODRÍGUEZ- ZAPATA PÉREZ, J.:” La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios”, en La provincia en el sistema Constitucional (Gómez-Ferrer Morant, Dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 465 y ss.

b) Por lo que respecta al régimen jurídico de resolución de discrepancias, se alega que el artículo 218 de la LHL “incorpora una regulación claramente intrusiva del ejercicio de las funciones representativas del cargo municipal”

Aunque el párrafo primero prevé que *“el órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados”* también incorpora previsiones que pueden lesionar la autonomía local”, a saber:

-El artículo 218 de la LHL señala que el Presidente de la Entidad Local, cuando tenga discrepancias con el interventor, *“podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera”*. Con ello-explican- *“el funcionario municipal se sitúa en plano jerárquico superior al Alcalde”*. El respeto a la autonomía local-añaden- exige que la resolución del presidente ponga fin al procedimiento administrativo en sede local.

-El artículo 218 de la LHL establece que el informe que el interventor eleve al pleno con todas las resoluciones contrarias de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados *“constituirá un punto independiente en el orden del día de la sesión plenaria. Con ello-destacan- “se está limitando la actuación de los representantes democráticamente elegidos y, en consecuencia, la autonomía local, en cuanto se confiere en la práctica a la Intervención la convocatoria de un pleno extraordinario”*

-El artículo 218 de la LHL dispone que el Interventor *“remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados”* Esta obligación está dirigida-entienden- a *“establecer controles formales adicionales a los ya previstos por la normativa que regula el control económico-financiero”*.

El artículo 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012 (LOEPSF) obliga a cualquier Administración que incurra en tales incumplimientos a la elaboración del correspondiente plan económico-financiero que *“permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de la regla de gasto”(letra a), las previsiones tendenciales de ingresos y gastos (letra b) y “la cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan (letra c), “las previsiones de variables económicas y presupuestarias, así como los supuestos sobre los que se basan “ (letra d), y “un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos” (letra e).*

Según los Municipios, el apartado 2 del art 116 bis de la LRBRL *“innova sustancialmente el contenido de los planes económico-financiero en su aplicación a las Entidades Locales, por cuanto deberán incluir “al menos las siguientes medidas :” supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local distintas a las propias o delegadas” (letra a); “ gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que*

presta para reducir sus costes” (letra b); “incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios” (letra c); “racionalidad organizativa (letra d); supresión de entidades inferiores territorialmente al Municipio m que incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública o que el periodo de pago a proveedores supere es más de 30 días el plazo previsto de morosidad (letra e); y “una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia” (letra f).

A diferencia del artículo 21.1 de la LOEPSF, que dicen-deja cierto margen, el artículo 116 bis.2 de la LRBRL-indican- “le impone pormenorizadamente a la Entidad Local las medidas concretas que han de llevarse al plan” hasta “el extremo de anular todo margen de maniobra en la políticas locales” lesionando la autonomía constitucionalmente garantizada.

El artículo 116 bis.2 de la LRBRL contradice-concluyen- el artículo 21.2 de la LOEPSF.

- El artículo 11 ter de la LRBRL en la redacción dada por el artículo primero, apdo. treinta y uno de la LRSAL articula el nuevo sistema de competencias municipales, por cuanto, por una parte, los Municipios de menos de 20.000 habitantes solo podrá n prestar servicios derivados de sus competencias propias si justifican hacerlo a un coste menor que el propuesto por la Diputación y esta “lo considera acreditado”. La Diputación “incluira en el plan provincial fórmulas para reducir los costes efectivos de los servicios municipales cuando estos sean superiores a los de los servicios prestados por ella”.

Los promotores del conflicto señalan que “es inherente a la noción constitucional de autonomía priorizar entre los servicios públicos y, por tanto, optar por incrementar el nivel de prestación de aquellos que el ente autónomo considere pertinentes.

Por ello, tanto la regulación del coste (art. 116 ter de la LRBRL) como la habilitación concedida a la Diputación para imponer formas de prestación del servicio. Vulneran- a su juicio- ña garantía constitucional de autonomía local.

- La disposición adicional novena de la LRBRL, en redacción dada por el artículo primero, apdo. treinta y seis de la LRSAL prevé la disolución *ope legis* de aquellas Entidades Locales que se encuentren en situación de desequilibrio financiero a 31 de diciembre de 2014.

Esta medida-advierten- lesiona la autonomía local en dos sentidos: por una parte la disolución de tales entidades “se impone a los Municipios”; por otra se hace depender del “*desequilibrio financiero de cada entidad considerada individualmente*” y no – como

prevé la LOEPSF- de la “sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto”

iii) El tercero y último de los fundamentos del conflicto es la *“vulneración del principio democrático”* (artículo 1.1 de la Constitución y del “derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículos 23.1 de la Constitución). Esto se produce- alegan- con la disposición adicional décimo sexta de la LRBRL en su redacción dada por el artículo primero, apdo. treinta y ocho de la LRSAL.

De este modo –argumentan –*“se atribuyen a la Junta de Gobierno Local facultades de actuación básicas y de capital importancia”* y, con ello, *“se excluye a la oposición de intervenir en las decisiones fundamentales del Municipio”*.

Por lo demás, la previsión contenida en la nueva disposición adicional decimosexta de la LRBRL contradice- en su opinión- el artículo 23.4 de la LOEPSF, que atribuye al Pleno de la Corporación Local la aprobación de tales planes.

Sobre la documentación relativa al cumplimiento de los requisitos previos al planteamiento del conflicto establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional A la solicitud de dictamen del Consejo de Estado se adjuntan documentos que justifican que el número de Municipios promotores del conflicto supera los límites establecidos en el art. 75 ter 1.b de la LOTC y, que tales Municipios han adoptado por mayoría necesaria el acuerdo para iniciar su tramitación.

Respecto a los primero se dice que *“los Municipios que han acordado la iniciación del conflicto suman 2302 de los 8117 en que se organiza territorialmente el Estado”*.

En cuanto a lo segundo se afirma que *“los acuerdos plenarios por los que se aprueba el planteamiento del conflicto han sido adoptados con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las respectivas Corporaciones”*.

Para acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en la LOTC, se aportan los siguientes documentos:

- i) Certificaciones de los acuerdos adoptados por el Pleno de los Ayuntamientos de los municipios interesados.
- ii) Certificación del Instituto Nacional de Estadística, en la que se hace constar: la población total de España, y el número de Municipios españoles (8.117)
- iii) Informe del Secretario general del Ayuntamiento de Barcelona con la lista de Municipios promotores del conflicto.

A la vista de lo anterior el Consejo de Estado, formuló las siguientes consideraciones.

D) Objeto y carácter de la consulta.

La consulta al Consejo de estado se efectúa invocando lo previsto en el art. 75 ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del T. C. Se trata, pues, de una consulta preceptiva.

II) Examen del cumplimiento de los requisitos previos exigidos por la Ley Orgánica del T.C. para el planteamiento del conflicto.

La Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre (LOTC) requiere la concurrencia de determinados requisitos para la formalización de los conflictos en defensa de la autonomía que afectan a su objeto, a la legitimación de los Municipios interesados y a la formación de la voluntad de esto.

a) En este caso el conflicto se proyecta respecto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con lo que se cumplen las exigencias referidas al rango jerárquico y a la procedencia de la norma en cuestión⁵²⁴.

b) En cuanto a la legitimación para plantear el conflicto, el artículo 75 ter.1.b de la LOTC atribuye dicha condición a *“un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y represente un sexto de la población del ámbito territorial correspondiente”*.

En este supuesto. La ley objeto del eventual conflicto es de aplicación en todo el territorio nacional. Siendo así, es preciso que el miso sea promovido por un séptimo de los Municipios de España que represente un sexto de la población española.

Los municipios que van a suscitar el conflicto son 2.302 según la relación que se presentó. En consecuencia, el número de Municipios que pretenden formalizar el conflicto supera la séptima parte de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley.

La población de España es de 47.129.783 habitantes, cuya sexta parte sería 7.854.964. Los municipios pro motores del conflicto representan a una población de 16.496.185 habitantes.

En relación con la forma de computar la población cabe realizar las siguientes observaciones:

⁵²⁴ TRILLO FIGUEROA, P.: “Comunidades autónomas y Administración local”, en BASSOLS COMA, M. (coord.), *La Administración Pública de las comunidades autónomas*, INAP, Madrid, 2004.

i) Se han detectado errores en las cifras oficiales de población asignadas en el informe del Ayuntamiento de Barcelona a determinados municipios a los que se ha atribuido la población de otros de la misma provincia.

ii) Se ha comprobado que las certificaciones de población aportadas por los Municipios solicitantes no coinciden con las utilizadas por el Ayuntamiento de Barcelona para determinar el número de habitantes que representan.

En algún supuesto, la discordancia entre las cifras oficiales de población a 1 de enero de 2013 y las consignadas en las certificaciones municipales obedece a que en estas se indica la población empadronada en su fecha de expedición, después de la publicación de la Ley objeto del conflicto y antes de la solicitud de dictamen del Consejo de Estado.

-En otros casos, la discrepancia entre las cifras oficiales de población a 1 de enero de 2013 y las reflejadas en las certificaciones existen pese a que en estas se dice hacer constar la población empadronada en estas fechas.

-También hay certificaciones en las que se indica la población municipal empadronada en una fecha distinta a la de su expedición.

-Existen Municipios que no han aportado certificación acreditativa de su población.

-Atendiendo a las cifras oficiales de población a fecha 1 de enero de 2013, el número de habitantes representado es de 16.996.884, lo cual excede de la sexta parte de la población española.

c) En lo que respecta a la formación de la voluntad de los Municipios interesados, el artículo 75 ter.2 de la LOTC prevé que “para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas”. Este requisito se ha cumplido.

El examen de tales certificaciones evidencia, sin embargo que el requisito del “voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros” de la Corporación Local no siempre concurre o se encuentra debidamente acreditado. En tal sentido pueden distinguirse diferentes supuestos.

- Certificaciones de acuerdos que no se ha adoptado por mayoría absoluta.
- Certificaciones que no hacen referencia a que el acuerdo se haya alcanzado por mayoría absoluta.
- Certificaciones que únicamente hacen constar que el acuerdo se tomó por mayoría absoluta, sin indicar el número de votos favorables ni el número legal de miembros de la Corporación Local.

- Certificaciones que reflejan que el acuerdo se adoptó por mayoría absoluta indicando el número de miembros de la Corporación, pero no el número de votos favorables.
- Certificaciones que señalan que el acuerdo se tomó por mayoría absoluta, expresando el número de votos favorables pero no el número legal de la Corporación Local.
- Certificaciones que dejan constancia de que el acuerdo se adoptó por unanimidad, sin precisar el número de asistentes ni el número legal de miembros de la Corporación Local.
- Certificaciones que expresan el acuerdo se tomó por unanimidad, mencionando el número legal de miembros de la Corporación pero no el número de asistentes.
- Certificaciones que informan de que el acuerdo se tomó por unanimidad, señalando el número de asistentes pero no el número legal de miembros de la Corporación Local.

Por tanto, en todos los casos en que el acuerdo no se haya adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación o este extremo no haya sido averado en forma debida, deberán incorporarse al expediente las correspondientes certificaciones del órgano plenario de las Corporaciones Locales interesadas en las que se deje constancia de la concurrencia de tal mayoría, indicando expresamente tanto el número de votos favorables al acuerdo de iniciar la tramitación del presente conflicto como el número legal de miembros que las componen.

Aun cuando todos o, parte de estos Municipios no pudieran incluirse en el cómputo sería superior al séptimo de los existentes a nivel nacional y que representaría más de un sexto de la población española.

.-Plazo de solicitud del dictamen del Consejo de Estado.

El artículo 75 quáter.1 de la LOTC establece que esta consulta “deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley”.

El Alcalde de Barcelona no sólo actúa en nombre y representación de su Municipio sino también en interés de todos los demás participantes en el acuerdo. En este sentido, consta en las certificaciones obrantes en el expediente que los órganos plenarios de los diferentes Ayuntamientos interesados, respondiendo a un modelo preestablecido, han convenido:

“Primero.-Iniciar la tramitación en defensa de la autonomía local contra los artículos primero y segundo y demás disposiciones afectadas por la ley 27/2013.”

Segundo.- Solicitar dictamen del Consejo de estado conforme a lo establecido en el art. 75 ter. 3 de la Ley Orgánica 2/1979 a petición de la entidad Local de mayor población.

En cómputo total, el número de municipios que han solicitado dictamen del Consejo de estado asciende a 2.303.

Por cauces diferentes se han recibido en este Consejo de estado las certificaciones de los acuerdos plenarios de otros 90 municipios siguiendo el modelo preestablecido, interesan el inicio de los trámites del conflicto en defensa de la autonomía local y la solicitud del dictamen del Consejo de estado.

El número de municipios que han solicitado dictamen en plazo asciende a 2393.

.-Configuración y alcance de los parámetros de constitucionalidad de la norma impugnada.

La Ley 27/2013 ha acometido una profunda reforma del vigente régimen jurídico aplicable a las Entidades Locales.

Esta nueva regulación trae causa de las necesidades de adaptar la normativa local a las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012. En desarrollo de este precepto se aprobó la Ley Orgánica 27/2012.

El T.C. ha declarado que el principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 contiene un “mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad-de la competencia- del Estado y de las CC.AA.”.

El Consejo de Estado ha entendido que la “estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante.

Las previsiones introducidas en la LRSAL deben también respetar la autonomía local reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.

- i) El reconocimiento constitucional de la autonomía local supone una garantía institucional de los entes locales como unidades básicas de convivencia
- ii) La garantía institucional de la autonomía local se alcanza a través de la legislación básica del estado, pero no se identifica necesariamente con esta.
- iii) La normativa básica reguladora del régimen local, en aquellos extremos que conforman la garantía institucional de la autonomía local, constituye canon de validez de las leyes autonómicas pero en ningún caso de leyes estatales.
- iv) Por último, la garantía constitucional de la autonomía local no comporta una protección para otros preceptos constitucionales, salvo que se encuentren estrechamente vinculadas al desenvolvimiento de aquélla.

.-Exposición y análisis de los fundamentos jurídicos del conflicto.

Las Corporaciones Locales interesadas impugnan diferentes preceptos de la LRBRL, la LHL y la propia LRSAL con base en tres fundamentos: primero, el “*desapoderamiento competencial de los Municipios*”; segundo, la “*inclusión de mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad*” y tercero, la “*vulneración del principio democrático*” en la disposición adicional decimosexta de la LRSAL.

El examen de estas previsiones pone de manifiesto que los dos primeros fundamentos esgrimidos por los Municipios se entrecruzan en la impugnación de varias de ellas. Por tal razón, se agrupan a continuación los preceptos cuestionados en función de la materia sobre la que recaen.

.-Definición y clasificación de las competencias de las Entidades Locales: art. 25.2 de la LRSAL en relación con el artículo 7.4 LRBRL según redacción dada por el artículo primero, apdo. tres de la RSAL.

1.1. Con anterioridad a la aprobación de la LRSAL las Entidades tenían derecho a “*intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*”. De conformidad con los “*principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*”.

Los Municipios estaban facultados para “*promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la como unidad vecinal*”.

Con este punto de partida, las competencias de la Entidades Locales podían ser “*propias o atribuidas por delegación*”, sin perjuicio de la posibilidad de realizar también “*actividades complementarias de las propias de otras administraciones Publicas*”.

Los rasgos definidores de cada una de estas clases de competencia eran:

- Las competencias propias de los Municipios debían ejercitarse sobre una serie de materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LRBRL. En este sentido el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en las siguientes materias:
 - Seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico, protección civil, incendios, disciplina urbanística, patrimonio, protección del medio ambiente, salubridad pública, atención primaria de salud, cementerios, servicios sociales, suministro de agua, transporte público, actividades culturales, y programas de enseñanza.

De acuerdo con esto, los Municipios debían ostentar necesariamente competencias propias sobre las materias enumeradas en el art.25.2 de la LRBRL.

- Las competencias delegadas a los Municipios por el estado, la CC.AA. u otras podían recaer (art. 27 de la LRBRL) sobre “otras materias siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública”.

En la práctica, se optó por conferírseles directamente allí donde se consideró oportuno. Con ello, los Municipios han venido ejerciendo como propias competencias sobre materias no incluidas en la lista del art. 25.2 de la LRBRL.

- Los Municipios, antes de la LRSAL, podían realizar (art. 28 LRBRL) “actividades complementarias de las de otras Administraciones y, en particular, las relativas a educación, cultura, vivienda, promoción d la mujer, sanidad o medio ambiente”.

1.2. Tras la aprobación dela LSAL, se sigue reconociendo a las Entidades Locales su derecho, aunque adecuando ahora su ejercicio a los principios de “*eficacia y eficiencia con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”. Para ello los Municipios están facultados para “*Promover las actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”, desapareciendo el sintagma “*toda clase*” y el pronombre “*cuantos*” que antes precedían a “*actividades*” y “*servicios públicos*”.

Se mantiene la misma distinción entre competencias “*propias*” y “*atribuidas por delegación*” con las novedades siguientes.

- i) Se clarifica que los Municipios solo podrán ejercer como competencias propias en las siguientes materias: urbanismo, medio ambiente, abastecimiento de agua, infraestructura viaria, necesidades sociales, policía local, Trafico, Turismo, ferias y comercio ambulante, salubridad pública, cementerios, deporte, cultura y equipamientos, escolaridad obligatoria (vigilancia y cumplimiento), conservación de edificios públicos, y tecnologías sostenibles

Con la nueva redacción se pretende evitar que las leyes sectoriales del Estado o de las CC.AA. atribuyan competencias a los Municipios al margen del art. 27 de la LRBRL. De este modo, la atribución de competencias a los municipios en materias distintas a las incluidas en el art. 25.2 de la LRBRL, deberá realizarse acudiendo al art. 27 de la LRBRL.

Por otra parte, las materias objeto de competencias municipales propias enumeradas en el art. 25.2 de la LRBRL son sustancialmente las mismas aunque con algunos cambios, se reformulan los términos empleados para identificar los ámbitos a que se extienden determinadas competencias, se concreta o modifica el contenido de otras y, dentro de los servicios sociales, se pasa a la “a la más específica de “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y a la atención a personas en riesgo de exclusión*”.

ii) La LRSAL ha reforzado los requisitos para la atribución de competencias de llegadas a los Municipios establecidos en el art. 27 de la LRBRL.

iii) La LRSAL ha derogado el art. 28 de la LRBRL. El nuevo art. 7.4 de la LRBRL establece una serie de condicionantes para los ejercicios de *“competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”*.

“Las Entidades Locales solo podrán-señala- 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”.

A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia.

1.3. Los Municipios promotores del presente conflicto consideran que los artículos 25.2 y 7.4 de la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada. No cuestionan la nueva delegación de competencias contenida en el art. 27 de la LRBRL. Los preceptos impugnados son:

- En relación con el artículo 25.2 de la LRBRL se argumenta que “los Municipios no tienen más competencias propias que las derivadas del listado” incluido en el mismo, “impidiéndose la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las CC.AA. en el ejercicio de las competencias reconocidas en sus estatutos.

Con esta regulación-señalan- se produce una “pérdida de libertad de configuración política del legislador sectorial (principalmente el autonómico) respecto del anterior sistema ya que el mínimo competencial pasa a configurarse como “un máximo” cerrando el ámbito material de las competencias propias de los Municipios.

Los Municipios interesados no discuten la enumeración de materias objeto de competencias propias, sino la imposibilidad de que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias determinadas competencias sobre materias no relacionadas en el art. 25.2

Antes de la LRSAL, el legislador sectorial atribuyó a los Municipios competencias en materias no incluidas en el art. 25.2; de este modo, los Municipios han venido ejerciendo competencias no incluidas en el art. 25.2⁵²⁵.

⁵²⁵ VELASCO CABALLERO, F.:” Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y un tanto arbitraria”, Boletín del Instituto de Derecho Local, núm. 44, 2013.

La LRSAL ha modificado este artículo con objeto de que los Municipios solo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto.

El Consejo de Estado, en su dictamen núm. 567/2013, afirmó que el nuevo sistema de delimitación competencias de los Municipios- se observó en el dictamen- gravita en torno a dos categorías de competencias, las propias atribuidas por la ley y las delegadas por el estado y las CC.AA.. Introduce una importante novedad modificando el art. 25 de la LRBRL, que pasa a establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios a enunciarlas de forma exhaustiva. Ello determina que no quepa en el sistema (...) la atribución de otras competencias distintas a las incluidas en la relación, lo que constituye una diferencia significativa con respecto al actual modelo.

Sin embargo, tras la entrada en vigor de la ley, tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasaran a quedar fuera del ámbito del art. 25 de la LRBRL. Por tanto, esas competencias solo podrán continuar siendo ejercidas por los Municipios si se constata que cumplen los requisitos del art. 7.4 de la LRBRL.

Al examinar este nuevo régimen de competencias el Consejo de Estado señaló que tal regulación se ampara directamente en el art. 149.1.18ª tal como ha declarado el T.C (sentencia núm. 32/1981 de 28 de julio de 1981)

Esta doctrina confirmada posterior mente en numerosos pronunciamientos y sentencias, permitió al Consejo de Estado realizar una delimitación del ámbito de la competencia estatal básica reconocida en el citado precepto constitucional. “Es el legislador estatal quien, en ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18ª de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y vigente en todo el territorio español, configurando un modelo común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que debe permitir un ulterior desarrollo por las CC.AA. cuyos estatutos les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local.

El límite que en todo caso deben observar el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios es el de *“la referida garantía institucional entendiéndose que esta no asegura un ámbito competencial determinado sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen de la misma en la conciencia social”*.

El Consejo de Estado valoró la adecuación del nuevo régimen de competencias municipales al orden constitucional en los siguientes términos. No puede sin más afirmarse que la regulación del proyecto atente contra la garantía institucional de la

autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial estrecho que el que definía la LRBRL.

Aplicando estas consideraciones, el Consejo de Estado entendió que la vinculación de las competencias municipales a las competencias propias de los Municipios a las materias del art. 25 de la LRBRL, no vulneran la autonomía local ni tampoco las competencias autonómicas. A la luz de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que reconoce al Estado el art. 149.1.18ª no cabe objetar una reducción del ámbito competencial de los Municipios por parte del Estado que puede ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales Si como consecuencia se produce un estrechamiento o ampliación del marco competencial , habrán de ser las CC.AA. las que acomoden su legislación a lo dispuesto, con carácter básico por el legislador estatal.

Por lo que respecta al art. 7.4 de la LRBRL, las Entidades Locales promotoras del conflicto, conectan este precepto con la derogación del at. 28 del mismo cuerpo legal. Tras la reforma, el referido artículo condiciona el “*ejercicios de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*” a la emisión de los “*informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de la oportunidad*”. A juicio de los Municipios interesados, la nueva regulación supone un “sacrificio del autogobierno local” por cuanto elimina parte de sus carteras de servicios y los controla mediante los informes citados.

A la hora de enjuiciar el contenido de la LRSAL en este punto, cabe recordar que las actividades complementarias del art. 28 de la LRBRL constituían un *tertium genus* distinto de las competencias propias del art. 25 y de las delegadas del art. 27 de la misma norma. Por su propia naturaleza, tales actividades complementarias no formaban parte de las competencias propias de los Municipios⁵²⁶.

Además, tras la reforma, el nuevo art.7.4 de la LRBRL sigue admitiendo la posibilidad de que las Entidades Locales tengan “*competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*”. La novedad radica en que este precepto condiciona el ejercicio de tales competencias a la concurrencia de dos requisitos-por una parte- que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, por

⁵²⁶ VELASCO CABALLERO, F.: “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, Anuario de Derecho municipal, 6, 2012, págs. 23 y ss.

otra, que *“no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública”*.

En su dictamen sobre el anteproyecto de la LRSAL, el Consejo de estado cuestionó la *“indeterminación”* de que adolecía el art. 7.4 sobre los requisitos que deben cumplir estas competencias para poder ser ejercidas por los municipios. El texto definitivo de la LRSAL configura estos requisitos con más precisión:

-El primero de tales requisitos era que *“se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencia”*. El Consejo de estado no considera acertado esta exigencia como requisito previo a su ejercicio ya que la sostenibilidad financiera no es algo que vaya referido a actuaciones particulares sino al conjunto de la hacienda de la entidad de que se trate. Por ello *“no es correcto técnicamente exigir que se garantice la sostenibilidad como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la condición de verificar que tal actividad no pone en peligro la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal”*.

La versión aprobada del art. 7.4 exige que el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las propias por delegación *“no ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la hacienda Pública”*.

-El segundo requisito era-según el anteproyecto- que *“no haya duplicidades con la competencias autonómicas”*. El Consejo de Estado observó que la inexistencia de duplicidades constituye un término *“vago e impreciso”*. Atendiendo a esta consideración, la redacción definitiva del art.7.4 de la LRBRL, acondiciona el ejercicio de competencias distintas a las propias y de las atribuidas por delegación a que *“no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública”*.

Las precisiones introducidas en los requisitos (primer inciso del art. 7.4 de la LRBRL) permiten acotar debidamente el contenido de los informes preceptivos y vinculantes contemplados en el segundo inciso de dicho precepto:

-El informe de la Administración competente *“tendrá como objeto verificar que no se incurra en un supuesto de ejecución simultanea del mismo servicio por otra Administración Pública”*. Por tanto, no existirá duplicidad cuando las Entidades locales desarrollen actividades complementarias de otras llevadas a cabo por Administraciones distintas.

-El informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la *“sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”* deberá, por su parte, orientarse a constatar que el ejercicio de estas *“no ponga en riesgo la sostenibilidad de del conjunto de la hacienda Pública”*. De este modo, no podrá objetarse la falta de sostenibilidad financiera de las nuevas competencias si estas no ponen en riesgo la del conjunto de la

hacienda Local. La competencia para la emisión de este segundo informe ha sido finalmente otorgada a “la Administración que tenga atribuida la tutela financiera”

Expuesto el contenido de ambos informes, importa subrayar que el respeto a la autonomía local exige que el carácter vinculante de ambos informes quede circunscrito a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias⁵²⁷.

Entiende el Consejo de Estado que estos requisitos tienen una justificación objetiva y razonable: la exigencia de que “no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera el conjunto de la hacienda municipal” y la condición de que “no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio por otra Administración Pública”.

En definitiva, la nueva regulación de las “actividades complementarias” del derogado art. 28 de la LRBRL, ahora contempladas en el art. 7.4 de la LRBRL no se formula en términos que deban considerarse incompatibles con la garantía institucional de la autonomía local, ni en razón de la propia naturaleza de las competencias concernidas, ni tampoco suponen un control de la oportunidad de la iniciativa local sino de los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de las competencias propias y de las atribuidas por delegación.

b) Prestación de servicios por la Diputaciones provinciales o implantación de fórmulas de gestión compartida en los Municipios de población inferior a 20000 habitantes: art. 26.2 de la LRBRL, en la redacción dada por el art. Primero, apartado nueve de la LRSAL, en relación con el art. 116 ter de la LRBRL, según la redacción dada por el art. Primero, apartado treinta y uno de la LRSAL

Una de las principales novedades de la LRSAL se contiene en el nuevo art. 26.2 de la LRBRL. El precepto dice así:

“En los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación urbana y alumbrado público.

Para coordinar esta prestación la Diputación propondrá, con la conformidad de los Municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartidas a través de consorcios, mancomunidades...

⁵²⁷ PORRAS RAMÍREZ, J. M.: “El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 107, 2000, pág. 5 y ss.

Cuando el Municipios justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con coste menor que el derivado de la forma propuesta por la Diputación, podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma el servicio repercutirá su coste efectivo en los Municipios”.

A la vista del art. 26.2 de la LRBRL, el concepto “*coste efectivo*” se erige en uno de los elementos fundamentales del modelo de prestación de servicios en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes implantado por la LRSAL. El art. 116 ter de la LRBRL regula el coste efectivo de los servicios en los siguientes términos.

1. Todas las Entidades Locales calcularan antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan.
 2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta sus costes reales directos o indirectos.
 3. Todas las Entidades locales comunicaran los costes efectivos al Ministerio de Hacienda para su publicación.
- Los Municipios promotores del conflicto consideran que los artículos 26.2 y 116 ter de la LRBRL, en redacción dada por la LRSAL vulneran la autonomía local en un doble sentido.

- En primer lugar, porque la prestación directa de determinados servicios por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida impedirá a los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes el ejercicio de “sus competencias propias que se verá supeditado a la decisión del Ministerio de Hacienda.
- En segundo término, porque la posibilidad de que los municipios citados asuman la prestación se condiciona en el tercer párrafo del art. 26.2 de la LRBRL a que la Diputación Provincial considere acreditado que pueden hacerlo a un coste efectivo menor.

El análisis conjunto de las previsiones de la LRSAL cuestionadas por los Municipios desde la perspectiva de la autonomía local, exige comenzar delimitando su ámbito de aplicación. En este sentido cabe observar que la intervención de las Diputaciones Provinciales se extiende, según el primer párrafo del art. 26.2 de la LRBRL a recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación y alumbrado. De acuerdo al art. 26.1 de la LRBRL se trata de servicios de prestación obligatoria en todos los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes y, además,

se encuentran incluidas dentro de las competencias municipales “*propias*” establecidas en el art. 25.2 de la LRBRL⁵²⁸.

Realizadas estas consideraciones, se advierte que el segundo párrafo del art. 26.1 de la LRBRL exige “*conformidad de los Municipios afectados*” a la propuesta que la Diputación deberá elevar al ministerio de hacienda, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartidas u otras fórmulas. Esta exigencia supone un cambio sustancial respecto al anteproyecto de la LRSAL dictaminado por el Consejo de estado, en el que se preveía la asunción de servicios municipales por las Diputaciones, sin contar con la voluntad de los Municipios interesados.

El problema de la nueva regulación estriba en que el art. 26.2 de la LRBRL no contempla ni resuelve en todas sus variantes el supuesto de que tales Municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial.

Si tales Municipios se mostraron contrarios a que la Diputación coordinase y prestase sus servicios, podrían prestarlos por sí mismos (art. 26.2 de la LRBRL) cuando acreditasen que pueden hacerlo a “*un coste efectivo menor que el derivado de la forma gestión propuesta por la Diputación*”

Esta posibilidad no se contempla en el caso de que su coste efectivo sea superior al resultante de la forma de gestión propuesta. En esta situación, la única opción sería que la propia Diputación asumiera su prestación o implantase fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. De este modo, la negativa de tales Municipios impediría que la Diputación coordinase sus servicios que tampoco prestarían los Municipios al ser su coste efectivo superior al propuesto por la Diputación.

La configuración de los párrafos segundo y tercero del art. 26.2 de la LRBRL hace necesaria una reforma legislativa que aclare términos, en particular la expresión “*conformidad de los Municipios afectados*”. Sin perjuicio ello, no cabría apreciar lesión de la autonomía local en el caso en que la intervención de la Diputación en la prestación se entendiera supeditada a la conformidad de los Municipios interesados de forma que estos, en caso de negarse a aceptar la propuesta, pudieran prestar tales servicios por sí mismos. La coordinación y prestación de los servicios municipales por la Diputación Provincial podría resultar admisible- a juicio del Consejo de estado- en presencia de otras exigencias de orden constitucional susceptibles de cohonestarse con la autonomía local

⁵²⁸ ZAFRA VICTOR, M. “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 27, 2011, págs. 91 a 99 “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función”, El Cronista del estado Social y Democrático de Derecho, núm. 27, 2012, p. 67 a 83;” La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el estado autonómico” en Crisis económica y reforma del régimen local, págs. 125 a 172.

constitucionalmente garantizada. En este punto hay que analizar si el coste efectivo puede convertirse en presupuesto único y constitucionalmente adecuado para la intervención de la Diputaciones.

La introducción de este elemento como parámetro de referencia sirve al objetivo de *“lograr una reordenación de competencias encaminada a garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, objetivo ya destacado por el Consejo de Estado en el dictamen de anteproyecto de la RSAL.

En ese dictamen se pusieron de manifiesto problemas que podría ocasionar este mecanismo de traslación competencial. De acuerdo con la regulación proyectada, las Diputaciones asumirían determinados servicios en poblaciones de menos de 20.000 habitantes que no cumplieren con el coste estándar. El Consejo de estado indicó que la autonomía local *“lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la prestación de sus servicios y definición de estándares de calidad así como calcular y distribuir costes”* y, que, por ello, *“exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal”*. En tal sentido, se indicó, que la prestación por las Diputaciones de aquellos servicios que superen el *“coste estándar”* constituía una medida destinada a favorecer las economías de escala de la que resulta un notable fortalecimiento del papel que, en la Administración local, están llamadas a desempeñar las Diputaciones Provinciales. Por tal motivo, la aplicación de este mecanismo podía provocar un considerable impacto-según el dictamen-en la autonomía local⁵²⁹.

En definitiva-sostuvo el Consejo- *“la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento del parámetro económico configurado como elemento del que depende la prestación de servicios por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía constitucional sin que pueda obviarse, además que la traslación de competencias actúa a favor de las Diputaciones provinciales”*.

A resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la LRSAL ha sustituido el concepto de *“coste estándar”* por el de *“coste efectivo”*.

No obstante, la intervención de las Diputaciones en la prestación de los servicios municipales sigue comportando un grado de afectación de la autonomía local desde el momento en que el distinto ámbito territorial de actuación de las Diputaciones

⁵²⁹ PAREJO ALFONSO, L.: *“La región y la legislación histórica de régimen local”*, en FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R. (Dir.) y otros, *Las autonomías regionales*, Ed. Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1997

Provinciales y los Ayuntamientos condicionará casi indefectiblemente el coste efectivo de los servicios⁵³⁰.

La incidencia de la nueva regulación en el ámbito de la autonomía local adquiere especial relevancia porque las medidas de asunción de competencias y servicios por las Diputaciones en los supuestos de incumplimiento del coste efectivo por los Municipios “*puede potencialmente afectar a un 96,19% de los municipios españoles*”, según el dictamen del Consejo de estado.

Por lo demás, la constitucionalidad de las competencias atribuidas por el artículo 26.2 de la LRBRL al Ministerio de Hacienda, para decidir sobre la forma de gestión propuesta por las Diputaciones, y a las propias Diputaciones para decidir que municipios pueden prestar sus servicios a coste efectivo menor, se encuentra directamente condicionada por las consideraciones ya realizadas acerca de las consecuencias que la aplicación del concepto “*coste efectivo*” puede tener en el ámbito de la autonomía local. La atribución de competencias decisorias al Ministerio tiene por sí sola perfiles suficientemente polémicos desde el punto de vista de la autonomía local.

En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión “conformidad de los Municipios afectados” permite apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las Entidades Locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos⁵³¹.

C) relaciones interadministrativas; artículo 57.3 de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apdo. dieciséis de la LRSAL.

.- El nuevo artículo 57.3 de la LRBRL impone una serie de requisitos para la constitución de los consorcios que no estaban previstos en su relación anterior.

“La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y, siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos,

⁵³⁰ RODRÍGUEZ DE TORRES Y DE MEANA, P. J.:” Obligaciones de los Ayuntamientos en materia económica y presupuestaria”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 24, Sección Actualidad, Quincena del 30 de diciembre de 2012 al 14 de enero de 2013.

⁵³¹ SOUVIRON MORENILLA, J. M.:” Las competencias de las Entidades Locales. El camino hacia su actualización y las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía”, en VERA JURADO, D., “Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía”, Diputación de Granada-CEMCI, Granada, 2009.

verificando que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local”.

.- Los Municipios interesados consideran que el nuevo artículo lesiona la autonomía local consagrada en la Constitución y el derecho de los Municipios a asociarse para el cumplimiento adecuado de sus competencias reconocidas en la Carta Europea de la Autonomía Local.

El artículo 10.1 de dicha Carta reconoce a las Entidades Locales el derecho, en el ejercicio de sus competencias, y en el “ámbito de la Ley”, a asociarse con otras Entidades Locales para la realización de tareas de interés común.

En el presente caso, el artículo 57.3 de la LRBRL impone dos requisitos para la constitución de un consorcio: primero, que suponga una asignación de recursos económicos más eficiente que la celebración de un convenio, segundo que no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Local de la Entidad Local ni del propio consorcio.

La “*eficiencia*” en la asignación de recursos no significa que la LRSAL obligue a las Entidades Locales a optar por la alternativa que suponga menor gasto en términos absolutos sino por aquella que, dentro de la sostenibilidad financiera de la Hacienda local en su conjunto, consiga una mejor relación entre costes y beneficios esperados.

En tales términos, los requisitos establecidos en el art. 57.3 deben considerarse compatibles con el derecho de las Entidades Locales a asociarse con otras administraciones de la misma o distinta naturaleza.

D) Formas de gestión de los servicios públicos: artículo 85.2 de la LRBRL en la redacción dada por el artículo primero, apdo. veintiuno de la LRSAL.

El artículo 85.2 de la LRBRL dispone que la gestión de los servicios públicos de competencia local podrá realizarse de una forma directa o indirecta, debiendo optarse por la que resulte “*más sostenible y eficiente*”.

La gestión directa admite diversas modalidades- gestión por la propia Entidad Local, organismo autónomo local, entidad pública empresarial y sociedad mercantil local de capital público-, pero solo podrán usarse las dos últimas cuando “quede acreditado mediante memoria justificativa que resultan más sostenibles y eficientes “que las dos primeras”.

La gestión indirecta se realizará en algunas de las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público.

Los Municipios promotores del conflicto aducen que, “*Al primarse unas formas de gestión frente a otras, se está limitando la capacidad de autoorganización del Municipio*”.

La lectura del precepto cuestionado evidencia que dicha justificación existe y radica nuevamente en la mayor sostenibilidad o eficiencia que deberán tener las formas de gestión indirecta finalmente elegidas.

A juicio del Consejo de Estado, la autonomía local no pueden amparar las modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes que otras legalmente contempladas en el ordenamiento jurídico. La elección de una u otra es una decisión instrumental a la que no pueden resultar ajenas las consideraciones de racionalidad económica. . En tal caso, no se advierte las ventajas de la constitución de una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil que resultase menos eficiente que la prestación del servicio por la propia Entidad Local. Conviene recordar que la eficiencia en la gestión de los servicios públicos no obliga a optar por la forma que suponga una menor inversión, sino por aquella que permita conseguir la mejor relación entre costes y resultados. En definitiva, debe concluirse que la regulación es “*adecuada*” y puede coherencia con la garantía institucional de la autonomía local.

E) El control financiero y presupuestario de las Entidades Locales: art. 92 bis de la LRBRL, según la redacción dada por el art. Primero, apdo. veinticinco de la LRSAL, en relación con los artículos 213, párrafos segundo y tercero y 218 de la LHL, de acuerdo con la redacción dada por el art. Segundo, apartados dos y tres, de la LRSAL.

La LRSAL acomete una extensa regulación del régimen aplicable a los funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional, modificando el art. 92 e introduciendo un nuevo artículo 92.bis en la LRBRL y derogando disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)⁵³².

En el art. 92 de la LRBRL se determina el grupo normativo por el que se rigen los funcionarios públicos al servicio de la Administración Local, se prevé que los puestos de trabajo en la Administración Local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario y se delimitan las funciones que corresponden en exclusiva a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Local.

En el artículo 92 bis de la LRBRL se establecen las principales reglas definidoras del régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

⁵³² VIVERO SERRANO, J.B.: “La readmisión de los empleados públicos objeto de despido ilícito: el juego del derecho constitucional de igualdad del art. 96, 2 EBEP y de la autonomía colectiva”, Relaciones Laborales, núm. 7-8, 2013, p. 29. uadernos de Relaciones Laborales, vol. 28, 2012, pág.36.

Los Municipios interesados cuestionan que el segundo de estos preceptos sitúe a los funcionarios de la Administración local con habilitación nacional en una relación de “*dependencia funcional de la Administración general del Estado*”. A este respecto se cuestiona que el art. 92 bis atribuya al Estado las competencias de “selección, provisión y régimen sancionador” sobre dicho personal que la disposición adicional segunda del EBEP otorgaba a las Comunidades Autónomas lo cual- dicen- supone una “*recentralización*”⁵³³.

En relación a esta cuestión, cabe recordar que “*ni el antiguo art 92.2 de la LRBRL, ni la disposición segunda de la Ley 7/2007 por la que se establece el estatuto básico del empleado público, constituyen canon de constitucionalidad de las leyes básicas estatales*” (Sentencia del TC 143/2013 de 11 de julio).

El alcance de la competencia básica del Estado sobre la regulación de los funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional fue recordado por el Consejo de estado (dictamen sobre anteproyecto de LRSAL): “*La determinación de las líneas generales del régimen jurídico de esta clase de funcionarios se efectúa por el Estado*”. Esta determinación indica que es básica la existencia de ese cuerpo de funcionarios, de lo que se deduce que “*ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá prescribir todo lo que lo haga desaparecer*”. La competencia del estado para establecer el régimen jurídico de ese cuerpo alcanzará a los elementos caracterizadores de su estatus funcional, entre los que se encuentran los referentes a sus funciones, sistema de selección y régimen disciplinario.

El Tribunal Constitucional ha confirmado la competencia básica estatal sobre-entre otras. Las funciones y la selección, formación, habilitación, provisión de puestos de trabajo, retribuciones, incompatibilidades y régimen disciplinario.

La nueva regulación de los funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional, resulta conciliable, en jurisprudencia, con las competencias autonómicas vinculadas a la autonomía local.

⁵³³ AA.VV.” El Estatuto Básico del Empleado Público: una aportación desde el mundo local”, Diputación de Sevilla, 2010. MAESOS SECO, L.: “El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)”, Edit. La ley, Madrid, 2011.

Argumentan los Municipios promotores que la lesión de la autonomía local se produce con la nueva configuración de las funciones atribuidas a la Intervención en el artículo 213 de la LHL y del régimen jurídico de resolución de discrepancias en el art. 218 de la LHL.

i) El artículo 213 de la LHL, en el que se regulan las funciones de control interno de la Intervención, dice así:

“Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determinan en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto a su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero y función de control de la eficacia⁵³⁴”.

El Gobierno establecerá, a propuesta del Ministerio de Hacienda, las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control.

A juicio de las Entidades locales, el párrafo segundo de esta disposición evidencia “la posición subordinada de los municipios frente a otra Administración que dirige a sus propios funcionarios”, mientras que el párrafo tercero pone de manifiesto “*la ausencia de cualquier participación, siquiera de conocimiento de este informe*” por parte de los órganos locales de gobierno u administración”

Ambas revisiones son consecuencia de la competencia sobre la Hacienda general, contemplada en el art. 14.1.14^a de la Constitución e invocada en la disposición final quinta de la LRSAL que faculta al Estado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno de los entes locales que sean uniformes a nivel nacional y le proporcionen la información necesaria para la formulación d políticas de carácter general o la adopción de medidas en el ámbito de sus competencias.

En tal sentido el Tribunal Constitucional (STC 233/1999) ha señalado ha señalado que la competencia estatal sobre la Hacienda general ampara “a aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entra la Hacienda estatal y la de las Corporaciones Locales, o también, cuando su finalidad sea la salvaguarda de la

⁵³⁴ PEREZ LUQUE, A.: “Los organismos autónomos locales ante la forma de la Ley 57/2003, de 6 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 8/2004.

suficiencia financiera de las Haciendas locales (garantizada por el art. 142 de la Constitución).

Por tanto, las medidas contempladas en los párrafo 2 y 3 del art. 213 de la LHL, constituyen una manifestación de la competencia estatal en esta materia que la jurisprudencia constitucional no ha considerado excluyente de la garantía constitucional de la autonomía local.

ii) Los informes sobre la resolución de discrepancias se regulan en el art. 218 de la LHL, que se expresa en los siguientes términos:

1. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día y el Presidente de la Corporación podrá presentar informe justificativo de su actuación.

2. Cuando existan discrepancias el Presidente podrá elevar su resolución al órgano de control competente.

3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por El Presidente y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados,

Así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Los Municipios interesados consideran que la previsión de que el informe del Interventor con todas las resoluciones del Presidente contrarias a los reparos efectuados constituya un punto independiente del orden del día *“está limitando la actuación de los representantes democráticamente elegidos y, en consecuencia, la autonomía local, en cuanto se confiere a la Intervención la convocatoria de un pleno extraordinario”*. La lectura del precepto cuestionado no permite alcanzar semejante conclusión dado que la exigencia de que los reparos se incluyan como punto independiente tiene como único objetivo que los miembros del Pleno tomen conciencia del contenido de los reparos efectuados y puedan ejercer las funciones de control político en el seno de la Corporación Local.

Asimismo, se cuestiona que el apdo. 2 del art. 218 de la LHL establezca que el presidente de la Entidad Local, en caso de discrepancia, pueda elevar su resolución al órgano competente que tenga la tutela financiera, pues la autonomía local exige-según dicen- que la resolución del Presidente ponga fin al proceso administrativo en sede local y no pueda ser revisada por otra Administración. Sin embargo no parece que dicha autonomía pueda entenderse afectada de manere relevante ya que es el Presidente de la Entidad Local-y no el interventor- quien puede elevar el reparo a la Administración que ejerza la tutela financiera cuyo protagonismo se adecua a sus competencias de tutela financiera.

Finalmente, se alega que la obligación de que el Interventor remita anualmente al tribunal de Cuentas las resoluciones y acuerdos contrarios a sus reparos está dirigida a “establecer

controles formales adicionales a los previstos por la norma reguladora del control económico-financiero”. En relación a esta cuestión, cabe recordar que el control del tribunal de Cuentas ya se contempla en el art. 223 de la LHL. Como novedad, se prevé, que la Intervención de la Administración Local remita al tribunal de Cuentas los reparos formulados a la largo del ejercicio económico después de que el presidente y el pleno hayan conocido tales reparos y que no hayan sido atendidos, manteniéndose así la capacidad municipal de decisión.

F) Contenido y seguimiento del plan económico –financiero; art. 116 bis de la LRBRL, en la redacción dada por el art. Primero, apdo. treinta de la LRSAL.

El nuevo artículo 116 bis de la LRBRL regula el contenido y seguimiento del plan económico-financiero de las Entidades Locales:

1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las Corporaciones incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad a los requisitos formales determinados por el Ministerio de hacienda.
2. Adicionalmente el mencionado plan incluirá : supresión de las competencias distintas a las propias y de las ejercidas por delegación, gestión integrada y coordinada de los servicios obligatorios para reducir costes, incremento de ingresos para financiar sus servicios, racionalización organizativa, supresión d entidades de ámbito territorial inferior al municipio que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o que él, plazo de pago a proveedores supere en más de 30 días al plazo previsto por la normativa de morosidad y una propuesta de fusión común Municipio colindante de la misma provincia.
3. La Diputación Provincial asistirá al resto de las Corporaciones Locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera. La Diputación propondrá y coordinara las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal.

Los Municipios interesados aducen que el apdo. 2 del nuevo artículo 116 bis “*contradice*” el art. 21.2 de la Ley Orgánica de estabilidad Presupuestaria en el que se regula el contenido del plan económico-financiero y “comprime el marco presupuestario hasta el extremo de anular todo margen de maniobra en el establecimiento de las políticas locales”.

El artículo 21.2 de la LOEPSF dispone que “ *el plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información: causas del incumplimiento del objetivo establecido, previsiones tendenciales de ingresos y gastos, descripción, cuantificación y calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, previsiones de las variables*

económicas y un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos”.

Este artículo establece un “*contenido mínimo*”. La regulación es más pormenorizada sin que esta mayor concreción suponga, por si sola, una lesión para la autonomía local.

En tal sentido se destaca que “*la supresión de competencias*” que deben contemplarse en el plan económico afecta a competencias distintas a las propias y de las ejercidas por delegación, es decir, a competencias que no forman parte del núcleo irreductible de la autonomía local.

Asimismo. “*la gestión integrada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes que se enuncia con la suficiente amplitud para que las Corporaciones Locales puedan decidir sus formas de gestión*”.

Las Entidades Locales seguirán teniendo capacidad para determinar cuáles serán las fuentes y la cuantía del “*incremento de ingresos*”.

Permanece intacta la capacidad de decisión de las organizaciones locales para adoptar medidas de “*racionalización organizativa*”⁵³⁵.

Cabe recordar que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de las Entidades Locales previsto en el art. 116 bis de la LRBRL responde a las propuestas realizadas por el Consejo de estado en su dictamen sobre el anteproyecto de la LRSAL. Se sugirió entonces la posibilidad de “*otras fórmulas alternativas y complementarias*” a las prevista que pudieran resultar “*más respetuosas con la autonomía municipal y con la estructura normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*” así con, “*garantizar adecuadamente la efectividad de estos principios aplicando control de costes y aplicación de economías de escala*”.

En esta línea se inscribe la posibilidad de regular la asunción de competencias municipales por otra entidad- que no necesariamente tiene que ser la Diputación provincial- sino que podría ser una mancomunidad o cualquier forma de asociación voluntaria de Municipios, lo que en todo caso requeriría la constatación de que esa entidad cumple con las exigencias derivadas de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad y de que la asunción no pone en peligro el cumplimiento de tales principios”. Así mismo-añadía el dictamen- “*podría incluirse en el anteproyecto la exigencia de que los planes que deben formularse en los supuestos de riesgo para la estabilidad presupuestaria identifiquen debidamente los servicios municipales susceptibles de ser traspasados más apta*”. No cabe considerar que este mecanismo sea

⁵³⁵ CASADO CABALLERO, G. (2008). “La financiación de las organizaciones locales: principios de autonomía y suficiencia financiera”, en Quintana, J. P. (director), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid.

contrario a la autonomía local, pues para que pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que los Municipios se asienten sobre bases y economías sólidas. A tal fin, cabe establecer una regulación que determine los supuestos en que procede acudir a esta vía como forma de garantizar una gestión adecuada y eficiente de los intereses municipales⁵³⁶.

En definitiva, las medidas que constituyen el contenido mínimo de los planes económicos se explican en el contexto de una situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública que proscribió el art. 135 de la Constitución.

G) Redimensionamiento del sector público local. Disposición adicional novena de la LRBRL, en su redacción dada por el art. Primero, apdo. treinta y seis de la LRSAL.

En la nueva disposición adicional novena de la LRBRL se enuncian medidas para la racionalización de los entes instrumentales vinculados o dependientes de las Entidades Locales.

Los municipios promotores del conflicto han destacado que este proceso de reestructuración del sector “es desproporcionado por la brevedad de los plazos y por la generalización de las medidas que contiene” y, además “se impone a los Municipios sin posibilidad de participar en el procedimiento, ni capacidad para adaptarlo a la realidad municipal aun cuando afecta directamente a sus competencias”.

Examinando los dos primeros apartados de la disposición adicional novena de la LRSAL, el Consejo de estado señaló que “la norma prohíbe a las Entidades Locales que estén sujetas a un plan económico-financiero o de ajuste la adquisición, constitución o participación en la adquisición de nuevos organismo, entidades y demás entes durante el periodo de vigencia del referido plan” y “obliga a las entidades instrumentales en situación deficitaria a aprobar un plan de corrección del desequilibrio con objeto de corregir la situación”, y “si no se logra antes del 31 de diciembre de 2014, la Entidad Local disolverá la entidad correspondiente en el plazo máximo de siete meses. Si, transcurridos estos, la Entidad local no hubiera procedido a la disolución, esta se producirá automáticamente con fecha 1 de agosto de 2015 (apdo. 2).

Estas medidas fueron calificadas en el referido dictamen de “*adecuadas a los fines que la reforma persigue*”, sin que-cabe añadir- impliquen un grado de la capacidad de

⁵³⁶ HEINELL, H.: “Análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura de los gobiernos locales intermedios en países de la Unión Europea”, Elementos para un debate sobre la reforma constitucional de la planta local en el estado autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012 págs. 88 y 89.

afectación de la capacidad de decisión de las Entidades Locales que deba considerarse incompatible con la autonomía local.

No puede afirmarse que la disolución de entes institucionales locales prive a las Corporaciones Locales de participación en dicho proceso, desde el momento en que estas pueden evitarlo con la sola aprobación y cumplimiento del plan de corrección del desequilibrio financiero. Además, la disolución deberá ser acordada por las propias Entidades Locales y, solo en el caso de que no observen la obligación legal de hacerlo, procederá su disolución *ope legis*.

La “*brevedad de los plazos*” ha sido modulada significativamente en la versión final de la LRSAL. El texto aprobado amplía dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 2015 o 1 de diciembre de 2016 cuando las entidades en desequilibrio estén prestando servicios esenciales.

Por lo que se refiere a las previsiones contenidas en los apartados 3 y cuatro de la disposición adicional novena de la RSAL el Consejo de estado dijo que “la primera de ellas impide a cualquiera de las Entidades Locales la constitución o participación en la constitución de nuevos entes de cualquier tipo, mientras que *“la segunda obliga a su disolución en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley”*”.

Al valorar estas medidas, este Consejo destacó “*la evidente necesidad de simplificar la estructura organizativa dependiente de las Entidades Locales*” y “*la idoneidad de las medidas señaladas para tal fin*”, si bien observó que “*su aplicación general o indiscriminada podría resultar desproporcionada al objetivo perseguido*”, el cual “*puede alcanzarse limitando la puesta en práctica de estas previsiones a los supuestos en que se haya constatado una situación deficitaria o aquellos en que tal situación sobrevenga tras la entrada en vigor de la norma*”

El seguimiento de esta recomendación se hace evidente en la redacción del apdo. 4, en la que ahora se exige, para la disolución de los entes mencionados que “*no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación*”. Además, la disolución ya no es la única medida aplicable dado que ahora se admite la posibilidad de un cambio de adscripción. La disolución deberá ser acordada por las propias Corporaciones Locales y, solo en el caso de que no lo hagan en el plazo de tres meses tras la entrada en vigor de la ley, procederá, en seis meses, su disolución automática. Los plazos se han ampliado (disolución en tres meses entrada en vigor de la Ley, liquidación a los tres meses, disolución *ex lege* a los seis) como atendiendo a la naturaleza de los servicios públicos prestados.

El apdo. tres indica la prohibición de constitución de nuevos entes institucionales que afecta a los ya constituidos y no propiamente a las Corporaciones Locales, de ahí que no se advierta lesión de la autonomía local.

H) Competencia de la Junta de Gobierno Local para la aprobación de presupuestos, planes y medidas exigidos por razones de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria: disposición adicional decimosexta de la LRBRL, en la redacción dada por el art. 1, apdo. treinta y ocho de la LRSAL

La nueva disposición adicional decimosexta establece:

“1 Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en primera votación, la mayoría necesaria para adoptar acuerdos, La Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar: el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, los planes económico-financieros y de reequilibrio, los planes de saneamiento, la entrada en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez,

2. La junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno de la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior,

Esta previsión se inspira en la disposición adicional tercera del R.D 14/2013. El preámbulo de este justificó la introducción de tal disposición en que “los problemas de gobernabilidad” de algunos Ayuntamientos impedían aprobar los correspondientes planes de ajuste: *“para resolver esta situación se posibilita la aprobación por la Junta de Gobierno Local que desbloqueará una situación de interferencia de la situación política den el funcionamiento financiero de los municipios afectados”*.

Los Municipios promotores del conflicto consideran que la disposición adicional decimosexta de la LRBRL vulnera el principio democrático y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por cuanto excluye al pleno, como órgano de representación, de determinadas decisiones fundamentales para la vida del municipio. Con ello-dicen- se produce lesión de la autonomía local garantizada por el art. 140 CE⁵³⁷.

La disposición cuestionada prevé que, si el pleno no aprueba los acuerdos mencionados por la mayoría necesaria, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para hacerlo. Para el enjuiciamiento constitucional de esta norma conviene examinar la configuración institucional del Pleno y Junta de Gobierno Local en la LRBRL.

El Pleno del Ayuntamiento es el órgano de representación política de los Municipios. Este carácter se refleja en su composición (Alcalde, y Concejales electos) y en sus competencias.

La Junta de Gobierno Local es un órgano ejecutivo que existe en los municipios de población superior a 5.000 habitantes. Este carácter ejecutivo de evidencia en su composición y en sus competencias, pues la única que tiene como carácter propio es la

⁵³⁷ ORTEGA JIMENEZ, P. “La repercusión de los planes de ajuste en la Organización de las EELL” Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, núm. 11, junio 2012 (b).

asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones sin perjuicio de otras que le puedan ser delegadas⁵³⁸.

Las competencias que el Pleno puede delegar en la junta son. Ejercicio de acciones judiciales y administrativas, defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria, declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento, concertación de operaciones de crédito, aprobación de proyectos de obras y servicios cuando sea competente. En estos casos, la delegación de competencias la Junta de Gobierno Local debe ser acordada por mayoría de los miembros del Pleno, de ahí que sus decisiones por la Junta cuenten con el respaldo del Pleno.

En los municipios de gran población, la Junta de Gobierno Local experimenta un reforzamiento significativo (art. 127 de la LRBRL). No obstante las más significativas siguen siendo ejercidas por el Pleno (art. 123.3 de la LRBRL).

La nueva disposición atribuye en todos los Municipios competencia a la Junta de Gobierno Local para la aprobación de determinados acuerdos y planes derivados de la exigencia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que el Pleno no haya podido adoptar por mayoría simple. Se pretende que determinadas decisiones municipales que no hayan podido ser <aprobadas con el voto mayoritario de los miembros del Pleno sean adoptadas por un órgano que- no se integra de conformidad con los principios de representatividad y proporcionalidad del Pleno, como es la Junta de Gobierno Local. La disposición adicional impugnada permite que determinados acuerdo sean adoptados sin el voto favorable de la mayoría simple de los miembros del pleno.

Esta previsión adquiere mayor trascendencia en razón de la importancia de las decisiones de carácter financiero y presupuestario que la nueva disposición adicional decimosesta de la LRBRL atribuye a la Junta de Gobierno local. El voto contrario la adopción de estas decisiones de la mayoría de los miembros del Pleno no es-como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013- “una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”, sino una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del Municipio expresada a través de sus representantes electos.

La jurisprudencia constitucional ha destacado la conexión existente entre el principio democrático y la autonomía local (TC 132/2012). En este mismo sentido se ha caracterizado al Pleno Municipal como “*órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones*

⁵³⁸ NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MARTÍNEZ VIDAL, F.:” Las 111 preguntas más frecuentes de los Concejales en Andalucía”, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Colección Temas de Administración Local, Granada, 2010.

que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio del pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 de la CE”.

Existen fundamentos jurídicos suficientes para que los Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto a la disposición adicional decimosexta de la LRBRL en la redacción dada por el art. Primero, apdo. treinta y ocho de la LRSAL.

El dictamen del Consejo de Estado sitúa finalmente:

I.-Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 626.2 y 116 ter y la disposición adicional decimosexta de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local en la redacción dada por la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

II.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y demás Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis y disposición adicional novena reguladora de la Bases del Régimen Local y los artículos 213 y 218 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”.

11.2.-De la vulneración del principio de autonomía local

La consideración de municipios y provincia como integrantes conjuntos de un mismo nivel de gobierno (Comunidad Política Local) recogido en los Estatutos de Autonomía de “segunda generación” incentiva un municipalismo de calidad, de manera que el municipio pequeño o con recursos limitados no se ve desapoderado de sus competencias, tal como se prevé en el Anteproyecto, sino que el sistema permite el ejercicio flexible de ellas con el concurso de la provincia⁵³⁹. De esta forma, y en congruencia con la representatividad democrática de primer grado de los electos municipales y con la de

⁵³⁹ SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). *Primera circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 15 mayo 2015). Véase del mismo autor *Segunda circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: el empleo público*. Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 5 junio 2016) y *Tercera circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: régimen retributivo de cargos electos con consideración del Real Decreto Ley 1/2014, de 24 de Enero de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*. Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 13 noviembre 2015).

segundo grado del gobierno provincial, las competencias del municipio son materiales, mientras que las competencias provinciales son funcionales: de asistencia o favorecimiento de la competencia municipal.

Este sistema de descentralización hacia el mundo local desplegado en el texto estatutario de Cataluña y Andalucía de manera avanzada, puede resentirse gravemente si los contenidos de la Ley 27/2013 alcanzan una aplicación en toda su extensión, puesto que las relaciones entre municipios y provincia no se entienden bien ni bajo la óptica de la “*coordinación*” (en que existe una primacía del coordinador sobre los coordinados) ni desde la perspectiva de la “*cooperación*” (que parte de una voluntariedad). Por eso es más conveniente articular esta relación sobre la base de la “*concertación*”, a través de la cual municipios y provincias intentan el acuerdo sobre la forma, cuantía y condicionantes de la asistencia que esta deba prestar a aquellos⁵⁴⁰.

Asimismo, se pone de manifiesto lo contradictorio del ejercicio previsto de funciones de asistencia y de suplencia o sustitución por las Diputaciones Provinciales, puesto que un mismo criterio no puede servir para dos funciones contradictorias. Estas instituciones tienen su explicación existencial en la actualidad en el ejercicio de competencias de contenido funcional, de asistencia, no teniendo, por ejemplo, lógica alguna que quien ejerce competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico-financiera sea quien “*suplante*” a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones, convirtiéndose en un instrumento para el ejercicio de las políticas estatales.

Las relaciones entre municipios y provincia no se entienden bien ni bajo la óptica de la “*coordinación*” ni desde la perspectiva de la “*cooperación*”. La primera porque según el Tribunal Constitucional existe una primacía del coordinador sobre los coordinados (lo que no ocurre con la provincia respecto a los municipios); la segunda, porque parte de una voluntariedad que el sistema municipios-provincia no es perfectamente encajable, ya que ésta tiene un deber de asistir al municipio. Por eso es más conveniente articular esta relación sobre la base de un concepto, que bien pudiera ser el de “*concertación*”, a través del cual, y mediante un cauce procedimental adecuado, municipios y provincias intentan el acuerdo sobre la forma, cuantía y condicionantes de la asistencia que esta debe prestar a aquellos⁵⁴¹.

⁵⁴⁰ CASTELLÁ ANDREU, J.M^a; EXPOSITO, J.M^a y MARTÍN, E.: *Els drets dels ciutadans davant l'Administració de la Generalitat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, conclusiones del proyecto de investigación financiado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña (Resolución de 5 de diciembre de 2005), págs. 61 y 62.

⁵⁴¹ La Ley 5/2011 de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) organiza en esa clave las relaciones internas de la Comunidad Política Local (arts. 11 a 14) y ensaya una autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal.

Sin embargo y a raíz de lo expresado en la redacción del artículo 36 del Proyecto de Ley se encuadran entre las funciones de la Diputación Provincial la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de servicios así como la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial⁵⁴².

Choca esta dimensión de las prestaciones con el papel que se ha atribuido con anterioridad a las Diputaciones provinciales como instituciones de elección indirecta que no es sino el apoyo a cumplimiento de la competencia por parte de las Administraciones locales y no sustitución en la prestación. En tanto Administración coadyuvante, la Diputación no había venido generando perjuicio o interferencias en el normal desarrollo de las competencias que la LRBRL atribuía al mundo local. Muy al contrario su apoyo técnico y económico eran insustituibles para el cumplimiento efectivo de la competencia, en especial en los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes.

En el nuevo formato, las Diputaciones a pesar de la modulación del tono del Proyecto de Ley, se convierten en entes que absorben competencias bajo el pretexto de la incapacidad de la prestación por parte de aquellos Ayuntamientos que no presenten un coste efectivo acorde o que se encuentren en una situación de asfixia económico-financiera.

Cuando esto se produzca, asistiremos a una suplantación del municipio por parte de la Diputación dejando de ser un “*asistente*” para convertirse en el ejecutor material de la competencia. Resulta paradójico que quien tenía la misión de apoyar a los distintos municipios para que éstos alcanzaran una evaluación positiva o pudieran ofrecer un “*coste efectivo*” asumible terminen siendo los receptores de las competencias que con anterioridad no pudieron ayudar a mantener en la esfera local.

En suma, los rasgos centrales de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local estriban en:

1. La reforma implica la recentralización y el control de lo local por parte del Gobierno central.
2. Ataca a las competencias y a la autonomía política de los municipios volviendo a modelos preconstitucionales.

⁵⁴² ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA: “Los municipios en los estatutos de autonomía”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 147 y ss.

3. Elimina el poder de lo más cercano, alejando a la ciudadanía de la gestión de lo público, fortalece la deriva autoritaria, el alejamiento de la política de una población que exige más participación, más democracia y más transparencia. En esta nueva propuesta de texto no se eliminan concejales pero se desgasta el derecho de participación política que remarca la Constitución Española.
4. El Gobierno central pretende más tutelaje, menos democracia y menos participación en los asuntos públicos.
5. La reforma plantea el tutelaje de una administración sobre otra. Ignora las competencias autonómicas sobre régimen local definidos en los respectivos Estatutos de Autonomía, obviando a los Ayuntamientos como parte del Estado en pie de igualdad con las demás.
6. Hablan de clarificación de competencias cuando lo que quieren decir es reducción a la mínima expresión de la Administración Local.
7. Entra en conflicto con Estatutos de Autonomía como el de Andalucía, una Ley Orgánica que forma parte del bloque constitucional y que ya define las competencias propias de los municipios, mucho más numerosas y más sociales que las que plantea. Posible conflicto de competencias al Tribunal Constitucional.
8. Es un ataque a la descentralización que plantea nuestro Estatuto de Autonomía con profundo sentido municipalista.
9. Hablan de eliminar duplicidades y competencias impropias, pero lo que hace es eliminar competencias propias de los municipios en aspectos tan relevantes como salud o servicios sociales para pasarlas a las Comunidades Autónomas sin su correspondiente financiación.
10. Los municipios quedan degradados a las políticas que dictan otros. Se supedita su actividad al control de los Ministerios.
11. Llaman profesionalidad y transparencia a la eliminación de la política en el ámbito local.
12. Pretenden recentralizar el funcionariado de la administración local. Los interventores tendrán control económico-financiero dependiente directamente del Estado central.
13. La recentralización representa en vez de fiscalización democrática interna fiscalización burocrática externa.
14. Afecta en mayor o menor grado a la totalidad de los municipios independientemente de su población y localización⁵⁴³.

⁵⁴³Tomando como referencia la realidad municipal andaluza, la Ley 27/2013 es particularmente dura con los 509 municipios (el 66%) de menos de 5.000 habitantes que, en los primeros borradores del

El Ministerio de Hacienda sitúa en diferentes circulares informativas que la limitación de remuneraciones alcanzará al 82% de cargos públicos y cargos electos locales, cuando esa ausencia de remuneración ya existe en esos porcentajes; lo demuestra que ese ahorro sólo sería un 2% del total⁵⁴⁴.

En su defensa de la Reforma del Gobierno Central se centra de discurso populista en la supuesta reducción de cargos públicos con dedicación exclusiva intentando ocultar el impulso a la privatización de los servicios públicos municipales y la desactivación de la democracia y la autonomía local. Con la reforma los instrumentos financieros se convierten en el medio para recortar lo público y los derechos en vez de para potenciarlos⁵⁴⁵.

La Ley 27/2013 deja clara la intención literal de favorecer “*la iniciativa económica privada*” y “*ajustarse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera reconocidos por la Constitución en su artículo 135*”. Artículo 135 que prima el pago de la deuda sobre cualquier consideración política o social y que es la base de toda la reforma normativa que está sufriendo la población. Se pretenden eliminar duplicidades cuando lo que quieren decir es desmantelamiento y privatización de servicios públicos.

Ningún dato avala el cumplimiento del supuesto ahorro neto de 7.129 millones de euros que plantea entre 2013 y 2015, alcanzando los 8.024 en 2019 a no ser con el coste de recortes en forma de competencias, recursos, eliminación de servicios, ejercicio de derechos y destrucción de empleo.

Anteproyecto se planteaba que podían llegar a ser disueltos e intervenidos unilateralmente; y que siguen ahora en el Proyecto también amenazados por la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Los 691 municipios (el 89,6%) menores de 20.000 habitantes podrán perder gran parte de sus competencias a favor de las diputaciones. Se estima una pérdida de más de 40.000 puestos de trabajo en Andalucía y 200.000 en el conjunto de España a consecuencia de la pérdida de competencias y las privatizaciones. CASTILLO BLANCO, F.:” Requisitos para la aplicación de medidas de ajuste en el sector público local: la necesaria aprobación de un plan de empleo para proceder a despidos colectivos”. Ponencia presentada en el Seminario de actualización de función pública local organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 31 de mayo de 2012.

⁵⁴⁴ <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/NotaDTdecimaLRSAL.pdf>. Véase “Nota explicativa de la reforma local” del propio MINHAP en <http://www.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf>

⁵⁴⁵ ALONSO MAS, M.J.:” La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley” en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 829-956.

11.3.- Efectos en términos de ahorro neto y disponibilidad de recursos humanos al servicio de las Entidades Locales en el contexto de aplicación de Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

El Proyecto de Ley, instalado en una marcada visión economicista contiene continuadas referencias a procedimientos que van a suponer una carga administrativa considerable para las administraciones autonómicas y locales⁵⁴⁶.

Existen numerosos ejemplos de cómo la Comunidad Autónoma se convierte, en numerosas ocasiones, en un mero instrumento de control y de aplicación de una reglamentación establecida por el Estado, que tan sólo genera una carga de carácter administrativo para aquella.

Respecto a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud, y servicios sociales se dispone que tendrán que elaborar un plan de evaluación y reestructuración de los servicios. Aunque no queda claro cómo va a ser el proceso de traspaso de desde las EE.LL. a la CC.AA., es innegable que va a producir un incremento del gasto de las Comunidades Autónomas, puesto que en el plazo de un año las Comunidades deberán hacer frente a la financiación de los servicios sociales y parte de sanidad que realizaban hasta la fecha los Ayuntamientos, racionalizando los servicios⁵⁴⁷.

Asimismo, su aplicación va a suponer un coste adicional, de carácter administrativo, para las entidades locales: múltiples acuerdos bilaterales entre Administraciones (local-provincial, local-autonómico), aprobación de planes de redimensionamiento, elaboración de memorias de impacto de medidas de racionalización, memorias económicas, memorias justificativas de las formas de prestación de los servicios públicos de carácter local e informes de coste de prestación de los mismos así como de sostenibilidad financiera y eficiencia, informes de evaluación, planes de reducción de coste entre otros.

546No obstante el párrafo que encabeza la exposición de motivos del propio proyecto plantea: *“La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero”*.

⁵⁴⁷ LÓPEZ SERRANO, M. I.: El Sistema Público de Servicios Sociales, garantía de los derechos sociales de los ciudadanos. Responsabilidad de las tres administraciones, Revista de Ciencias Humanas y Sociales, Vol.68, nº. 133, 2010.

También se prevén costes adicionales para las administraciones locales en los casos de colaboración con la Intervención General del Estado para actuaciones de apoyo a los órganos responsables del control y la fiscalización interna de la gestión económico presupuestaria de la entidad local

En resumen, los costes administrativos de implantación y desarrollo de la Ley pueden comprometer seriamente los principios y objetivos en los que se pretende ahondar con el anteproyecto: racionalización y sostenibilidad de los servicios públicos de competencia local y ahorro en los costes de prestación de los mismos.

En términos de pérdida de empleo netos en nuestra CC.AA. los efectos del proyecto de Ley se sitúan en 40.000 puestos de amortización en el plazo medio, al tiempo que se genera una pérdida de servicios para la población más vulnerable en una dogmática aplicación de la *“lejanía administrativa eficiente”* que viene a tomar decisiones de proximidad desde las capital de provincia o de la CC.AA. No se suprimen empresas públicas, pero éstas son reorientadas lo que anudado al planteamiento del *“coste efectivo”* llevará en un plazo no muy lejano a que muchas de ellas sean disueltas y prestados sus servicios desde el ámbito privado.

Junto con las cargas económico financieras que habrán de ser asumidas por las CC.AA. a las cuales ya se les ha anunciado que no contará con financiación que acompañe a los nuevos servicios que asuman (lo cual como hemos mencionado obligará a reformar los objetivos de déficit impuestos a las CC.AA.), se prevé una importante pérdida de empleo local a partir no sólo de las transferencia de competencias sino por la expresa supeditación de lo público a la iniciativa privada⁵⁴⁸.

Una de las finalidades de esta reforma es modificar de forma estructural la normativa básica de régimen local, reforma que cabe predicar que tiene unos efectos de permanencia en el tiempo (o, tal como hemos dicho, *“estructurales”*), pero tales efectos se entremezclan de forma desordenada (inclusive se podría decir que hasta interesadamente *“caótica”*) con exigencias derivadas de la inmediatez o del contexto (como son todas las medidas contingentes y todas aquellas otras de reducción o limitación del marco institucional vigente, envueltas en el opaco término de *“racionalización”*).

548 Tomando como referencia la memoria Oficial del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en corporaciones Locales 2010/2011 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Informe y las alegaciones de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales de 2 de mayo de 2013 existe riesgo directo de destruir 50.007 empleos en la red de servicios sociales de ámbito local, afectando a un total de 7 millones de usuarios en todo el Estado.

Esta mezcla contribuirá con toda probabilidad a que se “*dinamite*” el sistema de Gobierno local existente en la actualidad en la España constitucional, pero sin que se sepa (porque no se advierte, tampoco se dibuja ni se imagina) cuál será el escenario resultante, esto es, cuál será la administración local española de 2020, por ejemplo. La destrucción del nivel actual de gobierno local en España tendrá efectos letales para la institucionalidad resultante y, sobre todo, para la ciudadanía, en todo lo que afecta a la prestación de servicios públicos⁵⁴⁹.

La reforma no se sitúa en el receptor último de los servicios públicos locales ni las consecuencias que tendrá esa reforma para los ciudadanos. Por lo demás, resulta significativo que en el primer párrafo de la Exposición de Motivos del anteproyecto se haga mención a la reforma del artículo 135 de la Constitución que recoge el principio rector de estabilidad presupuestaria y a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Como complemento de dicho modelo, se pretende favorecer la iniciativa económica privada estableciendo importantes cortapisas e impedimentos para el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales, lo que supone de hecho una prohibición de que intervengan en la economía y, por tanto, un obstáculo para su reactivación. Al mismo tiempo se propugna, con diversas medidas que se introducen, una clara privatización de los servicios locales. Es más, hay incluso que agradecer que “el legislador” no esconda cuáles son realmente sus objetivos en este caso, pues dice expresamente en la exposición de motivos lo siguiente: “(...) *favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas*”.

Se aborda el régimen retributivo de los cargos públicos fijando como criterios la población y las retribuciones que reciben los Secretarios de Estado (cien mil euros brutos anuales).

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	Secretario de Estado
300.001 a 500.000	Secretario de Estado - 10%
150.001 a 300.000	Secretario de Estado - 20%
75.001 a 150.000	Secretario de Estado - 25%
50.001 a 75.000	Secretario de Estado -35%

⁵⁴⁹ ALCOZ, L, (Dirs) y HERNANDO RYDING, M (Coord.) “Crisis económica y reforma del régimen local”, Civitas, 2012, p. 54.

20.001 a 50.000	Secretario de Estado -45%
10.001 a 20.000	Secretario de Estado -55%
5.001 a 10.000	Secretario de Estado -60%
2.001 a 5.000	Secretario de Estado -70%
1.001 a 2.000	Secretario de Estado -80%

Igualmente, se fijan límites, en función de criterios poblacionales, al número de cargos representativos locales que pueden ejercer sus funciones en régimen de dedicación exclusiva.

Habitantes	Referencia
Menos de 1.500 hab.	Ninguno
Entre 1.500 y 2.000 hab.	1
Entre 2.001 y 3.000 hab.	2
Entre 3.000 y 10.000 hab.	3
Entre 10.000 y 15.000 hab.	5
Entre 15.000 y 20.000 hab.	7
Entre 20.000 y 35.000 hab.	10
Entre 35.000 y 50.000 hab.	11
Entre 50.000 y 100.000 hab.	15
Entre 100.000 y 300.000 hab.	18
Entre 300.000 y 500.000 hab.	20
Entre 500.000 y 700.000 hab.	22
Entre 700.000 y 1.000.000 hab.	25
Madrid	45
Barcelona	32

La regulación que se realiza en el anteproyecto de ley respecto a las retribuciones y posibilidad de dedicación exclusiva de los cargos electos va a suponer una suerte de desactivación o desincentivación de las voluntades proclives a la dedicación a la política en los municipios de menor población, rozando la esencialidad democrática que es base de nuestro Estado. Esto es sumamente injusto, falta de razón y proporcionalidad, atentatorio de la autonomía local y pernicioso para la configuración democrática de la representación de la comunidad vecinal. Sólo quien tenga acomodados recursos para su sustento y tiempo ocioso están llamados a regir los intereses colectivos de los vecinos.

El sistema electoral con el que nos dotamos en España implica una idéntica legitimidad y dignidad para el ejercicio del derecho de sufragio básico en cualesquiera de los estadios de gobierno en que se distribuye la organización territorial del Estado (a salvo precisamente del caso de las Diputaciones Provinciales). El voto ciudadano, legitimador absoluto en un Estado democrático del ejercicio del poder, es igual en los procesos electorales al legislativo central, autonómico y a los ayuntamientos y está rodeado de las mismas garantías (voto universal, libre, igual, directo y secreto). El sufragio pasivo y el desempeño del cargo electo no puede quedar en tan absoluta desproporción como el que supone la limitación legal con la ausencia absoluta del percibo de retribución.

La redacción propuesta lesiona claramente el derecho fundamental a la participación política del artículo 23 de la Constitución en relación con los artículos 9.2 y 14 (ambos de la Constitución), en tanto que supone la inclusión de límites para su ejercicio en condiciones de igualdad.

También se limita el número de personal eventual al servicio de las entidades locales, que no podrá superar un determinado número en función de la población del municipio. En cuanto al personal eventual, se publicará el número de puestos reservados a este tipo de personal en la sede electrónica de la entidad local, el boletín de la provincia o en el de la Comunidad Autónoma uniprovincial.

Se potenciará la reserva de plazas de personal eventual mediante la preferencia por los funcionarios de carrera. Se reservan a funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de coordinadores generales y directores generales de municipios, así como el personal directivo de Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

En términos de ahorro, tal y como hemos mencionado, resulta difícil deducir cómo se va a alcanzar la cifra 8.024 millones de euros de ahorro neto hasta 2019 planteada por el Gobierno dado que la memoria económica impide conocer en detalle de dónde y cómo se obtendrá dicho ahorro. Si es cierto que el empobrecimiento de la calidad del servicio y la prestación por parte de la iniciativa privada de aquello que antes se ofrecía desde la esfera de lo público provocará sin ningún género de duda más precarización laboral y un daño irreversible en los servicios básicos que requiere la población más vulnerable⁵⁵⁰.

⁵⁵⁰ FERNÁNDEZ - FIGUEROA GUERRERO, FERNANDO (2014). *Prontuario de plazos de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de Diciembre)*. (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 20 febrero 2016).

11.4.-De los efectos de la STC ante el recurso de inconstitucionalidad 1792-2014 presentado por la Asamblea de Extremadura contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª a 4ª y 11ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El 24 de marzo de 2014, tres diputados de la Asamblea de Extremadura, comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

El recurso de inconstitucionalidad realiza una serie de consideraciones generales sobre los límites de la legislación básica en materia de régimen local. Los límites intrínsecos se refieren al alcance necesariamente circunscrito de las bases del régimen local. Tras estas consideraciones, el recurso de inconstitucionalidad impugna las previsiones siguientes:

a) El art. 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL.

El nuevo art. 13 LRBRL habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al establecer un régimen cerrado de creación de nuevos municipios sin posibilidad de excepción (apartado 2). También por permitir que los propios municipios acuerden su fusión a través de un convenio aprobado por mayoría simple de sus respectivos plenos, Habría sustraído a las Comunidades Autónomas una competencia de ejecución que tienen atribuida en sus Estatutos de Autonomía.

El art. 13.4 (segundo y tercer párrafo) de la LRBRL encarnaría una política estatal de fomento de las fusiones voluntarias de municipios contraria a la doctrina constitucional sobre gestión de subvenciones. El Estado carecería de cobertura para dispensar al nuevo municipio resultante de la obligación de prestar los servicios mínimos aparejados al incremento poblacional. No sería razonable que una fusión que se incentiva para capacitar al municipio dé lugar a que el nuevo municipio resultante no tenga que atender los servicios que el legislador básico configura como mínimos para todos los municipios. El Estado tampoco estaría autorizado a dar preferencia al nuevo municipio en la asignación de “planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia” durante un plazo de cinco años prorrogable por la ley de presupuestos generales del Estado [segundo párrafo, letra g) del art. 13.4 LRBRL]. Esta previsión desbordaría los títulos previstos en los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE por las razones antedichas y, además, porque los municipios no fusionados dejarían de actuar en un marco de libre concurrencia, siendo preteridos en beneficio de los fusionados.

A su vez, incurriría en inconstitucionalidad la previsión de que un órgano estatal (el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas a propuesta de la Intervención General del Estado) elaborará las normas de contabilidad a que se refiere la letra e) del párrafo tercero del art. 14.4 LRBRL.

b). El art. 24 bis LRBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL, sobre creación de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. El precepto estaría limitando injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades en contra de la doctrina constitucional (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre) y del Estatuto de Autonomía de Extremadura (arts. 9.3, 53.2 y 58).

c) El art. 25 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL, sobre las competencias propias de los municipios. Según razona el recurso, este artículo, degrada al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias y a los municipios en la calidad de las atribuciones recibidas. Su anterior redacción establecía un mínimo competencial propio que el legislador sectorial autonómico podía ampliar. En cambio, el listado de competencias propias, al aparecer como *numerus clausus*, funcionaría ahora como un máximo con el objetivo de cerrar el ámbito material dentro del cual los municipios pueden ejercer tareas. Se impediría con ello que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias para ampliar las funciones locales e, incluso, que los municipios puedan desarrollar las previstas en los Estatutos de Autonomía.

El art. 25.2 LRBRL habría desconocido que incumbe al Estado solo “*garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la autonomía local*”, correspondiendo la concreción última de las competencias locales a la legislación sectorial, estatal o autonómica (STC 214/1989).

El art. 25 LRBRL establece un marco de límites dentro del cual la ley determinará las competencias locales enunciadas en el apartado 2. Además de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas y el cumplimiento de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, establece que la ley “debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. El recurso se basa en un comentario suscrito por uno de los redactores del Anteproyecto para interpretar que la regulación indicada supone que la ley autonómica no puede descentralizar competencias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto. Ello entrañaría, no ya la violación de la autonomía local, sino de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

El apartado 5 establece, en fin, que “la Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma

competencia a otra Administración Pública”. Según el recurso, la competencia propia requiere determinación tanto en la función como en la materia a fin de evitar duplicidad. Si el legislador sectorial no precisara o no determinara la competencia municipal, nos hallaríamos ante una competencia impropia. La LRSAL asimila las competencias propias a las definidas con especificidad y las impropias con las genéricas). Ello degradaría al legislador autonómico en el ejercicio de su competencia y a los municipios en la calidad de la competencia recibida; el legislador autonómico acaba siendo un *habilitador positivo* porque el Estado le prohíbe una *delimitación negativa*, es decir, la posibilidad de ceñir la regulación autonómica al ámbito supralocal, dejando a los municipios libertad para el ejercicio de su potestad normativa.

d) El art. 27 LRBRL regula detalladamente las condiciones y el procedimiento de delegación de competencias en los municipios. Según los diputados comisionados, el Estado puede regular la delegación de sus competencias en los entes locales. Puede incluso condicionar la que acuerden las Comunidades Autónomas exigiendo que se ajuste a las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF).

El art. 7.4 LRBRL vulneraría igualmente la Constitución al disponer que las Comunidades preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. En el contexto del sistema de distribución de competencias locales que establece la LRSAL, estas técnicas impiden que los Ayuntamientos desarrollen competencias propias. La disposición adicional 9ª LRSAL desbordaría el art. 149.1.18 CE toda vez que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario⁵⁵¹.

e) El art. 57 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL. El escrito de recurso considera extensible los razonamientos precedentes al tratamiento que esta previsión brinda a los consorcios. Se trataría de una materia de competencia autonómica (art. 58 EAE, en relación con los arts. 53.2 y 9.3, EAE). El legislador estatal no estaría autorizado a limitar la constitución de los consorcios apelando al principio de sostenibilidad financiera; tal principio podría justificar controles o condicionantes, pero no la alteración del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El art. 135 CE en este sentido no es una cláusula atributiva de competencias.

⁵⁵¹ SALVADOR CRESPO, M.:” La reforma del gobierno local y su impacto sobre la autonomía y las competencias locales”, en SALVADOR CRESPO, M., ZAFRA VÍCTOR, M. y MEDINA GUERRERO, M., “ Reforma de la Ley de Régimen Local”, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013.

f) El art. 57 bis LRBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL. Conforme a este precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según los diputados comisionados, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE), en coherencia con la doctrina constitucional (STC 96/1990, de 24 de mayo). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1) y en los Estatutos de Autonomía

g) El art. 85.2 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL porque, al regular la gestión directa de los servicios públicos locales, da preferencia a la gestión por la propia entidad local o sus organismos autónomos sobre la realizada por entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Según el recurso, ello vulnera la autonomía local e infringe las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, que alcanzan a la regulación de las modalidades de gestión, sin que la prelación establecida pueda reputarse un principio básico que pueda establecer válidamente el Estado⁵⁵².

h) El apartado tercero del art. 116 bis LRBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL, relativo al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. La previsión impugnada establece específicamente que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y aplicación de las medidas recogidas en aquellos planes. Tal previsión incumpliría el art. 23.4 LOEPSF, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia financiera de los entes locales para la aprobación y seguimiento de los citados planes; una competencia autonómica que ha configurado el legislador orgánico como exclusiva pasaría de este modo a ser una competencia compartida con las diputaciones.

⁵⁵² Véase LÓPEZ GARCIA, C.: “El papel de los servicios públicos de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 308, septiembre-diciembre de 2008. P. 91 y ss.

i) La disposición adicional 8 de la RSAL permite al Ministerio de Hacienda retener recursos que habrían de transferirse a una Administración territorial cuando esta incumpla que se le hayan adscrito o transferido. La Asamblea legislativa recurrente extiende el razonamiento a este precepto, en lo que afecta a las deudas correspondientes a los tributos locales.

j) En la disposición adicional 11ª LRSAL, se establece la obligación de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas tanto la asunción de aquellos servicios y competencias como las obligaciones que tuvieran reconocidas y estuvieran pendientes de pago a los municipios; Según el recurso, este precepto, en cuanto admite que el Estado practique retenciones en el sistema de financiación autonómica, estaría afectado por los mismos vicios que el art. 57 bis LRBRL; vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera garantizada en el art. 156.

k) La disposición transitoria 4ª LRSAL, que prevé la disolución de las entidades locales de ámbito territorial inframunicipal cuando, antes de una determinada fecha, no hayan presentado sus cuentas ante el Estado y las Comunidades Autónomas. Según el escrito de interposición, a la vista de la doctrina constitucional (STC 179/1985, de 19 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre), no ofrece dudas que la legislación básica no alcanza a los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades. La disposición controvertida llega incluso a prever la disolución como efecto de la ausencia de rendición de cuentas ante el Estado desconociendo que la tutela financiera es una competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. La norma exige, además, que la disolución se acuerde por decreto del gobierno autonómico en contra de la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1.1 CE).

l) La disposición transitoria 11ª LRSAL, incurriría en inconstitucionalidad porque invadiría la competencia autonómica para regular las técnicas de cooperación y coordinación (arts. 54.4 y 58 EAE) al limitar las atribuciones de las mancomunidades a la realización de obras y prestación de servicios públicos. Por otra parte, vulneraría la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1 CE) al asignar al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma la función de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de tales mancomunidades.

m) Las disposiciones adicional 15ª y transitorias 1ª a 3ª LRSAL. Estas previsiones atribuirían de modo directo y unilateral a las Comunidades Autónomas competencias municipales en materia de educación, salud, servicios sociales y servicios de inspección sanitaria y, bajo determinadas condiciones (educación) o con sujeción a plazos de implantación (salud y servicios sociales), la Ley atribuye competencias a las Comunidades Autónomas a través de un procedimiento hasta ahora inédito: mediante una

simple ley ordinaria y de manera unilateral y coercitiva. Es un procedimiento unilateral y es un procedimiento coercitivo

La Comunidad Autónoma es titular nada más que de las competencias que le haya atribuido su Estatuto, correspondiendo las demás al Estado (art. 149.3 CE). Cabe, ciertamente, la ampliación extraestatutaria, pero solo a través de los instrumentos previstos en la Constitución: ley marco (art. 150.1 CE) y ley orgánica de transferencia y delegación (art. 150.2 CE). Solo mediante este tipo de leyes el Estado puede atribuir unilateralmente competencias a las Comunidades Autónomas (STC 761983, de 5 agosto). Consecuentemente, el legislador estatal habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE.

Según el recurso, las Comunidades Autónomas habían asumido y ejercido competencias en materia de educación, salud o servicios sociales, pero sin incluir las facultades que ahora se les atribuyen. Tales facultades se prevén (educación) o preveían como propias del municipio. Ahora pasan a ser de titularidad autonómica. Consecuentemente, las disposiciones señaladas serían inconstitucionales por vulnerar el art. 149.3, las disposiciones transitorias 1ª y 2ª infringirían, además, la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE)⁵⁵³. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso y por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Igualmente por escrito registrado en este Tribunal, el Presidente del Congreso comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso. Por escrito registrado el Abogado del estado comparece solicitando plazo de ocho días para formular alegaciones. Por providencia de 12 de junio de 2014 el Pleno del TC acuerda tener por personada al Abogado del Estado.

El Abogado del estado presenta su escrito de alegaciones el 2 de junio de 2014.

⁵⁵³ EMBID IRUJO, A.: “Minorías sociales y derecho a la educación (consideración especial de los extranjeros y su acceso y permanencia en la Universidad)”, Revista Española de Derecho Administrativo, 123, Julio-Septiembre 2004.

El indicado escrito incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la LRSAL. Tras referirse a la legislación nacional adoptada a partir de 2001 en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, el Abogado del Estado se detiene en la incorporación de la exigencia de estabilidad presupuestaria en la Constitución (reforma del art. 135 CE de 27 de septiembre de 2011).

La LRSAL proviene del Plan Nacional de Reformas 2013 que pretende perseverar en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo. La LRSAL no es desarrollo estricto del nuevo art. 135 CE, pero responde al objetivo de traducir sus principios en esta relevante parte de la Administración pública española a través de las siguientes medidas: actualización de las competencias municipales, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas, garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas, impulso del redimensionamiento del sector público local, gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos, sistema retributivo responsable y homogéneo y fortalecimiento de la función interventora municipal y el control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del art. 149.1 CE. El primero cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, —sin que quepa equiparar régimen local‘ o régimen jurídico de las Administraciones locales‘ con autonomía local‖ La regulación del régimen local debería entenderse *“sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales”* (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias *“deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia”*.

El art. 149.1.14 CE, sobre hacienda general, cubriría específicamente la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas haciendas, la coordinación entre las haciendas estatal y locales y garantía de la suficiencia financiera de los entes locales prevista en el art. 137 CE (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan).

La LRSAL no cita específicamente el art. 149.1.13 CE, pero, en realidad, sería el “título fundamental” que la habilita. La reforma no desarrolla estrictamente el nuevo art. 135 CE, pero se justifica primariamente en sus principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Trata, en particular, de ajustar el régimen jurídico básico de los

entes locales a LOEPSF. La estabilidad presupuestaria sería una exigencia material de supervivencia de la Unión Europea. Por lo mismo, la LRSAL se apoyaría ahora de modo fundamental, dado el nuevo contexto constitucional, en el art. 149.1.13 CE. Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias.

Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 CE).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materia concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la LOEPSF es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, se refiere específicamente a cada una de las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) Respecto del art. 13 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional (STC 103/2013, de 5 de abril) para sostener que, conforme al art. 149.1.18 CE, el Estado “debe establecer el modelo municipal común”; “*puede optar, de entre los posibles*”, por uno determinado; puede inclinarse por un “*modelo minifundista*” o por otro. El art. 148.1.3 CE se refiere a la “*alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio*” como competencia autonómica, pero el ejercicio de tal competencia debe enmarcarse en los criterios básicos que fije el Estado, como resulta del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE (STC 214/1989). La previsión controvertida se refiere a la fusión, regulando sus efectos e

incentivándola; suaviza la mayoría requerida para que los municipios la acuerden voluntariamente e incluye otras medidas de fomento.

Esta regulación no invadiría las competencias autonómicas. La Comunidad Autónoma no quedaría al margen del proceso de fusión atribuye a las Comunidades Autónomas (y a las diputaciones provinciales o entes equivalentes), la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

El Estado se habría movido dentro de sus márgenes competenciales al garantizar la suficiencia financiera del municipio resultante de la fusión, regular su régimen jurídico y coordinar las haciendas de todas las entidades locales. Los incentivos a la fusión en nada afectarían al otorgamiento de subvenciones. El art. 13 LRBRL no regula cerrada y anticipadamente la concesión de subvenciones; se limita a establecer un criterio de preferencia que habrá de tener en cuenta la Administración competente para regular y conceder la correspondiente ayuda. Su apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica para establecer otras medidas de fomento de las fusiones de municipios; a su vez el apartado 4 alude a incentivos de orden financiero que se enmarcan en el art. 149.1.14 CE, dejando expresamente a salvo el procedimiento establecido por las Comunidades Autónomas.

b) Respecto del art. 24 bis LRBRL (introducido por el art. 1.7 LRSAL), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que ni la autonomía local (STC 214/1989) ni las competencias autonómicas (STC 179/1985) impiden una regulación básica *ex art. 149.1.18 CE* sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 121/2012, de 5 de junio; 159/2001 de 5 de julio). La previsión controvertida se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; conserva todas las entidades existentes aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación y no impone su desaparición

c) Respecto del art. 25 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL), el Abogado del Estado señala que la Constitución incluye listados competenciales en relación con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE) De acuerdo con el art. 149.1.18 CE, “corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal” (STC 103/2013, FJ 5). Corresponde al legislador básico establecer los mínimos que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las

Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

La regulación estatal de las competencias locales formaría parte, de los aspectos básicos secundarios enraizados en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4).

La LRBRL distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del art. 7.4. La enumeración de competencias de una u otra clase supone un abanico lo suficientemente amplio para entender respetada la garantía constitucional de la autonomía local.

El art. 25.2 LRBRL, en particular, indica una serie de materias que “en todo caso” el legislador competente debe atribuir a los municipios, sin que por tanto se produzca vulneración del art. 137 CE. A su vez, la indicada previsión se mantiene dentro de lo básico, sin invadir las competencias autonómicas, porque, en rigor, no atribuye competencias municipales; regula el régimen jurídico de su atribución, exigiendo la determinación legal. A su vez, da a entender implícitamente que las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias propias en materias distintas de las que enumera.

d) Respecto del art. 27 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL), el Abogado del Estado insiste, en que el art. 149.1.18 CE autoriza una regulación uniforme configuradora de un modelo local común en la vertiente, no solo subjetiva o institucional, sino también objetiva o competencial. El nuevo régimen de las competencias delegadas no habría ocupado más espacio normativo que la anterior regulación. Al igual que el art. 25 (apartados 3, 4, 5), el art. 27 (en especial, sus apartados 4, 6 y 7) diseñaría un nuevo sistema de atribución de competencias municipales que incluye poderes de control y dirección de la Administración delegante (apartado 4); la exigencia de la financiación correspondiente con el acto de delegación (apartado 6); y la configuración como causa de renuncia, que puede hacer valer el ente local delegado, el incumplimiento por parte de la Administración delegante de sus obligaciones financieras (apartado 7).

El art. 27 LRBRL, además de hallar cobertura en las competencias que la Constitución reserva al Estado, respetaría los arts. 137, 140 y 141 CE. El Abogado del Estado precisa que, tras la reforma del art. 135 CE, la autonomía local admite un desarrollo o modulación de las competencias susceptibles de delegación a partir de los ámbitos funcionales que ha determinado previamente la ley. El precepto impugnado habría producido una reducción de costes, más que de competencias locales.

Las competencias locales que ha garantizado el legislador básico son, no solo las propias, sino también las delegadas a que se refiere este precepto y las incluidas en la tercera

categoría (art. 7.4 LRBRL). Las competencias delegadas son también *grosso modo* competencias de los entes locales, La cuestión de si las competencias locales deben atribuirse como propias o delegadas, respetando un contenido constitucional mínimo, pertenece a la libertad de configuración del legislador básico estatal. En modo alguno puede decirse que la reordenación de las competencias locales que suponen los arts. 7 y 25 a 27 así como la supresión del art. 28 LRBRL vulneren la autonomía local constitucionalmente protegida.

e) Respecto del art. 57 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL), el Abogado del Estado insiste en que, conforme a la doctrina constitucional, las bases alcanzan también a aspectos de organización interna y de funcionamiento, por más que su alcance deba ser menor que las relativas a la actividad externa (STC 50/1999, FJ 3). La determinación de las formas asociativas de las entidades locales constituye un aspecto de su régimen jurídico básico; el Estado tiene competencia para modular, encauzar, acotar y perfilar el asociacionismo municipal.

La nueva regulación sobre el consorcio se situaría dentro de aquellas coordinadas. Responde al objetivo, enunciado en la exposición de motivos, de remodelar un sistema que es excesivamente complejo; produce situaciones de concurrencia competencial, de duplicidad de servicios y de servicios prestados por los Ayuntamientos sin título habilitante específico y sin recursos adecuados.

El precepto impugnado no vulneraría el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común. Tal derecho no es ilimitado; debe ejercerse en los términos y en los límites que establezca en cada caso el legislador nacional, que en este caso es el básico estatal. La regulación impugnada .establecería más bien una racional y necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que condujo a una situación de proliferación descontrolada de consorcios Con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, se afirma que la LRSAL, al establecer la eficiencia en la asignación de recursos obliga a los entes locales a elegir la alternativa que suponga, no el menor gasto en términos absolutos, sino la mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados.

f) El art. 57 bis LRBRL (introducido por el art. 1.17 LRSAL) no vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157 CE) ni los principios de autonomía financiera, suficiencia

financiera y cooperación. El Abogado del Estado el Abogado del Estado afirma que basta la remisión a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional a la hora de justificar que el Estado puede incidir sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sobre la base de títulos competenciales concretos que requieren la coordinación entre ellos y el art. 157 CEI.

La denunciada vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se produciría porque el art. 57 bis responde a un principio de voluntariedad. La Comunidad Autónoma es quien, en el marco de sus competencias, decide qué gastos quiere hacer y cómo quiere emplearlos. Ella es la que decide voluntariamente, en particular, si quiere delegar competencias a los entes locales o celebrar convenios con ellos. De modo que se respeta en todo momento la autonomía financiera entendida como libertad para fijar el destino y la orientación del gasto público. Ello no cambia por la circunstancia de que la previsión impugnada prevea que los convenios que se suscriban voluntariamente deben incluir la cláusula de garantía. No afectaría tampoco a la suficiencia financiera porque no reduce los ingresos que corresponden a las Comunidades Autónomas con cargo a los sistemas de financiación; supone simplemente que una parte de ellos se destina al pago de obligaciones voluntariamente suscritas por las Comunidades Autónomas, pero insatisfechas en el plazo fijado en la delegación o en el convenio.

g) Respecto del art. 85.2 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL), se afirma que el Estado ha ejercido su competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.18 CE) y hacienda general (art. 149.1.14 CE) para garantizar que los entes locales elijan la forma de prestación de los servicios dentro de unos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos; criterios que son lógicos, elementales y acordes con el art. 135 CE. En consonancia con la doctrina constitucional (STC 143/2013, de 5 de abril, FJ 7), el precepto no coartaría la libertad de organización de la entidad local, limitándose a imponer dos requisitos a la opción favorable a formas prestacionales de carácter empresarial. Uno es material (mayor eficiencia y sostenibilidad de la prestación); el otro requisito es formal; la justificación de esa opción en una memoria. Se afirma -con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado- que la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles; no se advierte qué ventajas aportaría la constitución de una entidad pública empresarial o sociedad mercantil local que resultara menos eficiente que la prestación del servicio por la propia entidad.

h) El art. 116 bis LRBRL (introducido por el art. 1.30 LRSAL) .La LRBRL incluiría así el desarrollo de un precepto que admite incluso el complemento reglamentario, a tenor de la disposición final 1ª de la LOEPSF. No incurriría por ello en vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE.

Refiriéndose al citado Dictamen del Consejo de Estado, el Abogado del Estado razona que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de los entes locales se explica en el contexto de una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Corresponde al propio ente local incumplidor concretar las competencias que deben suprimirse. La gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes. Aparece enunciada con amplitud suficiente para que los entes locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las entidades locales siguen teniendo capacidad para determinar las fuentes y la cuantía del incremento de ingresos necesario para financiar los servicios obligatorios⁵⁵⁴.

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico-financiero (apartado 3 del art. 116 bis LRBRL). La LRBRL coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36).

i) La disposición adicional 8ª LRSAL, prevé la figura de la retención, pero su efectividad requiere estar a lo que disponga la normativa de financiación autonómica correspondiente

j) La disposición adicional 11ª LRSAL no vulneraría la reserva de ley orgánica ni la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por las mismas razones que no lo hace la previsión anterior.

k) La disposición transitoria 4ª LRSAL no suprime las entidades inframunicipales existentes; impone solo una carga: la remisión de las cuentas al órgano competente. El incumplimiento de aquella carga acarrea la disolución de la entidad. Ello supone que el mantenimiento de su personalidad jurídica depende de la voluntad de la propia entidad

⁵⁵⁴ CALVO VERGEZ, J., “La Deuda Pública en la nueva Ley General Presupuestaria: aspectos sustantivos y procedimentales”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 40, 2005, p. 222.
DE LA HUCHA CELADOR, F., La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 153/2012, pág. 31.

l) Respecto de la disposición transitoria 11ª LRSAL, se parte del reconocimiento del derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44 LRBRL). La indicada disposición transitoria regula las consecuencias del incumplimiento de las características y el régimen jurídico de las mancomunidades. Establece, en particular, que tal incumplimiento es causa de disolución. El Estado habría ejercido su competencia para exigir, simplemente, la adaptación de esta peculiar entidad local a los fines para los que se concibe. La previsión impugnada no supone la disolución automática ni predetermina su destino. Simplemente pretende reconducir las mancomunidades a su verdadera naturaleza, lo que redundaría en su reforzamiento. Al establecer esta causa de disolución, el Estado no ha establecido un control de oportunidad; no se opone a la Constitución que la Administración de tutela retenga la facultad de aprobación en la medida en que con ello se ejercita un control de legalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 14). La disposición impugnada remite a las Comunidades Autónomas la regulación, iniciación y resolución del procedimiento de disolución.

m) Las disposiciones adicional 15ª y transitorias 1ª a 3ª son consecuencia de la nueva ordenación de las competencias propias de los entes locales. Tales disposiciones se limitan a suprimir de las competencias propias de los entes locales funciones en materias que estaban configuradas como tales en la anterior redacción del art. 25.2 LRBRL. Esto no significa que el Estado haya atribuido la titularidad de estas funciones a las Comunidades Autónomas. Éstas están llamadas a ejercer las funciones que les corresponden, que hasta ahora la legislación básica estatal había atribuido a las entidades locales. La Ley se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias sin innovación alguna.

9. Por providencia de 1 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

En lo relativo a los fundamentos jurídicos, tres diputados de la Asamblea de Extremadura, comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª a 4ª y 11ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Aducen vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía) y otros preceptos constitucionales (arts. 103.1, 137, 148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3). El Abogado del Estado se opone al recurso, razonando que las previsiones impugnadas se ajustan a la Constitución.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria 7ª LRSAL, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional.

La LRSAL pretende la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales y racionalizar la Administración local. Conecta con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, (LOEPSF). Según su exposición de motivos, el art. 135 CE y la LOEPSF exigen nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local

Aquel propósito general se resuelve en cuatro objetivos básicos que identifica el Preámbulo:

- a) Racionalizar la estructura de la Administración local
- b) Clarificar las competencias locales, conforme al principio “*una Administración, una competencia*”.
- c) Reforzar el control financiero y presupuestario.
- d) Favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Las previsiones impugnadas pueden agruparse en cuatro bloques temáticos. Por una parte, el mapa local en relación con los municipios (art. 13 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL) y entidades tanto inframunicipales (art. 24 bis LRBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL, y disposición transitoria 4ª LRSAL) como asociativas o instrumentales (art. 57 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL, y disposición transitoria 11ª LRSAL). Por otra, las competencias locales (arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LRBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 8, 10 y 21, respectivamente, del art. 1 LRSAL, así como las disposiciones adicionales 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL). El plan económico-financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto (art. 116 bis LRBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL). Por último, la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica (57 bis LRBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL, y disposiciones adicional 8ª y 11ª y transitorias 1ª.5 y 2ª.5 LRSAL).

La LRSAL invoca en su disposición final 5ª los apartados 18) y 14 del art. 149.1 CE. Señala que “*la estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales*” determina que resulte justificada, de acuerdo con la Jurisprudencia

del Tribunal Constitucional, STC 233/99, la cita conjuntal de ambos títulos competenciales

La Asamblea legislativa recurrente no discute este encuadramiento competencial, pero considera que la LRSAL lo desborda, vulnerando las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Tampoco lo cuestiona el Abogado del Estado

El régimen jurídico de los entes locales no es intracomunitario ni extracomunitario, sino bifronte. El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal.

El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). A través de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto de Autonomía habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E)]. A su vez, el propio Estatuto puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, pero solo con el fin de vincular al legislador autonómico y respetando en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia.

Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución. A la vista de la controversia que aquí se plantea, importa destacar que el legislador básico, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración (STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a) y las que allí se citan). Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo.

De la doctrina constitucional se desprende que para valorar si se está ante bases del régimen local que cumplen aquel primer cometido, resulta determinante que el precepto enjuiciado afecte a la autonomía de entes locales con relieve constitucional, no estrictamente su sentido ampliador o reductor de esa autonomía.

Interpretar que la competencia normativa estatal empieza allí donde la legislación básica pretende incrementar esa autonomía local conduciría a concebir los arts. 149.1.18, 137, 140 y 141 CE como una suerte de garantía de irreversibilidad de las cotas de autonomía local alcanzadas mediante la ley; con ello el Estado carecería de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local.

El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas (SSTC 103/2013, FJ 4, 143/2013, FJ 3). El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Por eso “los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del art. 149.1.18 CE pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo”. El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de elementos comunes o uniformes que requiera la satisfacción de los intereses generales a los que sirve el Estado

Tales bases incluyen solo “*los aspectos que sean necesarios*”, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico.

Identificados los dos cometidos que la doctrina constitucional viene atribuyendo a las bases del régimen local, corresponde realizar una serie de consideraciones. El art. 135 CE impone la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, mencionadas específicamente en el apartado 2. Ello obliga al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135).

El Estado, en particular, tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones. A estos efectos, cobran singular relevancia las competencias de que dispone con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicos. Una de tales competencias es, precisamente, la relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en general, y de los entes locales, en particular (art. 149.1.18 CE).

Cabe pues afirmar que el art. 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español. A este respecto corresponde realizar dos precisiones.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el desarrollo en sentido estricto de los principios establecidos en el art. 135 CE ha quedado reservado a la ley orgánica (apartado 5). La LOEPSF ha dado cumplimiento a esta previsión constitucional, desarrollando la exigencia de estabilidad financiera mediante principios y reglas de carácter eminentemente presupuestario, además de técnicas de seguimiento y control relativas a su cumplimiento (STC 215/2014, de 18 de diciembre),

En lo que ahora importa, la indicada Sentencia subrayó” la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo”. No cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias.

La segunda precisión se refiere a que el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales.

La disposición final 5ª LRSAL invoca asimismo el art. 149.1.14 CE, que habilita al Estado para regular en exclusiva la materia hacienda general y deuda de Estado. En lo que afecta a los entes locales, este Tribunal (TC) ha declarado que el indicado título competencial tiene un alcance limitado porque, en rigor, debe encuadrarse dentro del art. 149.1.18 CE toda regulación estatal de las haciendas locales destinada a desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) en el sentido expuesto o a introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local. El título” *hacienda general*” ampara solo la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas.

Este Tribunal ha declarado también que el art. 149.1.14 CE ampara normas estatales relativas a la hacienda pública desde la perspectiva del gasto. En particular: las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE) [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b)].

Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado invoca además el art. 149.1.13 CE. Razona que este título es fundamental porque -dado el nuevo contexto constitucional (art. 135 CE)- justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local. El Anteproyecto de la Ley controvertida también mencionaba el art. 149.1.13 CE como título habilitante porque, según su Preámbulo, una de las principales finalidades perseguidas es garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de las entidades locales. No obstante, el texto definitivo suprimió la invocación del art. 149.1.13 CE. No aparece ni en la disposición final 5ª ni en la exposición de motivos de la LRSAL.

Ciertamente, este título es uno de los que puede utilizar el Estado para aprobar la ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE. Del mismo modo, el art. 149.1.13 CE permite al Estado adoptar ciertas medidas de ahorro, como son los topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos y la congelación salarial en un ejercicio concreto (por todas, STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 3).

Ahora bien, el art. 149.1.13 CE tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas. El art. 149.1.13 CE autoriza al Estado a fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos. La eficiencia en el uso de los recursos públicos es primariamente una exigencia constitucional que deben tener en cuenta las propias entidades locales en el ejercicio de su poder de autoorganización (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6) así como las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias sobre organizaciones, procedimientos, empleados, bienes y haciendas públicos.

Así resulta de las SSTC 130/2013, FFJJ 5 a 8, y 135/2013, FJ 3, que descartaron encuadrar la controversia competencial suscitada por la Ley General de Subvenciones en el apartado 13 del art. 149.1 CE; la enmarcaron en los apartados 18 y 14, precisando que para delimitar el título hacienda general cobran relevancia los criterios de eficiencia y economía en el gasto público (art. 31.2 CE), entre otros.

El razonamiento expuesto conduce a confirmar el encuadramiento competencial establecido (disposición final 5ª) y razonado (Preámbulo) en la LRSAL. No cabe traer a colación el art. 149.1.13 CE, por el simple hecho de que la LRSAL tenga cierta trascendencia en la economía. La Ley controvertida regula el régimen jurídico de las entidades locales mediante la reforma parcial de leyes esencialmente amparadas en los

apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE (STC 214/1989, FJ 1, en relación con la LRBRL; y STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4-9, en relación con la LHL). Ciertamente, incluye múltiples referencias a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera y prevé medidas cuyo fin último es el ahorro en el gasto público. Sin embargo no tiene por objeto disciplinar un sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen. Los preceptos de la LRSAL regulan la materias régimen local y haciendas locales, solo que, en este caso, se orientan muchas veces a fines de eficiencia y estabilidad presupuestaria⁵⁵⁵.

La atribución al Estado de competencias normativas (art. 149 CE) el régimen completo de las haciendas locales (apartado 1.14) significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia. El Estado llena así de contenido político la competencia que tiene formalmente habilitada en la materia correspondiente.

Ahora bien, tal como sugiere el Abogado del Estado, la directa conexión de aquellas finalidades con mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140, 141 CE) habrá de tenerse en cuenta en el trance de valorar si una regulación dictada al amparo del art. 149.1.18 CE permanece dentro de los márgenes de lo básico. Ello no significa que queden reconducidas al art. 149.1.13 CE normas evidentemente referidas al régimen local solo porque respondan a fines de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).

El primer bloque de impugnaciones se refiere a regulaciones relativas al mapa local en relación con los municipios (art. 13 LRBRL) y entidades tanto inframunicipales (art. 24 bis LRBRL y disposición transitoria 4ª LRSAL) como asociativas o instrumentales (art. 57 LRBRL y disposición transitoria 11ª LRSAL).

El sistema constitucional adjudica al Estado un relevante papel en la configuración del mapa local, además de a las Comunidades Autónomas y, en alguna medida también, a las propias entidades locales. La propia Constitución asume la existencia de provincias como entes locales con autonomía garantizada (art. 141.1) y atribuye al Estado cualquier alteración de los límites provinciales (SSTC 32/1981, FJ 3, y 31/2010, FJ 40). El art. 141.1 CE exige a tal efecto una decisión de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

⁵⁵⁵ GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.: "Aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas y entes locales. La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria", en Presupuesto y Gasto Público 27/2001, pág.57 y ss.

En ejercicio de su competencia el Estado debe regular asimismo los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LRBRL Así lo ha declarado la STC 103/2013, FJ 5, que añade: corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la Ley de medidas para la modernización del gobierno local⁵⁵⁶.

Las Comunidades Autónomas, respetando las bases estatales, pueden ejercer la competencia sobre alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio prevista en el art. 148.1.2 CE y efectivamente recogida en el art. 54.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Tal competencia es de carácter tanto normativo como ejecutivo. El Estado no puede por sí, directamente, fusionar municipios (STC 214/1989, FJ 9). No obstante, entra dentro de lo básico, la acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las entidades locales (STC 214/1989, FJ 9).

El legislador básico puede ocuparse asimismo en alguna medida de las entidades locales no necesarias o contingentes. No obstante, estas entidades están dotadas de un fuerte grado de interiorización autonómica, sin que les alcance directamente la garantía

⁵⁵⁶ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ANGEL.: “Comentarios al Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, El Consultor, núm. 23-24, Diciembre, 2003. CARRO-FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “(Coord.) y otros.: “La Modernización del Gobierno Local: estudios sobre la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Ed. Atelier, Barcelona. DíEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.:” El Estatuto Básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del empleo público local”, en la obra colectiva, “Estudios sobre la modernización de la Administración local: teoría y práctica”, dirigida por V. ALMONACID LAMELA, La Ley-El Consultor, Madrid, 2009. GUTIERREZ COLOMINA, V y RUIZ GALDON, J.M.: “Manual Práctico para la aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2004. JUNQUERA GONZÁLEZ, J.: “La reforma y modernización de la Administración local española”, en SÁINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, 2004, p. 289-336.

constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)]. Estos entes entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia [STC 214/1989, FJ 4 b)]. Por eso queda excluida la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia, por decisión propia (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2).

La organización de los Ayuntamientos afecta claramente a su autonomía, que está constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). La legislación sobre régimen local debe asegurar espacios a la autoorganización local. Tal legislación ha de ser, en principio, autonómica. No obstante, la normativa básica puede identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, incluyendo únicamente *“aquellos aspectos que sean necesarios, sin quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico”*

En aplicación de esta doctrina, este Tribunal ha considerado ajustado a la autonomía local (art. 137 CE) y al art. 149.1.18 CE el régimen orgánico de los municipios de gran población introducido en la LRBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, Tal régimen no se limita a los órganos de gobierno (pleno, alcalde y junta de gobierno); prevé también la creación preceptiva de los —órganos de gestión desconcentrada (art. 128 LRBRL), la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (arts. 20 y 132 LRBRL) y el consejo social de la ciudad (art. 131 LRBRL).

Se ha precisado que las entidades locales menores, cobran relevancia bajo la óptica de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE). Si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, depende de la normativa local y de la legislación de las Comunidades Autónomas, caben reglas básicas que atiendan a intereses generales de alcance supraautonómico [STC 214/1989, FJ 15 letras a) y b)]. En esa medida el Estado puede establecer algunas reglas o previsiones al respecto [SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)].

La STC 103/2014, FJ 3 a señala que las mancomunidades, si bien no son “entidades locales constitucionales consagradas”, están directamente relacionadas con los intereses de los municipios mancomunados y, con ello, con la garantía de la autonomía local (art. 137 CE). Por eso solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados (en igual sentido, STC 143/2013, FJ 4). A ello cabe añadir que el carácter bifronte del régimen local permite al Estado regular fórmulas

cooperativas, por cuanto que el nivel local forma parte de la organización territorial del Estado [STC 214/1989, FJ 20 e)].

Se está ya en condiciones de proyectar la doctrina constitucional expuesta sobre las impugnaciones relacionadas con el mapa local. Empezaremos con la dirigida contra el art. 13 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL.

La nueva redacción del art. 13 LRBRL sigue confiando el régimen de creación, supresión y alteración de los términos municipales a la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local (apartado 1). El precepto controvertido, por un lado, endurece el régimen de creación de nuevos municipios mediante dos requisitos añadidos: el núcleo poblacional ha de contar con al menos 5.000 habitantes y el municipio resultante ha de ser financieramente sostenible (apartado 2). Por otro, incluye un nuevo régimen jurídico sobre fusiones voluntarias de municipios y medidas concretas para incentivarla (apartados 4 a 6)⁵⁵⁷.

La exposición de motivos de la LRSAL ha subrayado esta novedad; por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Estas medidas de fusiones municipales incentivadas, supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ SOSA WAGNER, F.: “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en R. Rodríguez González (Dir.), *Reformar la Administración Territorial, Municipios eficientes y viables.*, Oleiros, Netbiblo, 2009, p. 69-98.

⁵⁵⁸ REBOLLO PUIG, M.: “Reformas de las estructuras municipales: régimen jurídico y posibilidades. Especial referencia a la legislación aragonesa”, en *La organización local...*, cit. págs. 52 y 53 “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas e inconvenientes”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2008, especialmente, págs. 187 y ss.; “Crisis económica y reforma del régimen local...cit., en especial, págs. 215 y ss. RICO-RICO RUIZ, G.:” Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad social. El principio regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y antiestatutario mediante el proceso de transferencias a comunidades autónomas-entidades locales previsto en el Pacto Local”, en *RVAP*, núm. 61, 2001, pág. 169 y ss. ZAFRA VÍCTOR, M.:” Análisis y valoración del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SALVADOR CRESPO, M., ZAFRA VÍCTOR, M. y MEDINA GUERRERO, M., “Reforma de la Ley de Régimen Local”, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013.

Según el recurso, el nuevo art. 13 LRBRL habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al establecer un régimen cerrado de creación de nuevos municipios sin posibilidad de excepción (apartado 2). También por permitir que los propios municipios acuerden su fusión a través de un convenio aprobado por mayoría simple de sus respectivos plenos, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica (apartados 4, primer párrafo, y 6). Habría sustraído a las Comunidades Autónomas una competencia de ejecución que tienen atribuida en sus Estatutos de Autonomía.

El art. 13 LRBRL no impide que la Comunidad Autónoma desarrolle una política propia sobre fusión de los municipios situados en su ámbito territorial ni, en general, que intervenga de diferentes modos sobre el mapa municipal. Contiene solo límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y un régimen sobre los efectos de la fusión que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias. Nada dice, en particular, sobre las fusiones imperativas. Por tanto, “la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local” podrá regular, planificar y acordar estas fusiones imperativas con los escasos límites que resultan del primer apartado del art. 13 LRBRL.

La exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales. Los apartados 4 y 6 del art. 13 LRBRL encomiendan a los Ayuntamientos afectados la adopción de los acuerdos de fusión, aprobados por mayoría simple de sus respectivos plenos,

Más allá de la virtualidad real de esta previsión es claro que dinamiza el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se sitúa, por tanto, en el terreno de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

Al desestimar la impugnación dirigida contra la redacción originaria del art. 13 LRBRL, la STC 214/1989 declaró que al órgano autonómico competente corresponderá decretar las alteraciones de términos municipales. El art. 13 LRBRL contiene ahora otra regulación conforme a la que los órganos representativos de los Ayuntamientos afectados

son quienes adoptan el convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica.

A su vez, esa misma Sentencia, declaró: *“El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18. º de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política”*.

Por lo demás, la Comunidad Autónoma no ha quedado al margen del proceso de fusión voluntaria. El apartado 1 del art. 13, remite el régimen de la fusión de municipios a la legislación autonómica. El apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión; el apartado 4 señala que los municipios adoptan el convenio de fusión “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”; el apartado 5 atribuye a las Comunidades Autónomas la colaboración con las diputaciones provinciales o entes equivalentes en la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión. Consecuentemente, se desestima por parte de los Magistrados la impugnación de los apartados 2, 4 (primer párrafo) y 6 del art. 13 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL.

Según la Asamblea legislativa recurrente, el art. 13.4, segundo y tercer párrafo, de la LRBRL encarna una política estatal de fomento de las fusiones voluntarias de municipios contraria a la doctrina constitucional sobre gestión de subvenciones. El Estado no estaría autorizado a dar preferencia a los municipios fusionados en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos Carecería igualmente de cobertura para dispensar, al nuevo municipio resultante, de la obligación de prestar los servicios mínimos aparejados al incremento poblacional A su vez, incurriría en inconstitucionalidad la previsión de que un órgano estatal.

La legislación básica del régimen local puede establecer diversas medidas de fomento *“a fin de favorecer las fusiones de municipios”* (STC 214/1989, FJ 9). Entre los múltiples incentivos que admiten una regulación básica ex art. 149.1.18 CE, se hallan las ayudas de carácter económico a los entes locales. El Estado puede, en particular, apoyarse en el art. 149.1.18 CE, para consignar subvenciones destinadas a favorecer las fusiones municipales, así como regular las condiciones esenciales del otorgamiento. Comoquiera que respecto de la planta local dispone de una competencia básica, puede “consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permite su competencial, dejando un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino”

La STC 159/2011, de 19 de octubre declaró “la competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención (art. 3.3) para que alcancen determinados objetivos” (FJ 7).

El art. 13 LRBRL establece un régimen destinado a incentivar las fusiones de municipios, pero, no regula subvenciones que deban examinarse a la luz de la STC 13/1992, salvo en un punto específico: la previsión de que durante un plazo quinquenal, prorrogable mediante ley de presupuestos generales del Estado, los municipios fusionados tendrán “*preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia*” [art. 13.4, segundo párrafo, letra g), de la LRBRL].

Esta regulación, pero puede interpretarse sin dificultad que el indicado criterio de preferencia se aplica a la distribución de ayudas económicas a las que puedan optar los municipios fusionados en régimen de concurrencia con otras entidades, siempre que el Estado haya hecho valer respecto de cada concreto programa o instrumento, bien su competencia básica respecto de la planta local, bien otros títulos de intervención (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 6, que parte de la STC 13/1992, FJ 8).

El tenor literal del precepto, no da pie a interpretar que el legislador estatal haya pretendido vulnerar la doctrina constitucional condicionando todas las políticas subvencionales de las Comunidades Autónomas relacionadas con los municipios. Consecuentemente, la medida examinada, en la medida en que se aplica sólo a subvenciones que el Estado puede consignar en sus presupuestos generales y respecto de las que puede regular, al menos, las condiciones esenciales del otorgamiento por disponer de algún título de intervención, no vulnera el sistema constitucional de distribución competencial.

El art. 13.4, párrafo segundo, establece, por un lado, la suma de la financiación mínima que tenía cada municipio por separado como financiación mínima del nuevo municipio [letra c)]. Por otro, una serie de incentivos en forma de participaciones en tributos del Estado: mayor financiación correspondiente a la variable de población consideración de los mayores valores de las variables de esfuerzo fiscal; agregación de las compensaciones derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas. Tales previsiones, directamente encaminadas a garantizar la suficiencia financiera del municipio fusionado (art. 142 CE), están amparadas por el art. 149.1.14 CE.

La fijación de un régimen de servicios municipales obligatorios entra dentro de las bases del régimen local. Para delimitar el alcance de esta obligación, el legislador básico ha

utilizado tradicionalmente una variedad de criterios: la modalidad de entidad local, el tipo de servicio, el número de habitantes, las características peculiares del municipio o la imposibilidad y dificultad en el cumplimiento (art. 26 LRBRL). La LRSAL se ha limitado a introducir un nuevo criterio al amparo del art. 149.1.18 CE. Delimita el alcance de los servicios obligatorios a partir de las especiales circunstancias del tipo de municipio resultante de una fusión.

El párrafo tercero del art. 13.4 LBR, regula los órganos de gobierno del nuevo municipio. A su vez, desarrolla la autonomía local constitucionalmente garantizada al confiar al convenio de fusión la posibilidad de que los municipios fusionados funcionen como organizaciones desconcentradas y al pleno de cada corporación, las medidas de redimensionamiento con la única condición de que no supongan incrementos de la masa salarial. Asimismo, facilita las fusiones voluntarias: los municipios fusionados, para afrontar la situación de déficit en que estuviera eventualmente alguno de ellos, podrán acordar la creación de un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada para la liquidación de obligaciones, bienes y derechos patrimoniales [letra e)].

Esta última previsión enlaza con el TRLHL, conforme al que el Ministerio de Hacienda aprueba las normas contables de carácter general a las que tendrá que ajustarse la organización de la contabilidad de los entes locales y sus organismos autónomos. El art. 13.4, párrafo tercero, letra g), de la LRBRL reitera esta habilitación, pero refiriéndola solo a la contabilidad de aquel específico fondo. De modo que la previsión controvertida autoriza una regulación contable general, aplicable a todos los municipios fusionados que opten por la creación del fondo, sin perjuicio de las competencias de ejecución que correspondan a la Administración encargada de la tutela financiera en cada caso concreto.

Esta regulación general está directamente relacionada con la suficiencia financiera del nuevo municipio; debe, pues, reconducirse a la materia hacienda general donde el Estado tiene una competencia normativa plena. Consecuentemente, se desestimaron estos motivos de inconstitucionalidad.

El recurso impugna dos disposiciones relativas a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio: el art. 24 bis LRBRL (introducido por el art. 1.7 LRSAL) y la disposición transitoria 4ª LRSAL.

a) La LRSAL desarrolla tres medidas de racionalización de las entidades locales menores. 1) La Comunidad Autónoma debe suprimir las ya existentes en su ámbito territorial si no presentan sus cuentas (a la propia Comunidad y al Estado) antes de una determinada fecha. 2) la creación de otras nuevas se obstaculiza: cabe solo si resulta más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados. 3) En todo caso, estas estructuras de nueva creación serán, no ya entidades locales descentralizadas, sino simples entes desconcentrados. Quedan así plenamente integradas en el municipio,

como organizaciones sin condición de entidad local ni personalidad jurídica, todas las constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley que no estuvieran en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013 (disposición transitoria 5ª LRSAL). Por tal razón, la nueva redacción del art. 3.2 LRBRL ha suprimido la referencia a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal de la lista de organizaciones que gozan de la condición de entidad local.

Según la Asamblea legislativa recurrente, el art. 24 bis LRBRL limita injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades. La disposición transitoria 4ª LRSAL incurría en la misma vulneración. El legislador básico no estaría autorizado a regular requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades. A su vez, esta regulación faltaría a la competencia de autoorganización autonómica, al indicar que el acuerdo de disolución revestirá forma de decreto.

b) La LRSAL mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico en lo que afecta a las entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013. Conservan la condición de entidad local con personalidad jurídica, rigiéndose en todo lo demás por la legislación autonómica. Consecuentemente, respecto del régimen básico de las entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local.

La LRSAL ha introducido, en efecto, un límite a la creación de nuevos entes de este tipo que, en cuanto tal, condiciona la potestad municipal de autoorganización y las competencias autonómicas sobre régimen local. La gestión a través de estos entes debe ser más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, de la LRBRL). No obstante, tal exigencia se inspira directamente en los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), sin por ello vulnerar la potestad organizativa municipal ni hurtar a las Comunidades Autónomas amplios márgenes de desarrollo.

El régimen establecido para los entes que se creen a partir de la entrada en vigor de la reforma incluye reglas sobre la iniciativa de creación, denominación y objeto sustancialmente coincidentes con las previstas en el derogado art. 45 LRBRL. El art. 24 bis LRBRL sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias (art. 24 bis LRBRL). Los propios municipios y, en su caso, las Comunidades Autónomas habrán de establecerlas.

El apartado 1 del art. 24 bis LRBRL configura estas organizaciones como entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia. Establece así una regulación sobre la subjetividad o posición de estas estructuras dentro de (o en relación con) el municipio. Dicho de otro modo: el legislador básico no ha ocupado más espacio normativo; ha cambiado el sentido político de su regulación en el marco del amplio margen de configuración que le asigna la Constitución.

En todo caso, la configuración de estos entes como estructuras desconcentradas, sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia, se justifica en intereses generales de alcance supraautonómico [STC 214/1989, FJ 15 b)]. De un lado, el Ayuntamiento se erige en el centro de imputación de las obligaciones y los derechos dimanantes de la actividad de estas formas de organización desconcentrada y, de otro, los órganos municipales de gobierno se relacionan con estas en términos de jerarquía.

Cabe añadir que la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas formas de organización desconcentrada así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica. Consecuentemente, el art. 24 bis LRBRL se sitúa dentro de los márgenes del art. 149.1.18 CE.

c) La disposición transitoria 4ª LRSAL prevé la supresión de entidades locales menores ya constituidas (o su conversión en “*formas de organización desconcentrada*”), cuando no presenten sus cuentas a la Comunidad Autónoma y al Estado. La Comunidad Autónoma tiene el encargo de acordar la disolución.

Según hemos razonado ya, la organización interna municipal corresponde a los propios Ayuntamientos en el marco de la legislación sobre régimen local, que en este punto ha de ser, en principio, prevalentemente autonómica. No obstante, la protección de intereses supraautonómicos puede llegar a justificar una regulación básica a este respecto. Este Tribunal ha entendido amparadas en el art. 149.1.18 CE las normas de la LRBRL que, sin limitarse a regular los órganos municipales de gobierno (pleno, alcalde y junta), prevén la existencia de órganos de gestión desconcentrada. La disposición transitoria 4ª LRSAL plantea en cierto modo el supuesto inverso: la supresión preceptiva de estructuras organizativas o conversión preceptiva en formas de organización desconcentrada. Ningún reproche puede merecer que el Estado haya establecido la obligación de presentación de cuentas que pesa sobre las entidades locales menores. Según se ha razonado ya, el art. 149.1.18 CE permite al Estado dictar algunas reglas o previsiones básicas en relación con las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

A su vez, la previsión impugnada puede encuadrarse específicamente en el art. 149.1.14 CE; está estrechamente vinculada a los principios constitucionales que deben regir el gasto público.

Por otro lado, tal obligación y la medida asociada a su incumplimiento se inscriben en una regulación básica cuya densidad ha disminuido en alguna medida con incremento correlativo del espacio abierto a la autoorganización municipal y a la normativa autonómica sobre régimen local, según hemos razonado ya. Con independencia de su virtualidad real, es claro que la medida incide directamente en la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) con el fin de proteger intereses supraautonómicos, en general, ahorrar dinero público y facilitar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular.

El Estado no ha disuelto directamente entidad local menor alguna ni ha invadido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, la puesta en marcha de la medida prevista en la disposición controvertida depende en última instancia de la voluntad de las propias entidades locales y de que estas respeten una norma. Queda en manos de las propias entidades locales menores y de sus Ayuntamientos evitar su disolución (o transformación en formas de organización desconcentrada) mediante el cumplimiento de una carga a todas luces razonable. En segundo lugar, la adopción de la medida corresponde a la Comunidad Autónoma.

El legislador estatal no ha precisado el alcance de una carga cuyo incumplimiento puede acarrear consecuencias trascendentales desde la perspectiva de la autonomía municipal bajo la óptica jurídico-constitucional, ello no es en sí problemático en el contexto de una submateria que corresponde, en principio, a la normativa local y autonómica, pudiendo el Estado solo dictar algunas reglas o previsiones. Al contrario, la indefinición de la disposición transitoria 4ª LRSAL supone el reconocimiento de márgenes de actuación a las Comunidades Autónomas. En todo caso, si estas mostrasen excesivo rigor en un supuesto concreto, bien al determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas., la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, excediendo por tanto el objeto del presente proceso constitucional. No obstante, la disposición transitoria 4ª LRSAL ha sobrepasado claramente los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión. Por un lado, quedan fuera de la hacienda general (art. 149.1.14 CE) las normas que, como la ahora enjuiciada, no están directamente relacionadas con la suficiencia financiera de los entes locales ni establecen reglas y principios comunes sobre su actividad financiera capaces de hacer realidad el principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE). A su vez, el alcance

de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de las Administraciones públicas, que aquellas que inciden más directamente en su actividad externa, porque el objetivo fundamental, aunque no el único, del art. 149.1.18 CE es garantizar a los administrado un tratamiento común ante ellas.

Qué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución en este caso y cómo ha de hacerlo son esencialmente “*cuestiones de organización administrativa*” que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. En este supuesto, no hay razones constitucionales que justifiquen que las bases descendan a la regulación de estos detalles. Por eso la determinación del legislador estatal infringe los arts. 148.1.1ª CE y 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso Decreto del órgano de gobierno, incluido en el apartado 3 de la disposición transitoria 4ª LRSAL, y desestimar esta impugnación en todo lo demás.

8. El recurso impugna dos previsiones que se ocupan de la mancomunidad y el consorcio: la disposición transitoria 11ª LRSAL y el art. 57 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL), respectivamente.

a) La mancomunidad y el consorcio son formas organizativas que permiten a los municipios colaborar entre sí y con Administraciones de otros niveles territoriales para la prestación de servicios públicos. La LRSAL se refiere expresamente a la mancomunidad y al consorcio como fórmulas de gestión compartida.

El régimen jurídico de las mancomunidades de municipios permanece sustancialmente inalterado. La LRSAL no ha modificado los preceptos que atribuyen la constitución de las mancomunidades y la elaboración de sus estatutos a los propios municipios; las novedades son las introducidas en la disposición transitoria 11ª LRSAL: 1) el objeto de la mancomunidad es más limitado; 2) el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá iniciar y resolver un expediente de disolución contra las mancomunidades que a 30 de junio de 2014 no hubieran adaptado sus estatutos al art. 44 LRBRL (párrafos primero y tercero de la disposición transitoria 11ª LRSAL).

Respecto de la fórmula consorcial, la reforma de su régimen jurídico básico consiste en: 1) la introducción de previsiones aplicables *solo* a los consorcios locales en la LRBRL 2) la introducción de previsiones aplicables a *todos* los consorcios en la Ley 30/1992. Tras

la aprobación de la LRSAL, el régimen general del consorcio ha sido objeto de múltiples intervenciones legislativas⁵⁵⁹.

El enjuiciamiento, en palabras del Consejo de Estado ha de limitarse al art. 57 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL). Establece esencialmente lo siguiente: 1) el consorcio queda configurado, al igual que el convenio interadministrativo, como un instrumento que permite la colaboración voluntaria (que puede ser vertical) en relación con los servicios locales y los asuntos de interés común (párrafo primero del apartado 1); 2) el recurso a la fórmula consorcial se configura como subsidiario respecto de la fórmula convencional y, en todo caso, condicionado al cumplimiento de criterios de eficiencia (apartados 2 y 3); 3) los consorcios constituidos no podrán demandar más recursos de los inicialmente previstos (apartado 3).

b) Según el recurso, la disposición transitoria 11ª LRSAL y el art. 57 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL) penetran un ámbito competencial que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas. El legislador estatal no estaría autorizado a limitar la constitución de los consorcios apelando al principio de sostenibilidad financiera. Se habría vulnerado también la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1 CE) al identificar el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma encargado de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de las mancomunidades.

Al reseñar la doctrina constitucional (FJ 5 de esta Sentencia), hemos razonado igualmente que el art. 149.1.18 CE puede dar cobertura a una legislación básica estatal que incida sobre los entes locales con autonomía constitucionalmente garantizada, que proyecte los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local o que articule una ordenación básica de las relaciones interadministrativas de cooperación. Las mancomunidades y los consorcios no son ajenos a ninguno de estos aspectos: 1) sus intereses son los de los entes locales mancomunados o consorciados; 2) su régimen de constitución, funcionamiento y funciones es evidentemente relevante bajo la óptica de la racionalidad del gasto público; 3) son instrumentos fundamentales para la gestión compartida.

⁵⁵⁹ PALLARES MORENO, M.: “Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 15 de febrero de 2001”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 47, 2002, p. 79 y 85. Del mismo autor ” La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/1983, de 1 de junio, del Parlamento andaluz)”, en La provincia. XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pág. 423 y ss.

La disposición transitoria 11ª LRSAL delimita los servicios que admiten la mancomunidad como fórmula de gestión compartida. Esta previsión, con independencia de su virtualidad real, se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE). El examen de los arts. 25 y 26 LRBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los Ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales⁵⁶⁰.

Este razonamiento es extensible al art. 57 LRBRL. Remite el régimen de las fórmulas de cooperación a los términos previstos en las leyes. Ningún problema de constitucionalidad puede suscitar la previsión genérica de que el consorcio, sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local, debe permitir una asignación más eficiente de los recursos económicos y mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (apartados 2 y 3).

La preferencia asignada a la fórmula convencional en detrimento de la consorcial constituye una directriz directamente encaminada a desarrollar una política de contención de personificaciones públicas que se sitúa dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE.

Por otra parte, el Estado no ha disuelto directamente mancomunidad alguna. La disolución se produce solo si las mancomunidades no respetan normas básicas a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligadas. A su vez, la obligación cuyo incumplimiento acarrea la disolución se refiere a la adaptación de los estatutos de la mancomunidad a una norma básica que lleva más de una década en vigor. Por otra parte, quien aprecia y aplica esta causa de disolución es la Comunidad Autónoma.

⁵⁶⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: "Las competencias propias de las Corporaciones Locales", en el libro colectivo "Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, (Dir. Santiago Muñoz Machado), Iustel, 3ª edición, Madrid, 2011. TOSCANO GIL, F.: "La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación" en RIVERO YSERN, J.L.: (Dir.), Derecho local de Andalucía de 11 de junio, de Autonomía Local, Madrid, Iustel, 2012, págs. 401-438.

No obstante, tiene razón la Asamblea legislativa recurrente cuando denuncia la extralimitación que supone la indicación precisa del órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución. Tal indicación vulnera los arts. 148.1.1ª CE y 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “el Órgano de Gobierno de” incluido en el párrafo tercero de la disposición transitoria 11ª LRSAL y desestimar esta impugnación en todo lo demás.

El segundo bloque de impugnaciones se refiere a la nueva ordenación de las competencias locales. Se recurren los arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LRBRL (en la redacción dada por los apartados 3, 8, 10 y 21, respectivamente, del art. 1 LRSAL) así como las disposiciones adicionales 9ª y 15ª y transitorias 1ª a 3ª, todas de la LRSAL. La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales. Distribuye todo el poder público entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A su vez la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales. Esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el tramo de atribuir competencias locales. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), la protección constitucional de la autonomía local obliga solo a asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración. Señala en este sentido: “*se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*” Ello implica que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3). A la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la Comunidad Autónoma debe respetar las bases del régimen local, además de la garantía constitucional de la autonomía local y la regulación que a este respecto pueda eventualmente incluir su propio Estatuto de Autonomía.

El Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer las condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial estatal y las Comunidades Autónomas han de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Más delicado resulta determinar si el art. 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica. Se trata de concretar si el Estado debe solo identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la Comunidad Autónoma decidir cuáles son las competencias

locales; o si puede ir más lejos, habilitando competencias directamente o identificando específicamente las atribuciones locales en ámbitos de titularidad autonómica.

El modelo que en su día diseñó la LRBRL establecía, en líneas generales, unas bases estatales poco incisivas que, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, no añadían muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local.

No obstante, algunas previsiones de la LRBRL, ya en su redacción originaria, habilitaban directamente a los entes locales a ejercer competencias en ámbitos materiales propios de las Comunidades Autónomas. Así, el art. 28 LRBRL que establecía la siguiente cláusula general: *“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente”*.

Cabe citar igualmente el art. 25.1 LRBRL: *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*. El art. 25.1 admitía otras interpretaciones ha funcionado como una habilitación general y directa, según la exposición de motivos de la LRSAL, que la concibe como fuente de duplicidades e ineficiencias en la gestión de los recursos públicos.

Más claro aún es el caso del caso del art. 26.1 LRBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio.

A su vez, la redacción originaria del art. 36.1 LRBRL establecía ya que son competencias propias de la Diputación: *“la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica”*

y de gestión, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”.

El Parlamento y la Junta de Galicia recurrieron en su momento el art. 28 LRBRL porque entendían que afecta e incide ilegítimamente en el sistema constitucional de distribución de competencias, ya que se asignan a los municipios competencias de simple ejecución en detrimento de la Comunidad Autónoma, que es la titular. Al resolver la impugnación, la STC 214/1989, FJ 12, afirmó, en consonancia con los recurrentes, que el precepto encierra una *“cláusula competencial genérica que habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones”*. Sin embargo, desestimó la impugnación: esas actividades complementarias en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas.

Los arts. 25.1, 26.1 y 36 LRBRL no fueron impugnados, pero la STC 214/1989, FJ 3 a), también los juzgó legítimos en términos constitucionales. Después, la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 3, se pronunció ya de modo directo sobre las letras a) y b) del art. 36.1 LRBRL, reputándolas materialmente básicas *ex art. 149.1.18 CE* porque sirven para delimitar *“las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio”*.

Sin embargo, la propia STC 214/1989, al referirse al art. 2 LRBRL, desarrolló razonamientos que daban claramente a entender que el Estado puede atribuir competencias locales a través, únicamente, de sus competencias sectoriales, en ningún caso como bases del régimen local *ex art. 149.1.18 CE*. Así, al descartar la inconstitucionalidad del apartado 1 del indicado artículo: resulta plenamente adecuado a la Constitución. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. La STC 214/1989 concluye que *“delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica”*. De igual manera, la Sentencia declaró que, en sectores cuya regulación comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, las *“leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden a las Entidades Locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía”*, pero si exceden de lo necesario habrán *“invadido las competencias comunitarias”* y serán por ello inconstitucionales.

La contradicción reseñada es solo aparente; la cuestión de si el art. 149.1.18 CE permite la identificación precisa o la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica no admite una respuesta unívoca. En principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución, las bases del régimen local y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone un obstáculo a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino.

10. El art. 27 LRBRL, tras la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL, sigue permitiendo que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen el ejercicio de sus competencias respectivas en los municipios (apartado 1). Se trata de las llamadas “*competencias delegadas*” (art. 7.3 LRBRL) o “*atribuidas por delegación*” (art. 7.1 LRBRL); competencias ejercidas bajo la dirección y el control de la entidad territorial titular, pero cuya efectividad exige la aceptación municipal. La nueva regulación se orienta a garantizar la suficiencia financiera del municipio, mejorar el servicio a la ciudadanía, incrementar la transparencia de los servicios públicos y contribuir a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos.

Por otro lado, el régimen básico de las demás competencias municipales ha sufrido relevantes modificaciones. La LRSAL reformula la redacción de los arts. 7.4, 25 y 26 LRBRL y deroga el art. 28 LRBRL. Con todo ello intenta, según su exposición de motivos, “*definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas*”.

a) Las competencias “*propias*” se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5, LRBRL).

Estas normas deben en cada caso: 1) “*evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera*”; 2) “*prever la dotación de los recursos necesarios para*

asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que ello pueda conllevar en ningún caso un mayor gasto de las Administraciones Públicas”; 3) *“ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas”* y, si la ley es estatal, *“de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados”*; 4) garantizar que *“no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública”*.

b) La nueva redacción del art. 25.2 LRBRL no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas. A este respecto, la novedad es la relativa constrictión de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud.

c) Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LRBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer *“en todo caso”* de competencias *“propias”*, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas.

La interpretación de que las *“competencias propias”* municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LRBRL resulta igualmente de previsiones generales de la LRBRL que han permanecido inalteradas. Así, la precisión de que *“las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación”* (art. 7.1 LRBRL) y la obligación de que *“la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias”*, garantice *“la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales”* y el *“derecho”* de *“los Municipios, las Provincias y las Islas”* a *“intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia* (art. 2.1 LRBRL). Respecto de este último precepto, la LRSAL solo ha incluido un último inciso para añadir la *“estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”* como límite a la atribución de competencias locales (art. 1.1, apartado 1).

Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas, tendría que haberlo establecido expresa o

inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LRBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía.

A este respecto, debe realizarse aún otra precisión. El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LRBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen:

- 1) evaluación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- 2) análisis del impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas.
- 3) dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las Administraciones públicas.

d) La LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LRBRL. En particular, modifica la redacción del apartado 1 del art. 25 con el fin de que la atribución de competencias “propias” quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5. Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LRBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL deroga expresamente en paralelo el art. 28 LRBRL, conforme al que los municipios podían “*realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”.

En sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, se establece otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales. Estas competencias se llamaban “*impropias*” en el anteproyecto. En el art. 7.4 LRBRL reciben la denominación de “*competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*”. Su ejercicio es posible solo si:

- 1) No hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal.
- 2) No se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración.

3) Hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia.

Cumplidas estas exigencias, el municipio podrá ejercer la competencia “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (art. 7.2 LRBRL). Por eso la doctrina las ha denominado, en positivo, competencias “propias generales”. Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LRBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas.

e) Junto a esta regla habilitante general, hay las reglas habilitantes específicas incluidas en la propia legislación básica. La nueva redacción del art. 26 LRBRL (dada por el art. 1.9 LRSAL) mantiene un listado de servicios mínimos y, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa a los municipios en orden a su establecimiento. La novedad es que suprime o reduce el alcance de algunas obligaciones prestacionales recogidas en la redacción anterior.

Se está así ya en condiciones de resolver las impugnaciones relacionadas con la ordenación de las competencias municipales. El recurso razona la inconstitucionalidad del art. 27 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL) en conexión con el art. 7.4 LRBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL), así como de la disposición adicional 9ª LRSAL.

El recurso considera que la delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y, por tanto, una fórmula respecto de la que la Comunidad Autónoma ha de tener plena disponibilidad. El art. 27 LRBRL, regularía de manera tan detallada sus condiciones que podría considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal. El art. 7.4 LRBRL vulneraría igualmente la Constitución al disponer que las Comunidades Autónomas preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Estas técnicas impedirían que los Ayuntamientos desarrollen competencias propias. La disposición adicional 9ª LRSAL desbordaría igualmente el art. 149.1.18 CE toda vez que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario.

La nueva redacción del art. 27 LRBRL, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para

extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la Comunidad Autónoma o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad. El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales. El propio precepto dispone que la delegación garantizará la suficiencia financiera del municipio, mejorará el servicio a la ciudadanía, incrementará la transparencia de los servicios públicos y contribuirá a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (apartados 1 y 3).

Alguna previsión del art. 27 LRBRL está directamente relacionada con la suficiencia financiera del municipio. Así, en particular, la exigencia de que la delegación vaya siempre acompañada de la correspondiente financiación con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico correspondiente (apartado 6, párrafo primero).

Respecto del art. 27 LRBRL en su conjunto hay que tener en cuenta que la legislación básica del régimen local (art. 149.1.18 CE) “*comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias locales*”. Entre estos aspectos se halla, sin duda, la delegación en relación con la delegación de competencias estatales en los entes locales y de las competencias locales en las entidades territoriales supralocales.

A través del precepto controvertido, el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal y requisitos formales, pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda. Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias.

Al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), establece una base destinada a “*concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada*”. Lo mismo cabe afirmar respecto de otra serie de previsiones: el ente local puede renunciar a la delegación si la Administración delegante incumple sus obligaciones financieras o ante la imposibilidad suficientemente justificada de desempeñar la competencia delegada sin menoscabo en el ejercicio de las competencias propias (apartado 7); puede también compensar las obligaciones financieras incumplidas por la

Administración delegante con los créditos que ésta tenga frente a él (apartado 6, párrafo segundo).

La STC 233/1999 afirmó que “ha de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia básica del Estado en materia de hacienda local” un régimen de compensación de créditos del Estado y los entes locales en alguna medida similar al establecido ahora para créditos recíprocos de los entes locales y las Comunidades Autónomas.

Se trata de evitar así una innecesaria reiteración de procedimientos administrativos. A su vez, las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración, son consubstanciales a la técnica de la delegación sin que supongan en modo alguno vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Su fundamento se halla, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la Administración delegante es titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad.

El recurso de inconstitucionalidad ha puesto en conexión los controles previstos en el art. 27 LRBRL con los regulados en el art. 7.4 LRBRL, pese a que, en realidad, son de muy diversa naturaleza.

Las condiciones que impone el art. 7.4 LRBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada. Cumplidas las exigencias del art. 7.4 LRBRL, el ente local podrá llevar a cabo la tarea “*en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas*” (art. 7.2 LRBRL).

Para valorar si el art. 7.4 LRBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales que, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, hemos resumido recientemente en la STC 154/2015, de 9 de julio, FFJJ 6 y 8. Los controles que diseña el art. 7.4 LRBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas.

Corresponde entonces aplicar la doctrina constitucional relativa a los límites que los arts. 137, 140 y 141 CE imponen a la atribución (o supresión) de competencias locales. Conforme a esta doctrina, al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de “*libertad de configuración*”, pero deben graduar “el alcance o intensidad de la intervención local. Habría vulneración de la autonomía local solo si a través de aquellos informes y exigencias materiales, el art. 7.4 LRBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses. Resulta evidente que tal imposibilidad no se produce en el contexto de un modelo básico que atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (art. 26 LRBRL), permite a las leyes atribuir específicamente competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan “*en todo caso*” dentro de determinados ámbitos materiales (art. 25.2 LRBRL). A su vez, el art. 7.4 LRBRL se apoya en intereses supralocales para restringir la posibilidad de ejercicio de “*competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*”.

Por otra parte, las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local. Son ellas - no el art. 7.4 LRBRL- las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impedirían efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante. Consecuentemente, la impugnación del art. 7.4 LRBRL, en cuanto a que los controles previstos vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local, debe reputarse “preventiva” y, por ello, desestimable [por todas, SSTC 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 e)].

La STC 154/2015, FJ 6 e), en particular, ha desarrollado esta doctrina con relación a un precepto que permitía a la Consejería competente establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento en las delimitaciones de reserva de terrenos para el patrimonio autonómico de suelo: “el precepto impugnado no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal

La disposición adicional 9ª LRSAL obliga a adaptar a lo previsto en ella los “*convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación*” que “*lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas o “distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 LRBRL”. Tales convenios “quedarán sin efecto” si el Estado y las Comunidades Autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014.*

La norma adolece de imprecisión, pero está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el art. 27.6 LRBRL, en particular.

La disposición controvertida resulta claramente amparada por el art. 149.1.18 CE. La disposición impugnada no implica estrictamente la supresión de instrumentos de cooperación, en general, y de convenios de delegación, en particular. Por un lado, exige su adaptación a un régimen cuya fijación corresponde al Estado y, por otro, establece que el incumplimiento de ese régimen lleva aparejada la extinción. El mantenimiento de los convenios, acuerdos y mecanismos de colaboración depende así de la voluntad de los entes territoriales que los han suscrito. Consecuentemente, procede desestimar la impugnación.

Se impugna el art. 25 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL, también en conexión con el art. 7.4 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL.

a) Según el recurso, el art. 25, en combinación con el art. 7.4, ambos de la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, degradaría al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias y a los municipios en la calidad de las atribuciones recibidas. Su apartado 2 del art. 25 LRBRL fijaría un listado *numerus clausus* que cierra el ámbito material dentro del cual los municipios pueden ejercer competencias propias. Impediría que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias para ampliar las municipales. Frente a la interpretación del art. 25.2 LRBRL que propone la Asamblea legislativa de Extremadura, cabe reiterar que, en realidad, la norma indica solo las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las Comunidades Autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución. No es solo que esta interpretación fluya con naturalidad; es que la opuesta que propone el recurso es imposible en ausencia de una determinación legal inequívoca en ese sentido y, además, manifiestamente contraria al sistema constitucional de distribución competencial, según se ha razonado ya. Consecuentemente, el art. 25.2 LRBRL no puede vulnerar las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Bajo la perspectiva de los entes locales, el art. 25.2 LRBRL: 1) eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE); 2) no impide que, en cualesquiera otros ámbitos materiales, siga operando la garantía constitucional de la autonomía local. Por tanto, la nueva redacción del art. 25.2 LRBRL, no solo no vulnera

la garantía constitucional de la autonomía local, sino que la eleva en alguna medida en línea con la redacción anterior.

La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LRBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”. Consecuentemente, el legislador competente según la materia conserva la capacidad de distribuir poder local en los ámbitos excluidos con sujeción a la garantía constitucional de la autonomía municipal y a los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria; además de a las exigencias derivadas de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL y, en el caso de las Comunidades Autónomas, a las indicaciones que eventualmente incluyan los Estatutos de Autonomía.

Por otra parte, es verdad que, tal como destaca el recurso de inconstitucionalidad, el Estatuto de Autonomía, en tanto que “norma institucional básica” (art. 147.1 CE), puede contener las *“líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma. Ahora bien, también hemos dicho que esa regulación esencial vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de “la competencia básica que al Estado corresponde en la materia “*

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 25.2, en relación con el art. 7.4, ambos de la LRBRL, en la redacción dada por los apartados 8 y 3, respectivamente, del art. 1 LRSAL.

b) Los apartados 3 y 5 del art. 25 LRBRL desbordarían, según el recurso, los límites del art. 149.1.18 CE al exigir que las Comunidades Autónomas determinen específicamente las competencias municipales propias. Ello supondría, para las Comunidades Autónomas, una injerencia injustificada en sus competencias y, para los municipios, una degradación igualmente injustificada de su autonomía. De modo que el juego conjunto de los apartados 3 y 5 del art. 25 y el art. 7.4, todos de la LRBRL, vulneraría el sistema constitucional de distribución competencial y la garantía de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, los apartados 3 y 5 del art. 25 LRBRL impiden, en efecto, que estas atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas. Ahora bien, ello no es más que una opción política

del legislador básico. Desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), ese modelo debe asegurar necesariamente que los municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correspondiente a la intensidad de los intereses implicados.

No puede producirse la vulneración de los arts. 137 y 140 CE solo porque el art. 25 LRBRL exija concreción a las leyes atributivas de competencias propias municipales. Que los municipios consigan o no la capacidad de intervención dependerá de lo que establezcan unas leyes que ahora deben ser necesariamente específicas.

El art. 7.4 LRBRL contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. El legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos.

Cabe trasladar aquí la doctrina constitucional relativa a la “*cláusula competencial genérica*” que incluía el art. 28 LRBRL: esas actividades complementarias en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas. Por tanto, el art. 7.4 LRBRL no vulnera las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), tal como se ha razonado en el fundamento jurídico anterior. Procede la desestimación por parte del Consejo de Estado de la impugnación del art. 25, apartados 3 y 5, en relación con el art. 7.4, ambos de la LRBRL, en la redacción dada por los arts. 1.8 y 1.3 LRSAL.

c) El recurso razona igualmente que el apartado 4 del art. 25 LRBRL viene a prohibir que las Comunidades Autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto. La posibilidad de que la Comunidad Autónoma atribuya competencias municipales habría pasado a depender del simple coste correspondiente al ejercicio de la competencia en cuestión, considerado individualmente, sin relación con el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas. Ello entrañaría la violación de la garantía constitucional de la autonomía local y de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

El inciso final del art. 25.4 LRBRL constituye una medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general conforme a la cual al Estado le corresponde, como ya dijimos, no sólo la regulación del régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía.

En realidad, la previsión controvertida no establece una simple prohibición de que las Comunidades Autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto, tal como alega el recurso. Para las Comunidades Autónomas, la previsión supone que, al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria. No queda imposibilitada la atribución de competencias que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto. En tales casos, la norma obliga solo a que las Comunidades Autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia. El art. 25.4 LRBRL no vulnera las competencias autonómicas ni impide por sí que los entes locales puedan intervenir en los asuntos que les afectan. Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 25.4 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL.

Se impugnan las disposiciones adicionales 11^a y 15^a y transitorias 1^a, 2^a y 3^a LRSAL.

a) Las disposiciones transitorias 1^a y 2^a LRSAL abordan dos servicios típicamente Municipales: “*los servicios sociales y de promoción y reinserción social*” y “*la participación en la gestión de la atención primaria de la salud*”. Tales servicios se refieren a materias previstas como autonómicas en los apartados 20 (“*asistencia social*”) y 21 (“*sanidad e higiene*”) del art. 148.1 CE y en los Estatutos de Autonomía⁵⁶¹.

Se trata de servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron las Comunidades Autónomas o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos. Más precisamente, son servicios que, incluidos en el anterior listado de materias del art. 25.2 LRBRL, muchos municipios venían prestando, bien de hecho, bien al amparo de normas jurídicas, en particular: 1) legislación autonómica; 2) las cláusulas generales de la LRBRL; 3) la habilitación directa

⁵⁶¹ ALEMÁN BRANCHO, M. C.: “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, en Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social, núm. 2, 2013.

para la “*prestación de servicios sociales*”, configurada como obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes.

La LRSAL ha excluido estos servicios del elenco de materias dentro de las que “en todo caso” las leyes autonómicas deben atribuir competencias propias. A su vez, no las habilita directamente. Más aún, a través de las disposiciones controvertidas establece la prohibición tanto de que las Comunidades Autónomas atribuyan estos servicios como competencias propias locales como de que los entes locales los desarrollen como competencia “*distinta de las propias o atribuidas por delegación*” todo ello aunque con anterioridad estuvieran previstas como competencias “*propias del Municipio*” de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). Un ente local podrá ejercer tales competencias solo si las recibe por delegación (apartados 4 y 5 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). Otros preceptos de la LRSAL acotan el alcance de esta prohibición. Entre las materias en que, conforme a la nueva redacción del art. 25.2 LRBRL, la ley debe “*en todo caso*” atribuir competencias propias municipales subsisten la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”

Y otras relacionadas con la salud o la sanidad: “*protección de la salubridad pública*” ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante y “*medio ambiente urbano*”. A su vez, la actual redacción del art. 26.1 c) LRBRL habilita directamente a los municipios con población superior a los 20.000 habitantes a ejercer la competencia de “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”, que queda establecida como servicio obligatorio. Consecuentemente, la prohibición de que los municipios ejerzan competencias de asistencia social y atención primaria a la salud (disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL) no se extiende a las concretas tareas asistenciales y sanitarias directamente atribuidas a los Ayuntamientos por el art. 26 LRBRL. Acotado así el alcance de la prohibición, tratándose de servicios de titularidad autonómica (por virtud de los Estatutos) que el nivel local no puede ya desarrollar (por virtud de las disposiciones impugnadas), la Ley controvertida prevé el traspaso a las Comunidades Autónomas. Incluye, además, normas sobre el modo en que ha producirse el indicado traspaso y la ulterior gestión de los servicios traspasados.

Así, la LRSAL prevé un “*plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios*” que ha de elaborar la Comunidad Autónoma. En el caso de los servicios sanitarios, la disposición transitoria 1ª.2 concreta, además, el ritmo del proceso: cada año las Comunidades Autónomas asumirán un veinte por ciento de la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas.

A ello se añaden otras condiciones, en particular: a) la Comunidad Autónoma debe sufragar íntegramente estos servicios cuando, habiéndose resistido a asumirlos, el nivel municipal esté llevándolos a cabo; y b) en este caso, si no proporciona al municipio las cuantías precisas, el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan en aplicación de su sistema de financiación. La disposición adicional 11ª LRSAL establece otras condiciones, vinculadas a la anterior: la Comunidad Autónoma debe comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas tanto la asunción de aquellos servicios y competencias como las obligaciones que tuviera reconocidas y estuvieran pendientes de pago a los municipios. Asumida la gestión del servicio, opera igualmente una exigencia relativa al modo en que la Comunidad Autónoma debe llevarla a cabo: *“no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas”*.

b) El recurso de inconstitucionalidad alega que las Comunidades Autónomas son titulares nada más que de las competencias que les atribuyen sus Estatutos. Señala que la ampliación competencial extraestatutaria es posible, pero solo a través de los instrumentos previstos en la Constitución. Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª habrían transferido competencias sin ajustarse al procedimiento constitucionalmente establecido. Consecuentemente, el legislador estatal habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al articular una ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas al margen del procedimiento constitucionalmente establecido. Por otra parte, el recurso razona que las disposiciones transitorias 1ª.5 y 2ª.5 y adicional 11ª incurren en inconstitucionalidad por estos motivos, además por los que sostienen la impugnación de otros preceptos de la LRSAL, que vulnerarían la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera garantizada en el art. 156 CE por autorizar al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación.

Según ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 9, la Constitución distribuye todo el poder público entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los entes locales obtienen solo las atribuciones que les confieran el Estado y las Comunidades Autónomas. Según ha quedado ya expuesto, se está ante servicios de competencia autonómica que el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación *ex art. 149.1.18 CE* de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos.

La innovación normativa consiste, en primer término, en la prohibición de que los entes locales puedan prestarlos como competencias propias o como competencias *ex art. 7.4 LRBRL*. Ello resulta a las claras de la previsión de que los entes locales podrán prestar

estos servicios solo de modo transitorio o mediante delegación También de la previsión de que “*las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad*”, “*la gestión de los servicios*” o “*la cobertura inmediata de dicha prestación*”. En la medida en que la titularidad era ya autonómica por virtud de los Estatutos, lo que está ordenándose es, simplemente, que el nivel local deje de gestionar aquellos servicios como competencias propias. De modo que el traspaso de la gestión a la Comunidad Autónoma trae causa del doble juego de, por un lado, la prohibición que establecen las previsiones controvertidas y, por otro, las atribuciones competenciales de los Estatutos de Autonomía. En segundo término, las disposiciones impugnadas innovan también en la parte en que regulan tanto el traslado competencial indicado como el modo en que las Comunidades Autónomas gestionarán el servicio.

A la vista de estas consideraciones, no puede afirmarse que el Estado ha vulnerado el art. 150 CE por llevar a cabo una ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas al margen del cauce constitucionalmente previsto. Como afirma el Abogado del Estado, tal ampliación no se produce estrictamente en la medida en que es el propio Estatuto el que atribuyó en su momento a la Comunidad Autónoma la titularidad de las competencias en materia de asistencia social y sanidad. Ahora bien, no por ello estas disposiciones dejan de plantear la posible extralimitación competencial que denuncia la Asamblea legislativa de Extremadura.

El problema constitucional no es si el Estado ha llevado a cabo una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas, sino si ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local *no* puede desarrollar determinadas competencias.

c) En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la distribución del poder local ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, según se ha recordado ya. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y conferir competencias a los entes locales. El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle. Ciertamente, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales. Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las

atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones.

La LRSAL halla amparo en el art. 149.1.18 CE cuando impone exigencias a la atribución de competencias propias) y al ejercicio de las “*distintas de las propias y atribuidas por delegación*” para asegurar que el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias entidades locales desarrollen un sistema competencial ajustado a los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) sin perder de vista la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Las bases están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndolas directamente por sí, ni impidiendo que las Comunidades Autónomas opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus Estatutos. La LRSAL también se sitúa dentro de aquel título competencial cuando deja de habilitar directamente a los municipios la prestación de servicios sociales, que han desaparecido del listado de servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LRRL). Del mismo modo, el art. 149.1.18 CE da cobertura a la exclusión de la asistencia social y la sanidad del elenco de materias dentro del cual las leyes deben asegurar que los Ayuntamientos dispongan —en todo caso— de competencias propias. Tampoco esta previsión impide que la Comunidad Autónoma opte por asegurar a los municipios tales competencias con sujeción a las indicadas condiciones básicas.

Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso. Las Comunidades Autónomas, son competentes para decidir -con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

La Comunidad Autónoma está sometida a los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria, además de a la garantía constitucional de la autonomía municipal en los Estatutos de Autonomía-. Dentro de este contexto normativo, a ella le debe corresponder la decisión última sobre si los municipios situados en su órbita territorial deben o no prestar servicios reconducibles a los ámbitos competenciales que tiene estatutariamente reservados y, en su caso, sobre el modo en que ha de efectuarse el correspondiente traslado. Al prohibir la descentralización de aquellos servicios, por un lado, y fijar una serie de plazos y condiciones al traspaso, por otro, las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales (art. 149.1.18 CE) y, con ello, han invadido

las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad, recogidas en los apartados 24 y 27, respectivamente, del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Ciertamente, las disposiciones controvertidas permiten una forma menor de descentralización, la delegación, que no alcanza a la titularidad, pero sí al ejercicio de la competencia. La efectividad de la delegación exige la aceptación del municipio delegado (art. 27.5 LRBRL), lo que impide que las Comunidades Autónomas puedan apoyarse en esta técnica para desarrollar una política competencial propia que los Estatutos de Autonomía ordenan que sea establecida por ellas⁵⁶². A su vez, no porque la Comunidad Autónoma conserve la posibilidad de acudir a esta técnica, el legislador básico estatal deja de traspasar los márgenes del art. 149.1.18 CE al prohibir en ámbitos de competencia autonómica la utilización de otras fórmulas (singularmente, la atribución de aquellos servicios como competencias propias municipales), por un lado, y al fijar condiciones y plazos a un traspaso cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, por otro.

Sin duda alguna, el Estado, tiene la responsabilidad de perseguir los objetivos constitucionales, e y los mandatos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que aquellas normas constitucionales se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que deben darles cumplimiento en el marco de sus atribuciones estatutarias, tanto ejecutivas como normativas (completas o de desarrollo). De ahí que, frente a las alegaciones del Abogado del Estado, hay que insistir en que el art. 135 CE no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional que permita al Estado eliminar las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas para organizar sus servicios.

El apartado 1 de esas disposiciones señala que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de aquellas competencias “*de acuerdo con*” “las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales”. Esta mención no abre la interpretación de que las normas que podrían eventualmente incurrir en inconstitucionalidad son, no las disposiciones transitorias 1ª y 2ª, sino las reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales.

Como destaca el propio Abogado del Estado, las previsiones controvertidas se sitúan en un contexto normativo conforme al que los servicios indicados no son ya, en caso alguno, servicios municipales mínimos ni materias sobre las que las leyes autonómicas deben “*en*

⁵⁶² PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADAS, L.: “Descentralización/externalización de servicios y consolidación de cuentas en las corporaciones locales”, Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol XXXI, . Nº 111 (2002), págs.. 225-244.

todo caso” atribuir competencias municipales propias. A la vista de este conjunto normativo se desprende inequívocamente que la intención de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL es sustraer los indicados servicios a los entes locales.

A su vez, el tenor literal de estas disposiciones “es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias la titularidad”, “*la gestión de los servicios*” o la “cobertura inmediata de dicha prestación de prestar el servicio asumido” (“no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas”), asocian consecuencias represivas al incumplimiento de aquellos concretos plazos. La disposición adicional 11ª LRSAL impone una concreta exigencia a las Comunidades Autónomas a los efectos de efectuar compensaciones de créditos y, en su caso, retenciones con cargo al sistema de financiación de la Administración correspondiente.

Consecuentemente, dejan de desbordar los márgenes de lo básico; imponen claramente la centralización de aquellos servicios y regulan también de modo evidente el consiguiente proceso de traslación competencial.

Corresponde, pues, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL. También las de la disposición adicional 11ª LRSAL (igualmente impugnada) en la medida que sus previsiones están estrechamente ligadas a aquellas dos transitorias.

d) Conforme a la disposición transitoria 3ª LRSAL, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

La anterior redacción del art. 26.1 a) LRBRL habilitaba directamente a todos los municipios españoles la competencia de “*control de alimentos y bebidas*”, configurándola como servicio mínimo obligatorio. Conforme a la nueva redacción, los municipios no están ya directamente habilitados por el legislador básico para ejercer la competencia de control de alimentos y bebidas. La disposición transitoria 3ª LRSAL lleva esta regulación más lejos. Las Comunidades Autónomas serán quienes “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley” prestarán aquellos servicios “que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”; prohibiendo en consecuencia que puedan atribuírselos a los Ayuntamientos como competencia propia.

También en este caso la disposición controvertida ha desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales. Corresponde en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria 3ª LRSAL.

e) La disposición adicional 15ª LRSAL se refiere a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de otras competencias “que se prevén como propias del Municipio”, relativas a *“participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”*.

En este caso, se da la particularidad de que la nueva redacción del art. 25.2 LRBRL se refiere a estos servicios como materia dentro de la que la ley debe, en todo caso asegurar a los municipios competencias propias. De este modo, la LRSAL amplía legalmente el nivel de autonomía local constitucionalmente garantizado respecto de, precisamente, los servicios mencionados en su disposición adicional 15ª. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no solo pueden, sino que deben, atribuir necesariamente servicios reconducibles a esta materia y han de hacerlo como competencias propias municipales. Ahora bien, la disposición controvertida establece, inversamente, que *“las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad”* de aquellas competencias, *“aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local”*.

La LRSAL ha incurrido en una evidente antinomia al imponer a las Comunidades Autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible.

A estos efectos, se impone una interpretación que atienda al tenor de la disposición controvertida y a su conexión sistemática, no ya con el art. 25.2 n) LRBRL, sino también con las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL. A diferencia de estas, la que estamos examinando ahora carece por sí de efectos sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales.

En este caso, y a diferencia de lo previsto en los anteriores, la LRSAL no establece plan alguno ni regula un traspaso de servicios mediante ritmos y plazos, ni establece que *“tras la entrada en vigor de la Ley”* o antes de una determinada fecha, *“la Comunidad Autónoma asumirá la titularidad”*, *“la gestión de los servicios”* o la *“cobertura inmediata de dicha prestación”*. Sin prohibir que los municipios lleven a cabo el servicio como competencia propia, sin permitir que estos los desarrollen solo, en su caso, por delegación y sin fijar plan o calendario alguno, se limita a confiar los *“términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad”* a una intervención legislativa eventual y futura, esto es, a las *“normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, donde “se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”*.

A la vista de lo dispuesto en el art. 25.2 n) LRBRL, de la ausencia de una fecha límite para la articulación de un traspaso y, en general, del tenor de la disposición adicional 15ª LRSAL, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. En estos términos, el Consejo de Estado procedió a desestimar la impugnación de la disposición adicional 15ª LRSAL.

El recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 85.2 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL. Vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local y las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, que alcanzan a la regulación de las modalidades de gestión, sin que la prelación establecida pueda reputarse un principio básico que pueda establecer válidamente el Estado.

Conforme a la nueva redacción del art. 85.2 LRBRL, los “*servicios públicos de competencia local*” deben gestionarse “*de la forma más sostenible y eficiente*”. El recurso a la entidad pública empresarial o a la sociedad mercantil local cabe solo si resulta más sostenible y eficiente que la gestión mediante organismo autónomo o por la propia entidad local⁵⁶³.

Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, esta regulación impone limitaciones a la legislación autonómica del régimen local que deben reputarse básicas. La nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LRBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. Enmarcado en esta reflexión, el Consejo de Estado procedió a desestimar la impugnación del art. 85.2 LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL.

El recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 116 bis LRBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL, relativo al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la

⁵⁶³ KONINCKX FRASQUET, A.: “Comentario al art. 86 LRBRL” en Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local, coord. Domingo Zaballos, M.J., Civitas, Pamplona, 2013, págs. 1853-1865. Véase del mencionado autor “Comentario al art.87” en la obra colectiva Comentarios a la legislación básica de régimen local”. Tomo II, Thomson-Reuters-Civitas, tercera ed. 2013.

regla de gasto. Subraya que la previsión establece que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y aplicación de las medidas recogidas en aquellos planes. Tal medida incumpliría el art. 23.4 LOEPSF, que atribuye a las Comunidades Autónomas (que tienen atribuida la tutela financiera de los entes locales) la aprobación y seguimiento de los citados planes.

Conforme a la LOEPSF, “*en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo (art. 21.1)*”. La indicada Ley Orgánica regula los contenidos, la tramitación y el seguimiento del plan. En lo que aquí importa, dispone que, si la Administración incumplidora es una corporación local, corresponde al pleno la aprobación y a la Comunidad Autónoma (si tiene atribuida la tutela financiera del ente local) la aprobación definitiva (art. 23.4) y el seguimiento (art. 24.4). La previsión controvertida complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 LOEPSF e implicando a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes en las tareas de elaboración y seguimiento del plan. A la vista de la materia regulada cabe entender que se está ante una institución común a las haciendas locales o medida de coordinación de la hacienda estatal con las locales, directamente conectada, por lo demás, con la suficiencia financiera del municipio [STC 233/1999, FJ 4 b)]. Consecuentemente, el precepto se encuadra en el art. 149.1.14 CE.

Las medidas reguladas están estrechamente vinculadas a la configuración básica de la diputación provincial (arts. 31 a 38 LRBRL), las competencias locales (en especial art. 7.4 LRBRL), la gestión integrada de los servicios municipales obligatorios (arts. 26, 44 y 57 LRBRL), los entes menores o inframunicipales (art. 24 bis LRBRL), la organización local (arts. 19-24 bis LRBRL) y la fusión de municipios (art. 13 LRBRL). Esta conexión directa justifica que el Estado las incluya en la LRBRL sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE).

A su vez, el art. 116 bis LRBRL asigna a la diputación provincial tareas de colaboración, coordinación y seguimiento sin que ello suponga contradicción con la LOEPSF ni desbordamiento del sistema constitucional de distribución competencial. En estos términos, el Consejo de Estado procede a desestimar la impugnación del art. 116 bis LRBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL.

El recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 57 bis (introducido por el art. 1.17 LRSAL) y las disposiciones adicional 8ª y 11ª y transitorias 1ª.5 y 2ª.5 LRSAL, que

autorizan a la Administración General del Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación. El fundamento jurídico 13 b) de esta Sentencia ha ya declarado la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª y 2ª LRSAL, por lo que el examen de esta impugnación ha de quedar limitado al art. 57 bis LRBRL y a la disposición adicional 8ª LRSAL.

a) Conforme a la redacción vigente de la disposición adicional 8ª LOFCA, el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que corresponden a las Comunidades Autónomas con relación a:

1) Las garantías acordadas en operaciones de crédito concertadas por las Comunidades Autónomas con el Instituto de Crédito Oficial)-

2) Las deudas de las Comunidades Autónomas con el Estado por razón de las cotizaciones de la seguridad social y de los tributos cuya aplicación corresponde al Estado, o de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano (apartado 3, introducido por la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

3) Las deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con proveedores el sector público.

4) De las deudas de algunas Comunidades Autónomas frente a los entes locales.

En varios de estos supuestos, la Ley autoriza al Estado a exigir el cumplimiento forzoso de deudas de las que su Administración General es acreedora frente a la Comunidad Autónoma). Se articula así una “*compensación de créditos*”, como modalidad de extinción de obligaciones recíprocas o forma abreviada de pago que produce el doble efecto de “*liberarse y liberar*”; la compensación permite satisfacer las deudas de dos acreedores recíprocos. La retención o deducción de las transferencias correspondientes a las Comunidades Autónomas conforme a su sistema de financiación constituye en estos casos una concreción del régimen general de compensación de deudas de Administraciones públicas.

La retención prevista en otros apartados de la disposición adicional 8ª LOFCA no responde a la lógica clásica de la compensación de créditos porque el Estado y la Comunidad Autónoma no reúnen el doble carácter de ser, cada uno de ellos, deudor y acreedor respecto del otro (apartados 4 y 5). Se trata de compensaciones “*triangulares*” porque el Estado constata el incumplimiento de una obligación de la Comunidad Autónoma frente a un tercero.

Conviene hacer constar que este Tribunal ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, que impugna esta última previsión (introducida por

el art. 2 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público como apartado 3 *sic* de la disposición adicional 8ª LOFCA.. Ha admitido asimismo el recurso de inconstitucionalidad núm. 5061-2015, que impugna el régimen de otro supuesto de compensación “triangular”: la que articula el Estado en relación con determinadas deudas de las Comunidades Autónomas frente a los entes locales. Por otra parte, se han admitido también los recursos de inconstitucionalidad, que impugnan el régimen de compensación de créditos (en sentido estricto) del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los gastos en que incurre el primero al escolarizar a alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano.

b) El art. 57 bis LRBRL, impugnado en el presente proceso constitucional, regula un supuesto de compensación “*triangular*” al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las Comunidades Autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor. Se trata, en particular, de las obligaciones financieras o compromisos de pago que tiene la Comunidad Autónoma frente al ente local como consecuencia de acuerdos de delegación o colaboración suscritos por ambos. El incumplimiento da lugar a que el Estado pueda, de un lado, aplicar retenciones a las primeras y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición del segundo.

La previsión controvertida regula la retención bajo la forma de “*cláusula de garantía*” conforme a la que, ante el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación, la Administración General del Estado queda autorizada a aplicar deducciones en las transferencias que correspondan por aplicación del sistema de financiación y a poner las cantidades retenidas a disposición del ente local acreedor. La cláusula está regulada como norma imperativa -no dispositiva- porque opera por virtud de la ley al margen de la voluntad de las partes. El precepto dispone, literalmente, que “si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía”. Las Comunidades Autónomas y los entes locales no pueden adoptar aquellos instrumentos de colaboración sin incluir la referida cláusula. Quien autoriza estrictamente la compensación triangular es el propio art. 57 bis LRBRL, no el convenio suscrito por la Comunidad Autónoma y el ente local.

Consecuentemente, la retención regulada en el art. 57 bis LRBRL no es “*consentida*”, a diferencia de la prevista en la disposición adicional 72ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Tal disposición establece, literalmente: “*El Estado, para el funcionamiento de las centrales de compras y demás instrumentos de cooperación interadministrativa que se creen con la finalidad de ahorrar costes o de gestionar más eficientemente las competencias de cada*

Administración, podrá retener o deducir de los importes satisfechos por todos los recursos del sistema de financiación a las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, las cantidades necesarias para atender al cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Comunidad Autónoma respectiva, previa aceptación expresa de ésta en el acto o convenio a través del cual se formalice la incorporación al instrumento de cooperación”.

c) Según el recurso, el art. 57 bis LRBRL vulnera la autonomía financiera constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE). Junto a este reproche de fondo, incluyen una queja de carácter formal que parte del rango de ley ordinaria del precepto controvertido. La Asamblea legislativa de Extremadura considera que el precepto controvertido vulnera la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE

El art. 157.3 CE reserva a la ley orgánica la regulación de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas. Esta “*Ley Orgánica*“ aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC.AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado.

Un régimen que permite al Estado, por un lado, retener las cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas a un tercero en las transferencias que corresponden a éstas por virtud del sistema de financiación y, por otro, ejercer una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones, afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por tanto, penetra un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

Dicho de forma más precisa, no puede dudarse de que una norma penetra el núcleo de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas si hace valer la posición constitucional del primero] para autorizarle a: 1) constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago frente a un tercero; 2) declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida; y 3) ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero.

El art. 57 bis LRBRL contiene una regulación que, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas, debió revestir forma de ley orgánica. La protección de la autonomía financiera del ente local (art. 142 CE) podría ser una razón, en su caso, para descartar que la medida interfiera ilegítimamente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), no para rechazar

que afecte a relaciones financieras cuya regulación corresponde a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

No cabe aducir que la retención regulada en el art. 57 bis LRBRL es “consentida” porque el legislador estatal la contempla como una cláusula contractual de garantía y permite en todo caso que la Comunidad Autónoma opte por no delegar en (o no colaborar con) el ente local.

La circunstancia de que la Administración autonómica conserve la capacidad de, por un lado, decidir si delega en (o celebra convenios con) los entes locales y, por otro, cumplir por sí las obligaciones contraídas podrá ser relevante, en su caso, al valorar si el art. 57 bis LRBRL supone una injerencia ilegítima en la autonomía de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, si la retención fuera verdaderamente consentida (como en el caso de la mencionada disposición adicional 72ª, cabría argumentar que trae causa en última instancia de la voluntad de la Comunidad Autónoma y, con ello, que no hay una interferencia estatal en su autonomía financiera que hubiera de revestir rango de ley orgánica. Sin embargo, según hemos razonado ya, la cláusula de garantía está regulada como *ius cogens* de modo que la autorización de la retención trae causa del art. 57 bis LRBRL, no de la voluntad de las partes que suscriben el acuerdo o convenio de colaboración.

A su vez, a estos efectos carece de relevancia que la Comunidad Autónoma pueda siempre optar por no delegar o no convenir con los entes locales. A los fines del art. 157.3 CE, lo determinante no es si la obligación de pago le ha venido impuesta a la Comunidad Autónoma o si ha sido voluntariamente contraída por ella con un proveedor o, como ocurre en este caso, con un ente local. La cuestión es si afecta a las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas. El sistema de retenciones afecta en todo caso y con igual intensidad a esas relaciones financieras tanto si las obligaciones incumplidas fueron legalmente impuestas a las Comunidades Autónomas como si fueron voluntariamente contraídas por ellas con un tercero. Por lo demás, la Comunidad Autónoma, incluso cuando la obligación le viene impuesta, tiene siempre la posibilidad de evitar la aplicación del régimen de retenciones mediante el cumplimiento voluntario, sin que pueda por ello rechazarse que ese régimen afecte a las relaciones financieras cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

Tampoco puede razonarse que se está en el marco de la compensación de créditos. A través de la compensación en sentido estricto, el Estado consigue el cumplimiento forzoso de créditos de los que es titular frente a la Comunidad Autónoma y ejerce con ello una potestad de decisión unilateral. La previsión controvertida autoriza al Estado a retener con cargo al sistema de financiación las cantidades adeudadas por la Comunidad Autónoma a terceros, que en este caso son entes locales, y a sustituir a esa Comunidad

Autónoma en el ejercicio de sus competencias, en particular, en el cumplimiento de obligaciones de las que él no es acreedor. El art. 57 bis LRBRL interviene directamente así en las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el ente local a través de un control administrativo en sentido técnico que incide de modo muy relevante sobre las relaciones financieras del Estado y la Comunidad Autónoma y, con ello, en un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

El art. 57 bis LRBRL permite que el Estado ejerza una competencia autonómica, por más que esta sustitución esté evidentemente acotada, por ceñirse al pago de determinadas obligaciones contraídas por la Comunidad con sus entes locales. Esta injerencia en la autonomía política de las Comunidades Autónomas será o no legítima –no es el momento para valorarlo–, pero constituye en todo caso una injerencia que, en cuanto tal, exige la regulación con rango de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE.

La inclusión en la LOEPSF de un régimen de retenciones inicialmente previsto en legislación de carácter ordinario, por un lado y las reformas de la LOFCA en ese mismo sentido, por otro, son indicativas de que el propio legislador estatal es consciente de que una intervención tan penetrante en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de revestir forma de ley orgánica. Comoquiera que el art. 57 bis LRBRL (introducido por el art. 1.17 LRSAL) carece de rango de ley orgánica, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

d) Tal suerte no ha de ser la de la disposición adicional 8ª LRSAL, impugnada por los mismos motivos. Esta norma se limita a establecer la obligación de la Tesorería General de la Seguridad Social de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el incumplimiento de ciertos compromisos de pago con el fin de facilitar “la retención de los recursos al sujeto obligado para hacer frente a dichos pagos en los términos en que se establezca legalmente”. La norma establece un mecanismo que facilita la retención, pero no la autoriza ni regula estrictamente. Consecuentemente, ni incumple la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) ni puede plantearse siquiera una posible vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional 8ª LRSAL.

De este modo, el Consejo de Estado procede a estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia declaró inconstitucionales y nulos el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) y las disposiciones adicional 11ª y transitorias

1ª, 2ª y 3ª, así como los incisos “*Decreto del órgano de gobierno de*” y “*el Órgano de Gobierno de*”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias 4ª.3 y 11ª, párrafo tercero, todos de la Ley 27/2013. Por otra parte, declaró que la disposición adicional 15ª de la Ley 27/2013 no era inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de esta Sentencia Finalmente, el Consejo de Estado desestimó el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Capítulo 12.-Contexto y perspectivas de las Administraciones locales ante la modificación de sus funciones e institucionalidad.

12.1.-Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales; propuestas para a articulación de competencias en el contexto de aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Para determinar qué competencias y actividades pueden legalmente asumir los ayuntamientos y cualesquiera otras entidades locales no basta con acudir a la ley básica de régimen local, sino que, fundamentalmente, se debe atender a la legislación estatal y autonómica, a los acuerdos o resoluciones de delegación de competencias de las demás Administraciones y, en su caso, a las autorizaciones obtenidas en relación a actividades complementarias, que sigue permitiendo la ley, a pesar de la derogación del art. 28 y la modificación del art. 25.1. No obstante, además, el art. 57 de la ley permite a las entidades locales la suscripción de convenios interadministrativos en asuntos de interés común, concepto jurídico indeterminado que amplía las posibilidades de actuación local en el marco de las relaciones con la administración estatal y autonómica.

El art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) habla de materias y no de competencias municipales propiamente dichas, por lo que habrá que estar a las competencias específicas que dispongan las leyes estatales y autonómicas reguladoras de cada una de esas materias, cuando se hayan dictado. Dado que el ámbito material de actuación municipal existe en virtud de lo dispuesto en ese artículo, hay que interpretar, caso por caso, en qué consisten o pueden consistir las competencias asignadas cuando no exista legislación sectorial. Esta interpretación está avalada por lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo art. 4.2 determina que las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Una interpretación contraria nos llevaría a negar competencia a los municipios en festejos populares, o en la organización de eventos culturales, porque en muchas CCAA no existe norma legal sectorial que les atribuya competencias concretas en estas materias.

Aunque en principio el art. 25 LRBRL resultante de la Ley de Reforma de la Administración Local (en adelante LRSAL) es más restrictivo que el original de la ley

7/1985, frente a lo que se ha dicho en diversos foros y comentarios doctrinales, esos ámbitos materiales pueden ser válidamente ampliados por una futura ley sectorial estatal o autonómica. Este precepto básico no cierra esa posibilidad (dice que el municipio ejercerá “en todo caso”⁵⁶⁴, no “*exclusivamente*”) y, por su parte, el art. 7.2 no limita la fijación de las competencias propias municipales a la LRBRL. La consideración conjunta de esas normas con el citado art. 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, nos lleva a afirmar que siguen estando vigentes las normas con rango de ley, estatales y autonómicas, que contengan competencias municipales en materias distintas a las recogidas en este artículo⁵⁶⁵, lo que también es clave para entender el auténtico alcance de la LRSAL.

En una lectura de la ley, podría pensarse que los servicios obligatorios del art. 26.1 LRBRL son los únicos servicios o actividades de obligado cumplimiento para los ayuntamientos. Pero no es así. El art. 26 simplemente establece una breve relación de servicios mínimos obligatorios que debe prestar cada ayuntamiento con independencia de lo que indique la legislación sectorial. La legislación del Estado y de las CCAA atribuye un gran número de competencias sectoriales a los municipios que han de ser atendidas por los ayuntamientos. En muchos casos, la legislación sectorial asigna a todos los ayuntamientos servicios y actividades que, en principio, sólo se atribuyen a los municipios mayores en la relación de servicios mínimos del art. 26. Por ello, las modificaciones introducidas por la LRSAL en el art. 26 no parecen relevantes: la clave está en lo dispuesto en el art. 25 y en la legislación sectorial que lo desarrolla y complementa.

Conforme al nuevo art. 36 LRBRL resultante de la reforma contenida en la LRSAL, las competencias propias de las Diputaciones Provinciales son las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las que cita el precepto. La ley permite que la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, atribuya competencias propias sin límite a las Diputaciones Provinciales, por lo que habrá que estar en cada territorio provincial a lo que se establezca en esa legislación sectorial estatal y autonómica como competencias propias de las Diputaciones y justificarlo en cada expediente.

⁵⁶⁴ Es exactamente la misma expresión que también utiliza el art. 26 LRBRL . “*Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...)*”, y no se discute que se trata de servicios mínimos.

⁵⁶⁵ Un ejemplo lo constituye la legislación electoral (la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, atribuye diversas competencias a los ayuntamientos en los procesos electorales), y otro la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional, cuyo art. 20 reconoce a todas las entidades locales competencias en esta materia.

La mayor parte de las competencias propias que la LRBRL atribuye a las Diputaciones son competencias instrumentales, no materiales, y, además, se vinculan directamente a la asistencia a los municipios. No obstante, el examen conjunto de la normativa de aplicación permite afirmar que se otorgan a estas instituciones más competencias materiales ajenas a los municipios de lo que inicialmente pudiera parecer.

La atribución como competencia propia de las Diputaciones Provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los ayuntamientos habilita a la Diputación Provincial para desarrollar una amplia gama de actividades y acciones de fomento dirigidas a los ayuntamientos de la provincia para facilitar el ejercicio de sus competencias propias, es decir, a las recogidas en los arts. 25 y 26 de la propia ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio art. 26.3 de la ley. Con ello, de forma indirecta, se amplía de forma muy notoria la habilitación competencial de las Diputaciones Provinciales y se permite un amplio abanico de actividades y políticas públicas (convocatorias de subvenciones económicas destinadas al ejercicio de cualquier competencia municipal, creación de departamentos o unidades administrativas orientadas a la asistencia técnica y jurídica a los ayuntamientos en el ejercicio de cualquiera de sus competencias - urbanismo, medio ambiente, control financiero y presupuestario).

La determinación como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas (art. 36.2.d LRBRL), también amplía considerablemente el haz de potestades legítimas de intervención administrativa de las Corporaciones Provinciales. Si el legislador básico ha mantenido adrede este “concepto jurídico indeterminado” es porque pretende que la Diputación mantenga actividades y competencias propias más allá de la asistencia a los municipios. Y, además, que tales competencias o actividades se refieran tanto al desarrollo económico en el territorio provincial como al desarrollo social (necesidades sociales en sentido amplio), en el mismo ámbito. Defender lo contrario dejaría sin contenido este precepto, cuyos únicos límites son el respeto a las competencias de otras Administraciones Públicas y el ámbito de la provincia como referencia territorial. Dado que se configura legalmente como una competencia propia provincial (y que, por tanto, debe ser desarrollada en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, conforme al art. 7.2 de la ley), la expresión “*de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas*”, no debe entenderse como obligación de solicitar autorización previa (característica de las competencias no propias), sino como necesidad de evaluación interna de la conformidad o no discordancia de la actuación proyectada con las competencias ajenas.

La LRSAL es una oportunidad para las Diputaciones provinciales. Los servicios de asistencia que menciona no son nuevos, pero la ley ofrece una excelente ocasión para reforzar la figura de las Diputaciones como entidades prestadoras de servicios técnicos comunes a los ayuntamientos basados en criterios de calidad y eficiencia. Esas competencias instrumentales (servicios de administración electrónica y contratación centralizada, recaudación, prevención y extinción de incendios en municipios de menos de 20.000 habitantes, tratamiento de residuos, garantía de servicios de Secretaría e Intervención municipios menores de 1000 habitantes y de funciones públicas necesarias) deben ser objeto de estudio detenido y planificación adecuada en cada Diputación Provincial. Sólo ese estudio permitirá fijar el alcance de las responsabilidades asignadas, dimensionar adecuadamente las necesidades de recursos humanos y determinar la forma de gestión más idónea en cada caso. La legislación sobre régimen local, y la sectorial, extienden las competencias de asistencia a los municipios de las Diputaciones provinciales a todos los ayuntamientos sin límite por razón de la población de los municipios.

La prestación coordinada de servicios por la Diputación prevista en el actual art. 26.2 LRRL precisa, primero, que se trate de un ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes; segundo, que se trate de uno de los servicios concretos indicados en la norma, y no de cualquier otro, y, tercero, que exista plena conformidad del Pleno del Ayuntamiento (y quórum de la mayoría absoluta) con la fórmula concreta de prestación planteada por la Diputación Provincial.

Además, también es preceptiva la autorización del Ministerio de Hacienda en este caso. La redacción final de la LRSAL no pone límite alguno, ni requiere autorización ministerial si la opción del ayuntamiento se orienta a la prestación de cualquiera de estos servicios por una mancomunidad o consorcio, ni tampoco si se opta por la gestión directa: sólo es preceptiva la autorización estatal cuando interviene la Diputación provincial en funciones de coordinación. De hecho, tampoco es necesaria esta autorización si el municipio decide apartarse de la fórmula provincial de prestación del servicio: en tal supuesto es suficiente un informe municipal en el que se acredite ante la Diputación Provincial que el servicio puede ser prestado a un menor coste.

Nada impide que la Diputación participe en consorcios o acude a otras fórmulas de prestación asociativa de otros servicios o competencias locales no incluidos en la

relación del art. 26.2 (para la prestación de servicios de asistencia técnica en el ámbito urbanístico, por poner un ejemplo), sin necesidad de obtener autorización estatal. Pero, cuando se constituya una nueva fórmula de prestación coordinada de esos servicios municipales obligatorios se habrá de seguir el procedimiento citado.

De otra parte, los arts. 27 y 37 de la ley (este último, relativo a delegación de competencias a las Diputaciones, se remite al régimen jurídico aplicable a los ayuntamientos) incorpora una relación amplia y no exhaustiva de materias que podrán ser objeto de delegación a cualquiera de las entidades locales, incluida la Diputación. Entre ellas pueden citarse servicios sociales, igualdad y mujer, guarderías, turismo, medio ambiente y hasta la liquidación y gestión de tributos autonómicos y estatales. De esta relación puede extraerse, por vía indirecta, una aproximación a las materias que el legislador básico estima ajenas a las competencias de las entidades locales.

Finalmente y conforme al nuevo art. 7.4 de la ley, tanto los ayuntamientos como las Diputaciones podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación que no hayan sido formalmente delegadas (las citadas en el párrafo anterior u otras), sólo cuando no se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública. En tal caso, será necesaria la previa obtención de dos informes vinculantes: primero, el de la Administración competente por razón de la materia, que debe señalar la inexistencia de duplicidades, y, segundo, del Ministerio de Hacienda (o administración de tutela financiera, si fuera otra), sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Las entidades locales deberán prestar los servicios y realizar las actividades que las leyes les asignen, y éstas y aquéllos se habrán de financiar con cargo a los ingresos tributarios, o no tributarios, previstos en la Ley de Haciendas Locales, fundamentalmente a través de tasas e impuestos locales. En relación con las dudas generadas respecto a la competencia para la prestación de determinados servicios tras la LRSAL, parece que lo razonable es buscar la solución que ofrezca mayor calidad y menos coste para los ciudadanos, pues serán éstos los que finalmente financien los servicios.

La tramitación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, resultó azarosa y complicada. A los cambios sucesivos que fueron padeciendo los diversos borradores presentados durante meses, se añadió el varapalo que el Consejo de Estado por medio de su Dictamen de 26 de junio de 2013 propinó al Anteproyecto de la norma. Finalmente, el texto remitido por el Gobierno a las Cortes Generales ha acabado convirtiéndose en el texto legal vigente, con algunas modificaciones más introducidas en sede parlamentaria. No

obstante, se parece muy poco a las primeras propuestas lanzadas por el Gobierno con gran repercusión mediática y, por eso, no cabe hablar ya de reducción de número de concejales, ni de fusión forzosa de municipios, ni de supresión de mancomunidades y consorcios, ni de asunción forzosa de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales. Ninguna de esas propuestas ha llegado a la ley vigente. No obstante, en la norma finalmente aprobada todas estas ideas iniciales han dejado un rastro evidente, que genera importantes dificultades de interpretación, y conviene tener presente cuál es el germen de algunas de las propuestas, por muy atenuadas que hayan quedado en algunos casos.

Conforme a lo dispuesto en su Exposición de Motivos, la LRSAL persigue cuatro objetivos básicos:

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio *“una Administración una competencia”*.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera (No obstante, este objetivo responde más a la inicial redacción del anteproyecto que a la ley resultante).
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, y - Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Probablemente esos objetivos sean compartidos por cualquier interlocutor del mundo local. Las dudas y discrepancias empiezan cuando se examina cómo la LRSAL pretende llevarlos a cabo. Se pretende ahora, desde un punto de vista práctico, analizar los cambios más importantes introducidos por la LRSAL en el régimen jurídico de los ayuntamientos desde el punto de vista competencial y organizativo, y destacar aquellos aspectos en los que ha cambiado o debe cambiar la actividad de las Diputaciones Provinciales.

El primer objetivo explícito de la ley consiste, por tanto, en clarificar las competencias municipales, y evitar las duplicidades derivadas del ejercicio de las llamadas competencias impropias. Así, uno de los elementos distintivos de la reforma en este ámbito es la derogación y supresión del art. 28 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) que permitía a los ayuntamientos el desarrollo en general de actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas, tales como la educación, la vivienda, la promoción de la mujer o la sanidad. Y otra manifestación de esa intención (quizás más relevante aún)

es la modificación del art 25.1 de la ley, que antes permitía al municipio promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, y ahora, tras la reforma, permite promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal “*en los términos previstos*” en este artículo 25, lo que, en principio, debería entenderse como una expresa voluntad del legislador de limitar el ámbito de actuación municipal. No debe olvidarse que ese criterio legal afecta a todos los ayuntamientos españoles, no sólo a los pequeños y medianos⁵⁶⁶.

Otra novedad significativa derivada de ese afán clarificador es la supresión del anterior apartado e) del art. 36.1 de la ley, que atribuía a las Diputaciones Provinciales como competencia propia “el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia”, genérica cláusula que, en la práctica, ha permitido a estas entidades el desarrollo de las más variadas actividades, proyectos y programas políticos.

Por tanto, la primera cuestión que debe abordarse ante la reforma local es qué ha cambiado la nueva ley en lo relativo al régimen de competencias atribuidas a los ayuntamientos (pequeños, medianos y grandes) y a las Diputaciones Provinciales. En ese contexto, conforme al art. 7 de la ley, debemos distinguir entre:

a) Competencias propias: Las competencias propias sólo pueden ser determinadas por ley⁵⁶⁷, y se ejercen en régimen de autonomía, bajo la propia responsabilidad de las entidades locales y con cargo a los recursos locales determinados en la Ley de Haciendas Locales y en las leyes que las establezcan.

Es interesante reparar en que la propia ley de régimen local establece que las competencias propias de los Municipios, Provincias y demás entidades locales se establecen por ley formal, no sólo por la ley estatal básica sobre administración local.

Por tanto, previa evaluación de su repercusión económica para las entidades locales, en principio cualquier ley podría fijar competencias locales propias, pero sería contrario a derecho que tales competencias pretendieran ser fijadas por norma reglamentaria.

b) Competencias atribuidas por delegación (competencias delegadas): Las competencias delegadas, por el contrario, se ejercen en los términos establecidos en la disposición o

⁵⁶⁶ Salvo los que tengan un régimen especial, como es el caso de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona.

⁵⁶⁷ La ley deberá ir acompañada de una memoria económica sobre su impacto y cauces de financiación.

acuerdo de delegación (convenio), y en el marco expresado en la nueva redacción del art. 27 de la ley.

En síntesis, el precepto exige que la delegación no podrá ser inferior a cinco años, debe acompañarse de una memoria económica justificativa de su oportunidad y eficacia, no debe implicar mayor gasto para las entidades implicadas y su efectividad requerirá su aceptación por la entidad local.

Asimismo, la delegación debe ir acompañada de la correspondiente financiación y disponer de dotación presupuestaria adecuada y suficiente, siendo nula la delegación en caso contrario.

Esta posibilidad de delegación de competencias, que siempre ha estado abierta en nuestro derecho, apenas se ha utilizado desde la entrada en vigor de la LRBRL, porque se ha preferido la vía de los convenios interadministrativos del art. 57 de la misma ley. No existen motivos que permitan pensar que esto vaya a cambiar. No obstante, a diferencia de la normativa anterior, los arts. 27 y 37 de la ley (este último, relativo a delegación de competencias a las Diputaciones, se remite al régimen jurídico aplicable a los ayuntamientos en el primero) incorporan una relación amplia y no exhaustiva de materias que podrán ser objeto de delegación en las condiciones señaladas, prácticamente todas de competencia autonómica, entre las que pueden citarse servicios sociales, igualdad y mujer, guarderías, turismo, medio ambiente y hasta la liquidación y gestión de tributos autonómicos y estatales.

De esta relación puede extraerse, por vía indirecta, una aproximación a las materias que el legislador básico estima ajenas a las competencias de las entidades locales.

c) Otras competencias autorizadas: El actual apartado 4 del art. 7 de la ley permite a todas las entidades locales ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, es decir, en principio competencias que correspondan a otras Administraciones Públicas (las que hasta la fecha se venían llamando competencias impropias apoyadas en el derogado artículo 28), pero sólo cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública.

En estos casos, será necesaria la previa obtención de dos informes vinculantes: primero, el de la Administración competente por razón de la materia, que debe señalar la inexistencia de duplicidades (en la práctica, supone una forma atípica de delegación de atribuciones), y, segundo, del Ministerio de Hacienda (o administración de tutela financiera, si fuera otra), sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En síntesis, rompiendo con el principio “una administración, una competencia” que propugna en su Exposición de Motivos, la nueva ley no ha suprimido la posibilidad de ejercicio de las antes llamadas competencias impropias, aunque la ha dificultado notoriamente.

No obstante, frente a lo que podría parecer tras una lectura poco detenida de la LRSAL (y de la LRBRL vigente tras ella) la cuestión competencial no ha quedado cerrada.

El art. 57 LRBRL resultante de la reforma de la LRSAL establece lo siguiente:

“1.- La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. (...) 2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.(...)” Entendido literalmente, el principio “una administración, una competencia” tampoco debería permitir este tipo de herramientas administrativas: cada administración debería asumir con sus propios medios los servicios y actividades que legalmente tenga atribuidas. Al mantener este precepto en la ley, no obstante, el legislador sigue entendiendo que hay asuntos que interesan a distintas administraciones y que deben ser regulados mediante convenio o resueltos mediante un consorcio.

El problema que plantea esta norma radica en qué debemos entender por asuntos de interés común. Parece claro que se trata de un concepto jurídico administrativo, más amplio que el de competencia, y que, por tanto, a través de estos convenios o consorcios, tanto los ayuntamientos como las Diputaciones y otras entidades locales, están facultadas para intervenir y aportar recursos humanos, técnicos y económicos conjuntamente con la Administración Central o Autónoma en cuestiones que no sean estrictamente competencias propias. Este planteamiento puede parecer contradictorio

con lo expuesto en materia de competencias, pero hay que entender este precepto como una norma especial en materia de relaciones interadministrativas⁵⁶⁸.

Conviene recordar que la figura de los convenios interadministrativos del art. 57 LRBRL ha sido profusamente utilizada en el ámbito local y que, en la práctica, no siempre será fácil distinguir entre un supuesto de delegación de funciones articulada a través de un convenio y un convenio de colaboración por asuntos de interés común, y las diferencias de régimen jurídico entre uno y otro son notorias, porque el primero se rige por lo dispuesto en los arts. 7.3 y 27, ya comentados, y el segundo por el principio dispositivo.

En resumen, para determinar qué competencias y actividades pueden legalmente asumir cualquiera de las entidades locales no basta con acudir a la ley de régimen local, sino que, además, tendremos que atender a la legislación estatal y autonómica, a los acuerdos o resoluciones de delegación de competencias de las demás Administraciones y, en su caso, a las autorizaciones (complicadas) relativas a actividades complementarias, que sigue permitiendo la ley, a pesar de la derogación del art. 28 y la modificación del art. 25.1 y a los convenios interadministrativos suscritos en asuntos de interés común.

Por tanto, debe afrontarse el reto de fijar una relación detallada y exhaustiva de cuáles son en la actualidad las competencias propias legalmente atribuidas por leyes estatales y autonómicas a las distintas EE.LL., mucho más extensa e intensa de lo que podría pensarse. Éstas serán las competencias que en todo caso han de asumir. Después, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, cada entidad local tendrá que decidir si se acepta o solicita otras competencias delegadas o distintas o suscribe convenios interadministrativos para asuntos de interés común.

Al analizar las competencias propias de los ayuntamientos se advierte que la LRBRL ha venido diferenciando tradicionalmente entre competencias municipales y servicios de prestación obligatoria, aun cuando esta distinción es cuestionable porque los

⁵⁶⁸ MORILLO VELARDE PÉREZ J.I.: “Consortios locales “Muñoz Machado, S (Dir.), Diccionario de Derecho Administrativo, tomo I, Iustel, 2005, p. 631. Véase del mismo autor “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, en Muñoz machado, S. (Dir.), Tratado de Derecho Municipal, Iustel, 2011, Tomo II, págs. 160 y ss. ROCAMORA MANTECA, J. “Los consortios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales”, en Portillo Navarro, M. j y Merino Estrada, V. (Coords.), Crisis económica y entidades locales. Lex Nova, 2012, págs. 522 y ss.

mencionados servicios no dejan de ser competencias municipales y porque tan obligatoria para los ayuntamientos es la prestación de éstos como el ejercicio de aquéllas.

La nueva ley mantiene la distinción en sus artículos 25 y 26, incluyendo en el primero una relación de materias sobre las que, en todo caso, la legislación del Estado y la de las CCAA determinarán qué tipo de competencias propias corresponden a los ayuntamientos, y señalando en el segundo de los preceptos qué servicios públicos deberán prestar en función del número de habitantes de cada uno.

Servicios municipales obligatorios: El artículo 26 de la ley queda redactado tras la LRSAL como sigue:

“1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas⁵⁶⁹.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos⁵⁷⁰.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano⁵⁷¹.

Podría pensarse, en una lectura apresurada de la ley, que éstos (y sólo éstos) son los servicios o actividades de obligado cumplimiento para los ayuntamientos. Pero no es así. El art. 26 simplemente establece una breve relación de servicios mínimos obligatorios que debe prestar cada ayuntamiento con independencia de lo que indique la legislación sectorial. Como se señala en el apartado 3.2, la legislación sectorial del Estado y de las CCAA atribuye un gran número de competencias a los municipios, que

⁵⁶⁹ Desaparece el control de alimentos y bebidas como servicio municipal en todos los ayuntamientos.

⁵⁷⁰ Desaparece el Mercado, que era un servicio obligatorio en los ayuntamientos de más 5000 hab.

⁵⁷¹ Se incluye el término urbano, excluyendo la responsabilidad del servicio en suelo rústico

han de ser atendidas por los ayuntamientos con el mismo nivel de obligatoriedad y con independencia de su número de habitantes. En algunos casos, se asignan a todos los ayuntamientos servicios y actividades que, en principio, sólo se incluyen en la relación de servicios mínimos del art. 26 para los ayuntamientos de mayor población. Por ello, las modificaciones introducidas por la LRSAL en el art. 26 no parecen relevantes: la clave está en lo dispuesto en el art. 25 y en la legislación sectorial que lo desarrolla y complementa.

De este modo, las competencias propias que corresponden a los ayuntamientos tras la entrada en vigor de la LRSAL y en virtud del art. 25 LRBRL serían:

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las materias que seguidamente se indican”.

Este precepto legal plantea dos cuestiones de gran relevancia; de una parte, como el precepto habla de materias y no de competencias propiamente dichas, habrá que estar a las competencias específicas que dispongan las leyes estatales. Dado que el ámbito material de actuación municipal existe en virtud de lo dispuesto en este artículo, aunque no sea demasiado preciso, habrá que interpretar, caso por caso, en qué consisten o pueden consistir las competencias asignadas. Pero no puede negarse efecto a la ley básica. Esta interpretación parece avalada por lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo art. 4.2 determina que las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad ⁵⁷².

De otra parte, aunque en principio el art. 25 es más restrictivo que el original contenido en la ley 7/1985, frente a lo que se ha dicho en diversos foros y comentarios doctrinales, hay que reparar en que esos ámbitos materiales pueden ser válidamente ampliados por una futura ley sectorial estatal o autonómica. El precepto básico no cierra esa

⁵⁷² Una interpretación opuesta llevaría a negar competencia a los municipios en festejos populares, o en la organización de eventos culturales, porque no existe norma legal sectorial que les atribuya competencias concretas en estas materias, al menos en muchas CCAA como es el caso de Castilla - La Mancha.

posibilidad (dice que el municipio ejercerá “*en todo caso*”⁵⁷³, no “*exclusivamente*”) y, como vimos, el art. 7.2 no limita la fijación de las competencias propias municipales a la LRBRL. La consideración conjunta de esas normas con el art. 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local que se acaba de citar, lleva a afirmar que siguen estando vigentes las normas con rango de ley, estatales y autonómicas, que contengan competencias municipales en materias distintas a las recogidas en este artículo⁵⁷⁴, lo que también es clave para entender el auténtico alcance de muchas de las competencias y responsabilidades municipales tras la LRSAL. De hecho incluso la propia LRBRL atribuye competencias a los ayuntamientos que no están en la relación de materias del art. 25, como son las relativas al Padrón de habitantes⁵⁷⁵.

En cualquier caso, parece claro que el legislador de la LRSAL considera que las más importantes materias sobre las que han de asumir competencias los ayuntamientos son las que cita el precepto. Y por ello, para facilitar la comprensión del concepto de competencias propias, se señalan seguidamente algunas de las normas legales estatales y autonómicas que precisan esas competencias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

El art. 12.5 de la Ley de residuos 22/2011, que atribuye a todos los municipios, por sí o asociados, entre otras, la prestación obligatoria del servicios, la recogida, el transporte y

⁵⁷³ Es la misma expresión que también utiliza el art. 26 LRBRL que expresa que “*los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...)*”, y no se discute que se trata de servicios mínimos. Se mantiene este criterio interpretativo según el sentido propio de las palabras utilizadas por el legislador, a sabiendas de las vicisitudes sufridas durante la tramitación parlamentaria por el finalmente desaparecido apartado 6 del art. 25, que permitía expresamente a la legislación de las Comunidades Autónomas ampliar la relación de competencias propias de las EELL.

⁵⁷⁴ Un ejemplo lo constituye la legislación electoral (la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, atribuye importantes competencias a los ayuntamientos en los procesos electorales), y otro la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional, cuyo art. 20 reconoce a todas las entidades locales competencias en esta materia.

⁵⁷⁵ El art. 17 LRBRL señala que la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, en aparente contradicción con lo dispuesto en el art. 26 y 36 de la propia LRBRL⁵⁷⁶.

Luego se comenta con más detenimiento cuando se trate el tema del papel de las Diputaciones provinciales en estos servicios. Ahora simplemente dejar constancia de que la legislación sectorial atribuye esta competencia a todos los ayuntamientos sin excepción.

Aunque no haya legislación específica sectorial, parece claro que los ayuntamientos son competentes para la construcción, gestión y mantenimiento de sus parques y jardines, teniendo en cuenta los parámetros contenidos en la normativa urbanística y valorando que son infraestructuras de titularidad municipal.

Y una cuestión adicional: es probablemente aquí dónde hay que entender que ubica la LRSAL el control de las actividades de servicios, tradicional y trascendente competencia municipal.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

La Ley de Aguas aprobada por RDL 1/2001, en sus arts. 100 y siguientes atribuye a todas las entidades locales la obligación de depurar sus aguas residuales y obtener las correspondientes autorizaciones de vertidos. Así pues, una vez más, aunque el tratamiento de las aguas residuales no aparezca en la relación del art. 26 como servicio mínimo obligatorio, constituye una responsabilidad de todos los municipios.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

Tal y como se indicaba en materia de parques y jardines, aunque no haya legislación específica sectorial, parece claro que los ayuntamientos son competentes para la construcción, gestión y mantenimiento de las infraestructuras en las que prestan sus servicios y desarrollan sus actividades. Es curioso que la ley no aluda de forma expresa a las competencias municipales sobre caminos. En cualquier caso, se trata de infraestructura viaria de su titularidad, que pueden incardinarse en este apartado, y un servicio obligatorio que permite el acceso a los núcleos de población.

⁵⁷⁶ Y esa regulación se establece por el legislador a pesar de que el tratamiento sólo era obligatorio a partir de 5000 hab. desde 1985. Este es el contexto normativo adecuado para entender lo dispuesto en el art. 36.1.c): las Diputaciones deberán prestar este servicio de tratamiento de residuos subsidiariamente, esto es, si no lo presta el ayuntamiento, aunque tenga menos de 5000 habitantes.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Esta es una de las materias sobre las que más se ha discutido y en la que más hay que detenerse. Nos encontramos ante una clara voluntad inicial del legislador de reducir el ámbito de actuación de todos los ayuntamientos sin excepción (también el de los acogidos al régimen de grandes ciudades, salvo Madrid y Barcelona, que cuentan con una ley especial). La mayor parte de la normativa autonómica que atribuye competencias en materia de servicios sociales a los ayuntamientos, va más allá de lo aquí regulado, y, por tanto, debe entenderse afectada.

Pero quizás no es preciso entrar en controversias sobre sus efectos porque la Disposición transitoria segunda de la propia LRSAL 2013, denominada Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, dispone el siguiente régimen transitorio en esta materia:

1.º.- Hasta el 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas no estaban obligadas a asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Hay que entender que, hasta esa fecha, los ayuntamientos deben seguir prestando los servicios sociales que les encomiende la normativa autonómica

2.º. Si el 1 de enero de 2016 las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios o Diputaciones Provinciales o no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que este régimen jurídico en materia de servicios sociales afecta a todos los ayuntamientos, con independencia de su tamaño. Y es claro, una vez más, que todos los ayuntamientos, y no sólo los de más de 20.000 habitantes, por sí o asociados, con independencia del proceder de la comunidad autónoma durante el periodo transitorio expresado, deben atender, sin límite temporal ni compensación económica alguna, y asumir como competencias propias las de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, si así lo dispone la ley autonómica.

También debe ser objeto de consideración específica el tema de mujer. El art. 27.3 LRBRL resultante de la LRSAL determina expresamente que es una de las materias que pueden ser objeto de delegación, lo que acredita que para el legislador básico de régimen local no es competencia propia local.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

A raíz de la entrada en vigor de la LRSAL, se ha suscitado cierta polémica sobre la competencia para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios (y con el del tratamiento de residuos). En muchas provincias, con la finalidad de prestar ese y otros servicios supramunicipales, se constituyeron en los años ochenta consorcios integrados por la Diputación y los ayuntamientos. Su origen hay que buscarlo en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que sigue vigente, y que señala en su art. 1 que la protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas y que establece distintas obligaciones adicionales a todos los ayuntamientos en esta materia, entre otras, la elaboración de un Plan Municipal de Protección Civil. En particular, en su artículo catorce, señala que corresponde a las diferentes Administraciones públicas, entre otras actuaciones preventivas la de asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

El problema derivado de una discutible técnica normativa se trata con más detenimiento más adelante, conjuntamente con el del tratamiento de residuos, cuando se tratan las competencias propias de las Diputaciones provinciales del art. 36 LRBRL(pág. 23).

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte urbano.

La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), en su artículo 7, establece las siguientes competencias de todos los Municipios:

a) La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

b) La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas.

c) La inmovilización y retirada de los vehículos en vías urbanas cuando proceda.

d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.

e) El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.

Asimismo, cabe indicar que la legislación sectorial podría obligar a la prestación del servicio de transporte urbano en municipios menores de 50.000 habitantes y que también los ayuntamientos de todos los municipios tienen otras competencias en esta materia (p. ej. en materia de autorizaciones de licencias de taxis) h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

Tal y como se indicaba en materia de caminos o parques y jardines, aunque no haya legislación específica sectorial, parece claro que, amparándose en este epígrafe, los ayuntamientos de cualquier tamaño son competentes para desarrollar programas o políticas de información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, aunque no se trate de un servicio obligatorio y aunque no exista legislación sectorial habilitante.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

Aunque la LRSAL en su art. 26 ha suprimido el Mercado como servicio municipal obligatorio, curiosamente el art. 25 sigue exigiendo que la legislación sectorial determine competencias municipales en la materia. Por tanto, puede estimarse vigente el RSCL y las disposiciones en la materia de la legislación sectorial. El art. 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (RSCL), faculta a todos los ayuntamientos para intervenir la actividad de sus administrados en materia de subsistencias, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores, que consideramos vigente a pesar de la supresión por la LRSAL del control de alimentos y bebidas que la Ley 7/1985 establecía como servicio obligatorio para todos los municipios.

En desarrollo del art. 57 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, otorga a los ayuntamientos importantes competencias en esta materia.

j) Protección de la salubridad pública.

Es ésta una materia un tanto inconcreta y genérica y será la legislación sectorial la que determine su contenido. Permite que esa legislación asigne competencias sobre alimentos y bebidas, aunque haya desaparecido como servicio obligatorio del art. 25.

k) Cementerios y actividades funerarias.

Es un servicio de competencia municipal regulado en la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Enterramientos en Cementerios Municipales y en el todavía vigente Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, que establece las obligaciones y competencias municipales en la materia. También debe tenerse en cuenta la normativa autonómica en la materia.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

En esta materia si es habitual encontrar normativa autonómica. Por ejemplo, la ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte y, muy especialmente, la Ley 1/1995, de 2 de marzo, del Deporte en Castilla - La Mancha, establece en sus arts. 23 y 24 y gran número de competencias sobre promoción del deporte e instalaciones deportivas a todos los ayuntamientos y a las Diputaciones de la Región, que han de ser consideradas también como competencias propias de cada una de ellas.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

Tal y como se indicaba en materia de parques y jardines, aunque no haya legislación específica sectorial, parece claro que los ayuntamientos son competentes para la promoción de la cultura en el municipio, y que deben entenderse incluidas todo tipo de manifestaciones culturales desarrolladas en el ámbito local en sentido amplio, incluidos los festejos populares propios de cada localidad, que no han sido expresamente relacionados entre las materias sobre las que puedan asumir competencias los ayuntamientos.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

No obstante, la Disposición adicional decimoquinta de la propia LRSAL determina que las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán estas competencias, aunque no fija fecha alguna como si sucede con las

relativas a sanidad o servicios sociales. Parece que estamos ante una competencia propia que dejará de serlo, aunque se desconozca cuándo.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Se trata de una novedad en la LRSAL y tampoco en este caso parece razonable exigir desarrollo por parte de la legislación sectorial para considerar que existe competencia.

En resumen, que todos los ayuntamientos deben ejercer competencias propias sobre estas materias en los términos que definan las leyes estatales y autonómicas, muchas de las cuales siguen caracterizándose por su gran dificultad técnica, su importante envergadura económica y su gran trascendencia social y que, siendo realistas, difícilmente pueden ser gestionadas en condiciones adecuadas por la mayor parte de los ayuntamientos de España, al menos por sí mismos. La responsabilidad de su ejercicio está atribuida a los ayuntamientos con el mismo rango legal y al mismo nivel de obligatoriedad que se establecen los servicios mínimos del artículo 26.

12.1.1-Tipología de competencias de los gobiernos locales y diputaciones provinciales en el contexto de aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Conforme al nuevo art. 36 LRBRL resultante de la reforma contenida en la ley 27/2013, las competencias propias de las Diputaciones Provinciales son las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las que cita el precepto. La ley permite también claramente que la legislación sectorial (siempre que se trate de norma con rango de ley, conforme al art. 7 LRBRL), atribuya más competencias propias a las Diputaciones Provinciales, por lo que habrá que estar en cada territorio provincial a lo que se establezca en esa legislación sectorial.

Frente lo que sucede con los municipios, la mayor parte de las competencias propias que la LRBRL atribuye a las Diputaciones son competencias instrumentales, no materiales, y, además, se vinculan directamente a la asistencia a los municipios. No obstante, frente a lo que se ha dicho en algunos foros, el examen conjunto de la normativa de aplicación permite afirmar que se otorgan a estas instituciones más competencias materiales ajenas a los municipios de las que inicialmente pudiera parecer.

No dice expresamente la LRSAL que las leyes que atribuyan estas competencias propias a las Diputaciones Provinciales deban evaluar su conveniencia e ir

acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto sobre sus recursos financieros, como sucede con los ayuntamientos en el art. 25, pero el espíritu de la ley plantea que, por analogía, debería entenderse también aplicable a las Diputaciones.

Un examen ordenado de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales obliga a distinguir, de una parte, entre las expresamente previstas en la propia LRBRL y las reguladas en la legislación sectorial y, de otra, entre las competencias vinculadas a la asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios y las competencias ajenas a la realidad municipal.

El art. 36.2 LRSAL, y otras normas desperdigadas por la propia ley, establecen las competencias propias vinculadas a la asistencia a municipios, y son las siguientes:

La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31. Aunque es la primera que cita la ley, y no es una novedad derivada de la LRSAL, en realidad es discutible que se trate de una competencia propia, porque su efectividad no depende de la voluntad de la institución provincial. Según el art. 7 de la propia LRBRL las competencias propias “... *se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad.*”. y esta competencia de coordinación, conforme a su art. 26.2, requiere, primero, la conformidad del ayuntamiento y, posteriormente, autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Y, en coherencia, habrá que entender que la modificación de la forma de prestación también exige ambas conformidades.

La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

Esta norma ha habilitado tradicionalmente a la Diputación Provincial para desarrollar toda clase de actividades y acciones de fomento dirigidas a los ayuntamientos de la provincia en relación a sus competencias propias, es decir, con las recogidas en los arts. 25 y 26 LRBRL antes transcritas, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio art.26.3 de la ley⁵⁷⁷. Con ello, de forma indirecta, se amplía de forma muy notoria la habilitación competencial de las Diputaciones Provinciales y se permite un amplio abanico de actividades y políticas públicas (convocatorias de subvenciones

⁵⁷⁷ Señala que la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente (no exclusivamente) al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

económicas destinadas al ejercicio de cualquier competencia municipal, convenios interadministrativos, creación de departamentos o unidades administrativas orientadas a la asistencia técnica y jurídica a los ayuntamientos en el ejercicio de cualquiera de sus competencias - urbanismo, medio ambiente, control financiero y presupuestario-). Podría decirse que esta competencia constituye el género o gran marco de las competencias propias atribuidas a las Diputaciones provinciales en relación a los ayuntamientos, y que el resto son meras concreciones o especificaciones de la misma idea de asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios. Además, debe recalcarse que la legislación básica sobre régimen local, y la sectorial, extienden estas competencias de asistencia a los municipios por las Diputaciones a todos los ayuntamientos sin límite por razón de la población de los municipios.

La LRSAL es una oportunidad para las Diputaciones provinciales. Los servicios de asistencia que menciona no son nuevos, pero la ley ofrece una excelente ocasión para reforzar la figura de las Diputaciones como entidades prestadoras de servicios técnicos comunes a los ayuntamientos basados en criterios de calidad y eficiencia. Deben ser objeto de estudio detenido y planificación adecuada en cada Diputación Provincial algunas de las competencias instrumentales asignadas por la ley en relación con competencias municipales. Sólo ese estudio permitirá fijar el alcance de las responsabilidades asignadas, dimensionar adecuadamente las necesidades de recursos humanos y determinar la forma de gestión más idónea en cada caso.

Merece un comentario más detenido el nuevo inciso final del precepto en lo relativo a los servicios de secretaría e intervención, que ha sido objeto de más de un comentario, y debe interpretarse en el sentido de que cada Diputación debe tener previsto un procedimiento coherente y sostenible de asistencia a los municipios, no tanto como la asunción en su integridad del servicio y su coste, entre otras razones porque todos los ayuntamientos siguen estando obligados por la ley a mantener en sus RPTs los correspondientes puestos de trabajo (de conformidad con lo dispuesto en el art. 92 bis LRBRL, incorporado por la LRSAL, y por el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, cuyo art. 4 sólo exime de esa obligación a los municipios de menos de 500 habitantes que tengan un presupuesto inferior a 20.000.000 pts.) y el Ministerio a convocar dos concursos anuales de provisión de estos puestos.

Además, no debe pasar desapercibido que, en puridad, no se trata de una novedad relevante: a la par que añade esta garantía de prestación de estos servicios en el art. 36, la LRSAL suprime el último inciso del texto original del artículo 26.3 LRBRL que señalaba que la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigiría preferentemente a garantizar el desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de

esta Ley. Si se tiene en cuenta que el apartado 3 del art. 92 de la ley señalaba (hasta la LRSAL) que eran funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales la de Secretaría, la de Intervención y las de Tesorería y Recaudación, podría entenderse que la reforma en este precepto, no sólo no añade sino que reduce las responsabilidades de las Diputaciones, tanto en las funciones públicas municipales que debe atender como en los ayuntamientos atendidos (ahora sólo los de menos de 1000 habitantes, antes sin límite poblacional).

Si además se valora que la LRSAL suprime además el apartado 4 del citado art. 26 que señalaba que las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior (Secretaría, Intervención, Tesorería y Recaudación), parece que más que aumentarse, se atenúan las posibilidades de solución de este tipo de problemas, especialmente intenso en el ámbito del pequeño municipio.

En ese contexto normativo, la fórmula de fomento de las agrupaciones de pequeños municipios para sostener en común el puesto de Secretario - Interventor que viene impulsando la Diputación de Ciudad Real desde hace unos años, conforme al art. 3 del citado Real Decreto 1732/1994, puede constituir una solución que armonice las obligaciones de asistencia sostenible de la Diputación Provincial con la insuficiencia de recursos de los pequeños ayuntamientos y, cómo no, con los derechos de los funcionarios de habilitación de carácter nacional. Exigir a las Diputaciones Provinciales que mantengan un ejército de habilitados nacionales en sus plantillas para cubrir vacantes y necesidades temporales resultaría enormemente costoso y muy difícil de gestionar por múltiples razones en las que no cabe entrar ahora, especialmente si se interpreta en la misma línea el apartado 2.c) del mismo art. 36 LRBRL (también introducido por la LRSAL) que determina que la Diputación garantiza también el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos, aquí ya sin límite poblacional ni funcional alguno (lo que incluiría no sólo tesorería y recaudación, sino también servicios técnicos urbanísticos, policía local, ...).

La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

Este precepto, y la técnica normativa empleada, genera mucha confusión y plantea diversos problemas de interpretación. Entre otros:

- La expresión “*prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal*” es inconcreta y está vacía de contenido y la expresión “fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial” reitera lo ya expuesto y ya comentado en el apartado a) del mismo artículo.

- Como ya se ha señalado el problema interpretativo se plantea respecto a los servicios tratamiento de residuos y de prevención y extinción de incendios por los siguientes motivos⁵⁷⁸:

- De una parte, porque el art. 26 LRBRL, sólo obliga expresamente a prestar estos servicios a los municipios de más de 5.000 y más de 20.000 habitantes respectivamente, lo que lleva a pensar que no son competencia de los municipios menores (aunque esto no supone ninguna novedad de la LRSAL, porque ya estaba en la inicial regulación de la LRBRL).

- De otra parte, porque el art. 36.1 c) dispone que la Diputación, en particular “... *asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación*”, lo que parece llevar a la conclusión de que se trata de una competencia municipal en todo caso, cuya prestación tendrá atribuida la Diputación de forma subsidiaria, previa aceptación (expresa o tácita) municipal, pero sin necesidad de acudir al complejo proceso de autorización previa que exige la coordinación para la prestación de servicios.

Y por último, porque, como hemos visto, el art. 25.2 LRBRL señala que sobre estas materias el municipio (sin especificar excepciones) debe ejercer competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que lleva a pensar que tanto el tratamiento de residuos como la prevención y extinción de incendios deben ser articuladas como competencias municipales (“*en todo caso*”, dice el encabezamiento del art. 25.2) por el legislador sectorial, con el alcance que estime oportuno.

En cuanto al tratamiento de residuos, la cuestión se aclara con el art. 12.5 de la Ley de Residuos 22/2011, que atribuye a todos los municipios, por sí o asociados, entre otras, la prestación obligatoria del servicios, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. Y esa norma se estableció por el legislador a pesar de que el tratamiento ya era un servicio mínimo obligatorio en los municipios de más de 5000 habitantes desde 1985. Este es, en mi opinión, el contexto normativo adecuado para entender lo dispuesto en el art. 36.1.c): las Diputaciones deberán prestar este servicio de tratamiento subsidiariamente, esto es, si no lo presta el ayuntamiento, aunque tenga menos de 5000 habitantes. Por ello también se incorpora este servicio entre los que son susceptibles de coordinación provincial en el art. 26.2 introducido por la LRSAL en la LRBRL⁵⁷⁹.

A la misma conclusión debe llegarse en el caso de la prevención y extinción de incendios, aunque la legislación sectorial sea más imprecisa. Como señalamos anteriormente, la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que sigue vigente, establece distintas obligaciones a los ayuntamientos en esta materia, entre otras, la elaboración de un Plan Municipal de Protección Civil. En particular, en su artículo catorce, señala que corresponde a las diferentes Administraciones públicas, entre otras actuaciones preventivas la de asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento⁵⁸⁰.

En cualquier caso, se debe diferenciar con claridad entre órgano competente (en este caso, en mi opinión, es el ayuntamiento), órgano responsable de su prestación (podría ser el ayuntamiento, la Diputación o un consorcio o mancomunidad) y la forma de financiación (a cuyo efecto habría que acudir a la Ley de Haciendas Locales y establecer la tasa correspondiente que cubra en su integridad los costes derivados de la prestación del servicio). En estas polémicas no debe olvidarse nunca que, en cualquier caso, siempre acaban pagando los ciudadanos y que la mejor solución es alcanzar una solución negociada orientada más a conseguir la mayor calidad y menor coste para los ciudadanos que a fijar qué entidad sea la que asuma la prestación del servicio.

⁵⁷⁹ ARENILLA SAEZ, M.: “El pequeño municipio: núcleo democrático versus prestación de servicios”, Documento Técnico, Elementos para un debate sobre la reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, págs. 159 y ss. JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL:” Vademecum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones sobre su aplicación”, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014.

Por otro lado, el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis. Esta es una novedad de la LRSAL, aunque implica una concreción del genérico deber de asistencia técnica a los municipios. La Diputación provincial asistirá a las corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero.

La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

La norma refleja aquí un servicio, el de recaudación tributaria, que ya venía ofreciéndose en la práctica por muchas de las Diputaciones Provinciales a los ayuntamientos que lo solicitaban, incluidos los de más de 20.000 habitantes, y constituye una nueva concreción del deber genérico de asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios. Se añade el servicio de apoyo a la gestión financiera.

La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

La norma refleja como competencia propia provincial la prestación de los servicios de administración electrónica que, como muchos otros, ya venía ofreciéndose en la práctica por las Diputaciones Provinciales por exigencia de la Disposición Final Tercera.4 de la ley 11/2007 (LAECSP), sin que en tal precepto hubiese limitación alguna por razón del número de habitantes del municipio. Dado que esta disposición sigue vigente, no existe impedimento alguno a la prestación de esos servicios a los municipios mayores que lo demanden.

La posibilidad de prestación de servicios de contratación centralizada por las Diputaciones provinciales se recoge desde 2011 en los arts. 203 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. El art. 205 de esa norma permite que las Entidades locales, así como los Organismos autónomos y entes públicos dependientes de ellas, se adhieran al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206, para la totalidad de los suministros, servicios y obras incluidos en el mismo o sólo para determinadas categorías de ellos y, si se valora el coste de implantación y mantenimiento del servicio en condiciones adecuadas de calidad y se relaciona con el presumible índice de utilización por los ayuntamientos,

parece que pudiera ser más recomendable, al menos inicialmente, proponer la adhesión de los municipios interesados a la plataforma de contratación estatal⁵⁸¹.

El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Es otra novedad de la LRSAL. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, deberá ofrecer a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes⁵⁸².

La aprobación anual del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

⁵⁸¹ QUINTANA LÓPEZ, T.: “El sistema de fuentes de los organismos autónomos y locales”, revista de estudios de la Administración Local, núm. 253, 1992, págs. 9 a 16.

⁵⁸² En cualquier caso, y con independencia de la población del municipio, la decisión sigue siendo del Ayuntamiento.

La única novedad aquí es la incorporación del análisis de costes de los servicios municipales, y sus efectos, aunque no encaja demasiado bien en lo que ha sido la gestión tradicional de estos planes provinciales, y que debe ser objeto de examen más detenido.

Asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos. Más que una competencia concreta es una función que procede de la inicial redacción de la LRBRL.

Se pretende garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas. En la práctica, muchas Diputaciones, ya vienen prestando estos servicios a los ayuntamientos que lo demandan, fundamentalmente a través del Servicio de Asesoramiento y del Servicio de Personal. El problema es el nivel o grado de exigencia que se quiera plantear, porque el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos, sin límite poblacional ni funcional alguno, incluiría no sólo la secretaría, intervención, tesorería y recaudación, sino también servicios técnicos urbanísticos, policía local entre otras.

Se pretende dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

Es otra novedad de la LRSAL, que presenta claras analogías con las anteriormente citadas, como concreción del deber de asistencia técnica a los ayuntamientos. En la práctica, muchas Diputaciones, y entre ellas, la de Ciudad Real, ya venía prestando este servicio a los ayuntamientos que lo demandaban, fundamentalmente a través del Servicio de Asesoramiento, aunque no se incluía la encomienda de gestión, prevista en la LRJAP y PAC desde hace años.

La LRSAL confiere a estas instituciones otras competencias en relación con los ayuntamientos en preceptos distintos al art. 36. Entre ellas podemos citar las siguientes:

- Art. 13.5 La coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes de los procesos de fusión de municipios.

- Art. 26.2.- La propuesta a los municipios menores de 20.000 habitantes y al Ministerio de Hacienda de la forma de prestación coordinada de los servicios mínimos previstos en ese precepto, que comentaremos posteriormente al analizar la forma de prestación de los servicios públicos.

- Art 26.3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Este precepto deja claro que la asistencia de las Diputaciones Provinciales no debe limitarse a los servicios mínimos, aunque sea preferente, y puede extenderse al resto de competencias municipales.

- Art. 27.2.- Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.

La LRSAL mantiene en su articulado una serie de competencias propias provinciales ajenas a la asistencia a los municipios y, además, permite expresamente que el legislador sectorial amplíe esa relación de competencias sin límite alguno.

Entre las previstas en la propia LRBRL podemos señalar las siguientes:

1.- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito (art. 36.2.d LRBRL actual).

Como ya se ha indicado, la LRSAL ha suprimido o derogado el inicial apartado e) del art. 36.1 de la ley, que atribuía a las Diputaciones el “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia”. Habría sido deseable que la Exposición de Motivos de la Ley planteara la motivación de tal decisión para facilitar su interpretación. Es probable que esa supresión pretendiese una limitación competencial a las Diputaciones Provinciales, pero el precepto ahora comentado, que se mantiene, permite una amplia capacidad de actuación de estas entidades.

Si el legislador ha mantenido adrede este “concepto jurídico indeterminado” es porque pretende que la Diputación mantenga actividades y competencias propias más allá de la asistencia a los municipios. Y, además, que tales competencias o actividades se refieran

tanto al desarrollo económico en el territorio provincial (promoción económica) como al desarrollo social (necesidades sociales), en el mismo ámbito. Defender lo contrario dejaría sin contenido este precepto, cuyos únicos límites son el respeto a las competencias de otras Administraciones Públicas y el ámbito territorial de la provincia como referencia. Dado que se configura legalmente como una competencia propia provincial (y que, por tanto, debe ser desarrollada en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, conforme al art. 7.2 de la ley), la expresión “*de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas*” no debe entenderse como obligación de solicitar autorización previa (característica de las competencias no propias), sino como necesidad de evaluación interna de conformidad o no discordancia de la actuación proyectada con las competencias ajenas en cada expediente⁵⁸³.

Conviene recordar aquí la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, que debe inspirar tanto al legislador, como a los intérpretes del derecho. El alto tribunal recuerda en numerosas sentencias que la autonomía local “es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución”, y la define como un “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en tales asuntos y materias” (STC 32/1981 y otras posteriores). En definitiva, que el Tribunal Constitucional deja que el legislador defina cuáles hayan de ser los intereses de los entes locales, señalando que “más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional (STC 170/1989, y otras posteriores). Asimismo, debe considerarse como faro interpretativo lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo art. 4.2 determina que las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

2.- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Esta es una novedad, introducida en sede parlamentaria, que parece hacer chirriar lo dispuesto en la Exposición de Motivos en relación al principio de “*una administración,*

⁵⁸³ RIVERO YSERN, J.Luis.: “Manual de Derecho Local”, Civitas, Thomson-Reuters, 6 edic. 2005, p. 239.

una competencia” y habrá que ver cómo se concreta, porque la figura del convenio es inherente a la idea de voluntariedad y lo voluntario se lleva mal con el concepto de competencia propia, por lo que difícilmente puede considerarse como competencia propia la posibilidad voluntaria de colaborar con otra administración pública en la prestación de una actividad instrumental vinculada a un servicio público del que es titular esa otra Administración Pública.

3.- Como señalamos anteriormente, la legislación sectorial atribuye muchas más competencias y facultades de actuación a la Diputaciones Provinciales, normalmente ajenas a la asistencia a los municipios. Entre otras muchas y sin ánimo exhaustivo, podemos señalar las siguientes:

a) Carreteras Tanto la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, como la legislación Autonómica, atribuyen competencias en materia de carreteras a las Diputaciones Provinciales.

Resulta llamativo que la legislación básica de régimen local siga olvidando esta realidad cuando muchas de las Diputaciones son titulares y responsables de miles de kilómetros de carreteras.

b) Cooperación Internacional.- La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su art. 20 señala que:

1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.^a del capítulo I de la presente Ley.

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos. No hay ninguna duda de que esta norma sigue plenamente vigente.

No puede hablarse de un cambio organizativo importante en el ámbito local tras la LRSAL, ni en la forma de prestación de los servicios y competencias municipales, especialmente porque la normativa finalmente aprobada no concuerda con muchas de las ideas que se formularon durante su tramitación, ni con el contenido del anteproyecto inicial, en el que se apostaba claramente por la supresión de mancomunidades y

consorcios y por la atribución forzosa a las Diputaciones de la responsabilidad de la prestación de muchos de los servicios municipales.

La ley vigente tras la reforma mantiene las fórmulas asociativas tradicionales en el ámbito local y sigue permitiendo a los ayuntamientos, como hasta ahora, decidir, en cada caso, si prestan el servicio de que se trate o ejercen sus competencias en cada materia por sí, o de forma asociada o coordinada⁵⁸⁴. Y ello es tan aplicable a los servicios obligatorios del art. 26 LRBRL, como al resto de competencias municipales previstas en el art. 25 de la ley. Las posibilidades más claras que se reconocen legalmente a los ayuntamientos son las siguientes:

- a) Gestión de la competencia y prestación del servicio por el propio ayuntamiento, a través de alguna de las formas de gestión directa o indirecta permitidas por los arts. 85 y ss. LRBRL.
- b) Ejercicio de las competencias o prestación del servicio de que se trate a través de la fórmula de coordinación prevista por la Diputación Provincial.
- c) Ejercicio de competencia o prestación del servicio de forma asociativa sin la Diputación a través de un consorcio, en el marco de lo dispuesto en los arts. 57 y 87 LRBRL y Disposición Adicional Vigésima de la Ley 30/1992, que exige la adaptación de sus estatutos en plazo de un año.
- d) Ejercicio de competencias o prestación de servicios de forma asociativa sin la Diputación a través de una Mancomunidad de Municipios (art. 44 LRBRL y Disposición Transitoria Undécima de la ley 27/2013, que exige la adaptación de sus estatutos en plazo de seis meses) Debe destacarse que la decisión u opción por una u otra forma de gestión de competencias o servicios corresponde al Ayuntamiento (concretamente al Pleno, conforme al art. 22.2.c) y f) LRBRL), por mayoría absoluta, conforme al art. 47.2 g) y k) LRBRL).

No obstante, merece especial consideración, por novedosa, la forma de prestación mediante coordinación de las Diputaciones Provinciales de determinados servicios públicos municipales. Frente a lo que se planteó y debatió en su momento, el texto finalmente aprobado por las Cortes es el contenido en el art. 26.2 de la ley y dice lo siguiente:

⁵⁸⁴ La LRSAL ha suprimido el inciso “por sí, o asociadas” en razón de los iniciales planteamientos del anteproyecto, pero del articulado finalmente vigente se desprende la posibilidad de fórmulas asociativas.

“2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”.

Por tanto, y en síntesis, para que esta forma de prestación coordinada sea viable es preciso, primero, que se trate de ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes; segundo, que se trate de uno de los servicios concretos indicados en la norma, y no de cualquier otro, y, tercero, que exista plena conformidad del ayuntamiento (acuerdo del

Pleno, por mayoría absoluta) de que se trate a la fórmula concreta de prestación planteada por la Diputación Provincial.

Pero, además, también es preceptiva la autorización del Ministerio de Hacienda en este caso (y, si procede, el de la administración que ejerza la tutela financiera), lo que no deja de resultar llamativo en un texto cuyo espíritu parece impulsar el papel de las Diputaciones Provinciales en la prestación de los llamados servicios mínimos en los pequeños municipios. Importa recalcar que la redacción final de la LRSAL no pone límite alguno, ni requiere autorización ministerial si la opción del ayuntamiento se orienta a la prestación de cualquiera de estos servicios por una mancomunidad o consorcio, ni tampoco si se opta por la gestión directa: sólo es preceptiva la autorización estatal cuando interviene la Diputación provincial en funciones de coordinación, en relación con alguno de los mencionados servicios y con municipios de menos de 20.000 habitantes, de hecho, tampoco es necesaria esta autorización si el municipio decide apartarse de la fórmula provincial de prestación del servicio: es suficiente un informe municipal en el que se acredite ante la Diputación Provincial que el servicio puede ser prestado a un menor coste⁵⁸⁵.

La LRSAL no precisa si la exigencia de autorización estatal se requiere sólo en el proceso constitutivo inicial de la fórmula de prestación del servicio coordinado por la Diputación o si, por el contrario, sería preceptiva su obtención cada vez que se incorpore un nuevo ayuntamiento (o se introduzca cualquier cambio a la fórmula inicial). Nos inclinamos por la primera de las opciones, más respetuosa con el principio constitucional de autonomía local. En ese contexto, no requiere autorización la incorporación de un nuevo ayuntamiento a los consorcios constituidos con carácter previo por la Diputación para la prestación de los mencionados servicios, y, desde luego, no se requiere su ratificación o autorización estatal a posteriori.

El transcurso del tiempo pondrá de manifiesto los efectos que provoca la obligación de los ayuntamientos de publicar anualmente los costes de sus servicios (art.116.ter LRRL) y la gestión que cada Diputación efectúa cuando detecte que esos costes sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella. El art. 36.1.h) LRRL señala que, en tal caso, deberá ofrecer a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios. Debe observarse que esta norma exige que el ofrecimiento debe efectuarse a los ayuntamientos con independencia de su población, lo

⁵⁸⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", Diario del Derecho Municipal, 13 de enero de 2014.

que pone en cuestión la coherencia del sistema de “*coordinación*” articulado en el art. 26.2 de la ley en principio para los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes.

Nada impide que la Diputación participe en consorcios o acude a otras fórmulas de prestación asociativa de otros servicios o competencias locales no incluidos en la relación del art. 26.2 (para la prestación de servicios de asistencia técnica en el ámbito urbanístico, por poner un ejemplo), sin necesidad de obtener autorización estatal. Pero, cuando se trate de esos servicios municipales obligatorios se habrá de seguir el procedimiento citado.

Con independencia de qué entidad asuma la prestación del servicio, el artículo 85 LRBR, también modificado por la LRSAL, dice lo siguiente respecto a sus formas de gestión:

1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados”.

Como se ha comentado por la doctrina, llama la atención que el legislador sólo requiere que quede debidamente acreditado que resultan más sostenibles y eficientes cuando se trata de optar por las fórmulas c) y d), pero parece razonable exigir que esa acreditación se extienda también a las fórmulas de los apartados a) y b), y, por supuesto, a la de gestión indirecta del servicio.

La financiación de los servicios obligatorios en virtud del art. 26 LRBRL no explica cómo financian los ayuntamientos los servicios municipales mínimos, aunque si precisa que cuando la Diputación asuma su prestación repercutirá a los municipios su coste efectivo del servicio en función de su uso, añadiendo que, si estuvieran financiados por tasas, será a la Diputación a la que irá destinada la tasa para la financiación de los servicios.

No debe pasar desapercibido, no obstante, que estos servicios mínimos también se reflejan como materias sobre las que pueden conferirse competencias propias en el art. 25 y este precepto, en su punto 4, dispone que la ley que atribuya competencias propias a los municipios deberá, inexcusablemente, ir acompañada de una memoria que refleje el impacto económico derivado de la atribución de competencias en la entidad y prevea la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera.

En cualquier caso, la LHL determina en su artículo 20 que las entidades locales pueden establecer tasas por la prestación de la mayoría de los servicios públicos o realización de actividades de su competencia y que, conforme al art. 24.2 LHL, el importe de las

tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, que son los mismos que han de ser objeto de cálculo y publicación conforme al nuevo art. 116.ter LRSAL.

No obstante, conforme al art. 21 LHL, no se podrán exigir tasas por los servicios siguientes:

- a) Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- b) Alumbrado de vías públicas.
- c) Vigilancia pública en general.
- d) Protección civil.
- e) Limpieza de la vía pública.

Como señalábamos anteriormente, en relación con las dudas generadas respecto a la competencia para la prestación de los servicios de tratamiento de residuos y prevención y extinción de incendios tras la LRSAL, parece que lo razonable es buscar la solución que ofrezca mayor calidad y menos coste para los ciudadanos, porque el art. 24.4 LHL, en sus apartados k) y s) señala que ambos servicios se podrán financiar mediante la imposición de tasas por parte de la entidad local que los preste, sea ésta el ayuntamiento o la Diputación.

Sobre la financiación de competencias propias de los ayuntamientos, el artículo 25 LRBRL establece que el legislador estatal y autonómico que atribuya competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, deberá hacerlo mediante ley formal que, en todo caso, (esta es la novedad) deberá evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. Además, la ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Además, precisa que los proyectos de leyes estatales se

acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

Conforme a los criterios expuestos, lo más probable es que se acuda a la fórmula prevista en el art. 20 LHL, que permite a las entidades locales establecer tasas por la prestación de los servicios públicos o realización de actividades de su competencia.

No es difícil advertir que este precepto puede plantear serios conflictos jurídicos y políticos en el futuro, especialmente si se aprueban normas legales que carezcan de esa memoria económica o si ésta se valora como insuficiente por las entidades locales. Pero ya desde este momento se plantea la duda sobre la legislación estatal y autonómica previa en la materia que, como es obvio, por tratarse de una innovación normativa, no contiene evaluación de su impacto ni prevé dotación específica alguna a favor de las entidades locales.

En cualquier caso y a efectos prácticos, sin menoscabo de la posibilidad de plantear las acciones o reclamaciones que pudieran considerarse fundadas, lo cierto es que las entidades locales deberán prestar los servicios y realizar las actividades que las leyes les asignen y que éstas y aquéllos se habrán de financiar con cargo a los ingresos tributarios, o no tributarios, previstos en la Ley de Haciendas Locales, fundamentalmente a través de tasas e impuestos locales.

12.2.-Las Diputaciones Provinciales en el contexto de entrada en vigor de Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Desde el año 2010 no han dejado de producirse diferentes propuestas que van encaminadas a racionalizar el sistema de planta municipal y a evitar las duplicidades presuntamente existentes. Los Gobiernos locales han permanecido como espectadores de segunda fila en el proceso de reparto de poder local y en la distribución de los recursos públicos.

Los primeros intentos por redefinir este estado de cosas nacieron de la denominada “*propuesta de Administración única*” (1996) que, impulsada desde la Xunta de Galicia, pretendía racionalizar la planta de las Administraciones Públicas a través de una asunción en bloque de las competencias de carácter ejecutivo por parte de los niveles autonómicos de gobierno. Su finalidad era acabar con las duplicidades e ineficiencias que se detectaban en el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA.

La denominada “*segunda descentralización*” se impulsa en 1996 por la FEMP. También en estos años (1999) se elaboró en Cataluña un documento conocido como “Informe Roca”, que tenía por objeto una redefinición del modelo de organización territorial de

Cataluña. Entre sus medidas se preveía un nuevo mapa municipal y un plan de agrupaciones y fusiones.

La reforma de 2003 de la Ley de bases de Régimen Local no afectó en nada a este tipo de cuestiones. En el año 2005 aparece el documento titulado Libro Blanco para la reforma del Gobierno local” donde se analizaba el sistema de competencias locales, la gestión de los servicios públicos y el papel de la institución provincial como garante del desarrollo de las competencias municipales con el fin de salvaguardar el principio de subsidiariedad local.

En 2007 el Círculo de Empresarios publicó un informe donde se abogaba por hacer efectiva la segunda descentralización a favor de los municipios. Se planteaba la necesidad de incluir un nuevo sistema de asignación de competencias locales que permitiera desarrollar la autonomía local y aplicar el binomio subsidiariedad-eficiencia.

El debate se reabre a partir de criterios predominantemente económicos o de sostenibilidad presupuestaria. Se trata de una perspectiva limitada ya que la planta de Gobierno local no sólo se explica en términos de racionalidad económica sino que intervienen las identidades, el peso del principio democrático y los elementos de cohesión social y territorial.

La reapertura del debate se ha hecho a partir de los datos relativos a la eficiencia del gasto y a los resultados de la gestión. Esta dimensión económica ha sido la visión dominante.

La crisis se quiere ver como una oportunidad para racionalizar la planta local. A finales de 2010 un informe de la FAES se ocupaba de este tema. También en 2010 comenzó a cuestionarse la continuidad de las diputaciones provinciales. La supresión de estas se planteó en clave económica sin reparar en que los costes fundamentales de funcionamiento estaban en el ámbito del personal.

La Fundación Democracia y Gobierno Local publicó en 2011 un informe titulado “Libro verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España. En el citado texto se abogaba por un proceso de modernización y reforma de tales niveles de gobierno, con el fin de reforzar la autonomía de los municipios, configurando instituciones dotadas de medios cualificados al servicio del ciudadano y eficientes en los resultados de su gestión

En marzo de 2011, el Círculo de Empresarios publicó un documento titulado “*Administraciones territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*”, en el que se cuestionaba la existencia de las diputaciones provinciales y se abogaba por una reducción de municipios. Este documento tuvo continuidad en el Libro Marrón del Círculo de empresarios (2011) que recoge una serie de trabajos en los que se cuestiona la existencia de un modelo de “*duplicidades*” y se

defiende una racionalización de la planta local actual mediante la fusión de municipios e incluso la supresión de las diputaciones provinciales⁵⁸⁶.

El Ayuntamiento de Madrid elaboró en 2011 un completo diagnóstico de cuáles eran sus competencias propias e impropias, con la intención de identificar las posibles duplicidades. Por su parte el Parlamento Vasco ha analizado y valorado las propuestas esbozadas por el Informe de Duplicidades e Ineficiencias de las Administraciones Públicas Vascas.

Cabe centrar las últimas aportaciones a estos temas en dos grandes ámbitos. Por un lado, lo que son propuestas autonómica de articulación del espacio de gobierno local y, por otro, algunas recientes aportaciones en el campo de las reflexiones académicas e institucionales.

En el ámbito de las propuestas autonómicas cabe resalta la Ley 5/2019 de autonomía local de Andalucía, la Ley 8/2010 de la Comunidad Valenciana y la Ley 17/2010 de Extremadura. Los mayores avances han sido en Castilla y León donde se ha procedido a elaborar una Propuesta para iniciar la elaboración de un nuevo modelo de ordenación territorial (octubre 2011). Este modelo integra ordenación y gobierno del territorio y se sustenta en la constitución ordenada de asociaciones voluntarias de municipios sin pretender suprimir ninguno.

Entre las debilidades del marco de competencias locales se ha puesto de relieve el ejercicio por parte de los ayuntamientos de un buen número de “*competencias impropias*” que no son financiadas.

En el Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007 se indica que más del 25% del gasto municipal está volcado sobre tales “*competencias impropias*”. En todo caso, el concepto de competencia municipal vinculado a la prestación de los “servicios obligatorios” ofrece un panorama competencial municipal muy limitado, ya que deben tenerse en cuenta también las actividades complementarias y las competencias atribuidas.

La memoria del Tribunal de Cuentas contiene una serie de recomendaciones referidas al planteamiento del mapa local, la racionalización de las estructuras organizativas y a la necesidad de establecer un nuevo sistema de asignación de competencias municipales. Estas recomendaciones serían:

⁵⁸⁶ SANIGER MARTÍNEZ, N. y ESCRIBANO ZAFRA, J. M., “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del gobierno local”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 457-490.

-Contar con un sector público más eficaz rediseñando el mapa local orientado a la prestación de servicios que evite duplicidades y que abogue por fórmulas de agrupación de entidades.

-Abordar íntegramente las funciones atribuidas a la Administración Local, mediante la determinación de un elenco de competencias que permitan garantizar la suficiencia financiera.

-Evitar la proliferación de entidades instrumentales locales.

-Nueva regulación de los Registros Públicos de los entes locales que permita conocer la extensión del sector público local.

-Establecimiento por los órganos competentes de las CC.AA. de estándares mínimos de calidad de los servicios municipales.

La reforma que pretende impulsar el Gobierno tiene como idea central la modificación del actual sistema de atribución de competencias municipales, pero a eso se le pretende anudar la capacidad de gestión a través de estándares para que un municipio pueda asumir sus competencias legales.

La capacidad de gestión de los municipios está asociada a su tamaño y las economías de escala juegan un rol importante en la asignación de recursos y en el eficiente ejercicio de las competencias, pero tampoco lo podemos basar todo en criterios economicistas.

En el ámbito local la política también cuenta y la realidad social sobre la que esta opera es determinante: una operación de este tipo puede ahogar la autonomía municipal.

Hay fórmulas asociativas y alternativas institucionales que retienen la competencia en poder de los municipios sin perjuicio de que su ejercicio se realice a través de otras entidades (Diputación Provincial).

La deuda pública municipal constituye un pequeño porcentaje de la deuda del sector público (5%). No se puede pretender convertir al municipalismo en el “chivo expiatorio” de un déficit público descontrolado. Tampoco cabe obviar las feroces resistencias a un proceso basado exclusivamente en criterios de eficiencia, Ello no debe impedir que se activen medidas de incentivación y fomento, sin duda de carácter financiero para racionalizar el mapa municipal, siempre partiendo de la voluntariedad de los procesos⁵⁸⁷.

⁵⁸⁷ MACIAS CASTAÑO, J.M.: “Las deudas de las corporaciones locales frente a otras administraciones públicas y su compensación”, publicado en QDL, 6, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, octubre 2004, págs. 21-22.

Disponemos de un sistema muy complejo de atribución de competencias municipales que coloca a los municipios en situación de incertidumbre sobre cuáles son sus responsabilidades.

La Ley Básica de 1985 no delimita las competencias claramente y se asienta sobre las siguientes piezas:

-Una cláusula general de atribución de competencias que no ampara el ejercicio de cualquier competencia, pero que sí habilita para promover toda clase de servicios que contribuyan al interés vecinal. Estas actividades y servicios tienen conexión con las competencias locales. Pero esa cláusula de atribución es realmente una cláusula de intervención.

-Un listado de ámbitos materiales o de competencias o atribuciones puntuales de tales materias. Este listado recoge exclusivamente “*principios competenciales*” establecidos en relación con el art 2 de la LRBRL, que establece que el principio de autonomía local representa que el sistema de distribución de competencias “deberá asegurar a los municipios su derecho a intervenir en los asuntos que les afecten” atribuyéndoles las competencias que procedan.

Pero el amplio listado del art, 25.2 de la Ley d bases simplemente delimita aquellos ámbitos sobre los que el legislador sectorial deberá concretar el grado exacto de competencias del municipio.

-Se establece un listado variable según el nivel de población, de los que se califican como “servicios obligatorios” Tal umbral ha sido visto como el “umbral mínimo de competencias que deben desarrollar los municipios” aunque no se trata de competencias municipales sino de servicios públicos lo cual lleva a confusión.

-En el art. 28 LRBRL se prevé la facultad d los ayuntamientos para realizar “actividades complementarias” propias de otras Administraciones Públicas.

-El art 86 de la LRBRL reconoce a los municipios la facultad de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas.

Este sistema se complica por el desarrollo legislativo de las CC.AA.

La Carta Europea de Autonomía Local dispone que son la Constitución, la ley o las normas que atribuyen competencias a las entidades locales. También se reconoce que el ejercicio d las competencias debe corresponder a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y deben ser plenas y completas.

Estas exigencias se cumplen en España de forma muy relativa. La legislación básica otorga a los municipios una capacidad d intervención sobre determinados ámbitos materiales pero no existe en esa legislación una atribución expresa de competencias

“propias” a los municipios o entidades locales. Este déficit de legislación no es fácilmente subsanable ya que las competencias del Estado están objetivamente limitadas a la regulación de una suerte de “principios competenciales”.

El proceder del legislador básico ha venido condicionado porque solo podía enumerar esos “principios competenciales” ya que el estado no puede de actuar sobre competencias que no le pertenecen.

Esta “atribución de competencias locales” sitúa a los municipios en una posición de neta dependencia de los niveles de Gobierno estatal y autonómico.

12.3.-De la prestación de servicios por Mancomunidades y Consorcios.

El Gobierno ya anunció en el Plan nacional de reformas (2012) el inicio de un proceso de reordenación municipal. Este plan apuesta por mejorar la competitividad y la eficiencia de las Administraciones Públicas y por la eliminación de duplicidades y delimitación de competencias de la Administración local con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera. Este plan parte de que el marco competencial local es indefinido y confuso.

Se pretende racionalizar el número de entidades locales existentes y sus competencias. España tiene una gran cantidad de municipios con baja capacidad de gestión y la mayoría han asumido competencias sin disponer de financiación.

Entre los objetivos del Plan destaca “delimitar las competencias de la Administración local, eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible”. Las medidas se estructuran en dos fases: delimitar las competencias locales y su financiación y la agrupación de municipios.

En cuanto a la agrupación de municipios, el plan establece que las competencias se estratificarán por tramos de población.

El objetivo es llevar a cabo una reordenación municipal, clarificar competencias y erradicar las competencias impropias. Es un objetivo de largo alcance con la siguiente metodología: Creación de una Comisión que elaborará una propuesta de modificación de la LRBRL que deberá ser aprobado como proyecto de ley.

En este proceso de reorganización municipal se pueden indicar los siguientes pasos:

- Elaboración de un informe-propuesta de reforma del ámbito competencial municipal. Reforma de la LRBRL.
- Negociación de su contenido con las fuerzas políticas y con los actores institucionales (FEMP).
- Tramitación de una reforma puntual de la LRBRL (modificación de competencias municipales).

-Tramitación de una reforma puntual de la Ley de <<<<<haciendas Locales.

-Articulación de medidas complementarias que fomenten la integración o fusión municipal.

Este proceso de reforma necesita consenso político, con una especie de Pacto de Estado de la mayoría de las fuerzas políticas.

Esta reordenación no puede afrontarla por si solo un Gobierno y el proceso tienen por objeto una reducción del número de municipios.

Las ideas que se habían trasladado sobre el alcance de ese proceso giraban sobre estos ejes:

-Definición precisa de competencias municipales estableciendo criterios objetivos para definir si un Ayuntamiento dispone de esa capacidad de gestión. La cuestión es si deben ser cualitativos o cuantitativos.

-Los municipios solo podrían ejercer las competencias que se tasaran por la Ley Básica.

-Se pretende que los municipios puedan ejercer competencias delegadas por parte de las CC.AA. pero garantizando su financiación mediante leyes autonómicas.

Se pretende salvaguardar el principio de representatividad pero ello no implica que donde haya un Ayuntamiento deba haber un Municipio. Podría haber un Ayuntamiento sin Administración municipal. Para que exista municipio se exigirá una determinada capacidad de prestación de servicios en términos de eficiencia.

El modelo de reorganización municipal tenía otra pieza maestra: las relaciones entre municipios y Gobiernos locales intermedios. Los déficits detectados en el ejercicio de competencias municipales deberían ser subsanados a través de Gobiernos locales intermedios. Este fortalecimiento de los Gobiernos locales obliga a modernizar y “repensar” de modo profundo esas instituciones provinciales.

Este fortalecimiento y modernización es un eje nuclear del modelo. A las entidades provinciales se les quiere dotar de un papel subsidiario en la prestación de servicios, lo cual no debería impedir que la finalidad de su existencia estuviera en la provisión eficiente a los ayuntamientos de servicios públicos de calidad.

Este esquema se basa en la idea de que el municipio es el nivel básico de Gobierno local; la provincia juega un papel central y complementario. Aquellos ayuntamientos que no puedan desempeñar las competencias que les asigne la Ley de bases deberán agruparse, fusionarse o, en su defecto, sus competencias serán ejercidas a nivel provincial.

Otro objetivo era dar una relación preferente a la provincia ante la imposibilidad de algunos ayuntamientos de ejercer las competencias asignadas. La propuesta del

Ministerio es crítica con el papel de las mancomunidades que no tienen un lugar institucional en el nuevo marco local, pues sus funciones las ejercerían las diputaciones. Se aboga por reducir las al mínimo imprescindible lo que necesitaría de su supresión en la legislación básica

Por último se plantea la cuestión de convivencia entre provincia y comarca. Uno de los problemas es que hacer con las comarcas allí donde ya existen. Estas deberán articularse con el escalón provincial previéndose un modelo de comarcalización de los servicios que presten las diputaciones. De momento la interiorización de la comarca es intensa en el plano autonómico y en algunos casos tienen reconocimiento estatutario⁵⁸⁸.

La Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985 Reguladora de las bases de Régimen local se basa en los siguientes elementos:

-Modifica el art. 2 de la LRBRL.

-El art. 7 inserta un inciso en su apartado 3 que dice: Solo con carácter excepcional podrán las entidades locales ejercer competencias no previstas por la ley.

-Se modifica parcialmente el apartado 2 del art. 8 de LRBRL.

-Se modifica el art. 10, apartados 1, 3 y 4 haciendo hincapié en que las funciones de coordinación de las entidades locales tienen por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria.

-El art. 25. 1 y 2 sustrae los ámbitos materiales de educación y sanidad del radio de acción de los municipios.

-El art. 25.2 LRBRL prevé que solo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en el art. 25.2 estas leyes deberán acompañarse de una memoria económica y prever los recursos financieros necesarios.

-El art. 26 LRBRL en sus apartados 2 y 3 introduce las siguientes cuestiones: establecer estándares de calidad para los servicios en los que se basaran los aspectos financieros, las diputaciones asistirán a los municipios en la prestación de servicios mínimos, en los municipios con menos de 20.000 habitantes, las CC.AA. encomendarán a las diputaciones la prestación común y obligatoria a nivel provincial de los servicios no eficientes; los municipios afectados acordarán el traspaso de instalaciones y personal ,

⁵⁸⁸ PANO PUEY, E. y LUACES MÉNDEZ, P.: Desarrollo de los mecanismos de cooperación supramunicipal en la prestación de servicios públicos locales: mancomunidades y consorcios en Andalucía, Galicia y Cataluña. Comunicación al IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 2009.

eligiendo la Diputación la forma mejor de los servicios y, finalmente, las diputaciones cooperarán con las comarcas.

-Se modifica el art. 27 (delegación).

-Se propone suprimir el art. 28 de LRBRL (actividades complementarias).

-Reforma puntual del art. 36.2 LRBRL.

-En el art. 42 LRBRL se prevé que sea el ámbito comarcal el considerado preferentemente para la prestación común y obligatoria de los servicios mínimos por parte de las diputaciones. Se establece una garantía a favor de los municipios en el ámbito de competencias frente a las comarcas.

-Se propone la modificación de los art 55 y 57 para salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

-Se propone una modificación del art 86t LRBRL en el apartado 1 (justificación del ejercicio de iniciativa pública en que el municipio presta todos los servicios mínimos con arreglo a los estándares de calidad y que no hay riesgo de afección de la sostenibilidad financiera) como del apartado 3 (aprobación definitiva de la Comunidad Autónoma para la ejecución de tales actividades).

- Se propone la derogación de la disposición transitoria segunda de la LRBRL.

-Se propone la inclusión de una disposición que regula un sistema de evaluación de los servicios al que se someterán los ayuntamientos en el plazo de un año ajustándolos al principio de sostenibilidad y evitar duplicidades.

-Se prevé una disposición que regule que en un plazo de un año, se someterán a evaluación las mancomunidades que presten servicios mínimos.

La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local tiene por objeto modificar el sistema de asignación de competencias a los municipios. El estado dispone en esta materia de la competencia de “bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas” que solo le habilita para dictar normas básicas pero no para establecer una regulación exhaustiva de las competencias municipales. Las materias competenciales de los municipios solo sufren una afectación directa en lo que implica de reducción de dos ámbitos (sanidad y educación).

Se puede defender la tesis de que la determinación de las competencias propias de las entidades locales es de la competencia de las CC.AA.

El establecimiento de un listado cerrado de competencias municipales implicará que todas las ejercidas por los municipios que excedan de las previstas tendrán la condición de impropias y no sean objeto de financiación. Esto hipoteca la cartera de servicios de los

municipios. Si estos disponen de financiación suficiente deberían poder seguir ejerciendo las competencias que vienen desempeñando en beneficio de su ciudadanía.

La dicción del art. 7.3 de la Propuesta de reforma de LBRFL indica que “cabe con carácter excepcional que una entidad local ejerza competencias impropias así como otras actividades económicas cuando se den estos requisitos:

- que las competencias propias estén suficientemente garantizadas
- que se cumplan los requerimientos de estabilidad y sostenibilidad.

En algunos ámbitos la interferencia de la Comunidad Autónoma puede afectar a la autonomía local.

La determinación legal de cuáles son los criterios objetivos para garantizar la eficiencia de un municipio no debe impedir el respeto a las competencias de las CC.AA. en materia de régimen local, organización territorial y alteración de términos municipales. El estado dispone de títulos competenciales para incidir en el proceso de agrupación y fusión de los municipios, pero la competencia material es de las CC.AA.

El Estado no puede obligar por ley a los municipios a agruparse. La fijación de criterios por parte del Estado no debe impedir el ejercicio de potestades por parte de las CC.AA. en ese ámbito.

La voluntariedad debe ser la regla de las fusiones, estableciendo criterios objetivos en la legislación básica.

El problema es que, aparentemente, se respetan estos principios pero esto es aparente. Por la vía de atribuir al Gobierno la determinación unilateral de estándares de calidad que supondrán que un ayuntamiento pueda ejercer o no sus competencias o que sean desempeñadas por diputaciones, lo cierto es que se puede conseguir simplificar o racionalizar la planta municipal, La operación es limitada ya que solo reduce los servicios obligatorios pero en los municipios de menos de 20.000 habitantes se puede producir un importante proceso de racionalización o simplificación de la planta municipal.

Esta habilitación al Ejecutivo central puede ofrecer dudas. La tesis de que habrá ayuntamientos sin municipio cobra sentido, pero abre zonas de sombra, puesto que las competencias municipales serán ejercidas por una instancia con legitimidad democrática indirecta.

El peculiar refuerzo institucional recibido por las diputaciones obliga a estas a un proceso de refundación institucional, modernización de estructuras y adaptación. Es decir una innovación organizativa y un nuevo diseño. El papel de las diputaciones provinciales saldrá reforzado, pero todo dependerá del alcance que tenga el establecimiento de los estándares de calidad que ha de determinar el Gobierno.

También hay una apuesta evidente por reducir las mancomunidades puesto que se pretende el traslado de las prestaciones de servicios mínimos a las Diputaciones. Estas entidades plantean problemas pero algunas tienen un rendimiento institucional elevado. Los ajustes institucionales en las mancomunidades no deberían llevarse a cabo por quien sea titular de la competencia en el ámbito de cada Comunidad⁵⁸⁹.

Una operación institucional tan importante plantea dudas: por un lado, que pueda ser materializada a través de una habilitación “*en blanco*” de la Ley de bases y, por otro, habría que ver hasta qué punto las competencias de las CC.AA. se verían afectadas. Deberá respetarse, en todo caso, el principio de autonomía municipal garantizado constitucionalmente.

12.4.-Prestación de servicios en régimen de gestión integrada o compartida para municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

La regulación sobre Intervención en determinados supuestos tasados de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes, se sitúa institucionalmente en el ámbito de las Diputaciones en el texto LRSAL. Cabe mostrar dudas respecto al sistema de intervención municipal previsto en el artículo 61 bis (del LRSAL) para ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, puesto que las medidas que se incluyen en este régimen jurídico vulneran la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, al prever, por ejemplo, la sustitución de los cargos electos municipales y establecer, asimismo, un régimen de intervención económica-financiera precisamente por quienes deben ejercer las atribuciones vinculadas con la tutela financiera y el correcto cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por tales entidades⁵⁹⁰.

La exposición de motivos del anteproyecto es muy contundente en sus términos: “*Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales y se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones de control*”.

⁵⁸⁹ CASTILLO BLANCO, F.:” Requisitos para la aplicación de medidas de ajuste en el sector público local: la necesaria aprobación de un plan de empleo para proceder a despidos colectivos”. Ponencia presentada en el Seminario de actualización de función pública local organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 31 de mayo de 2012.

⁵⁹⁰ DE JUAN CASERO, L.J. (2014). *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre (LRSAL)*. Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 11 abril 2016).

Ese refuerzo del papel de la Intervención tiene, por ejemplo, las siguientes manifestaciones:

En el artículo 7.4 se prevé un Informe previo del Interventor sobre la sostenibilidad financiera de las competencias impropias que pretenda ejercer el municipio.

En los supuestos de “*intervención de municipios*” de menos de 5.000 habitantes, el Interventor deberá comunicar a la Diputación la concurrencia de las circunstancias previstas en el apartado primero, que son precisamente las que activan el procedimiento de intervención (artículo 61 bis). Obviamente, en el supuesto de producirse la “*intervención*” del municipio, todos los órganos del área económico-financiera pasan a depender funcionalmente de la propia Diputación Provincial.

En relación al art. 61. Bis de LRSAL denominado “*intervención de municipios con población inferior a 5.000 habitantes*”, e incluye una serie de medidas que deben añadirse a la de asunción, por la provincia, de la titularidad de competencias de los municipios de menos de 20.000 habitantes cuando no cumplan los costes estándar de los servicios.

En este sentido, prevé que cuando se produzcan una serie de circunstancias relacionadas con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en los municipios de menos de 5.000 habitantes que tengan en vigor un plan económico-financiero, la Diputación acordará su intervención temporal, por mayoría simple y previo informe del órgano que tenga atribuida la tutela financiera, a partir de cuyo momento los cargos electos de los órganos de gobierno del municipio dejarán de ser retribuidos y determinadas decisiones se adaptarán por la Diputación⁵⁹¹.

Esta situación se mantendrá hasta que el municipio cumpla con el objetivo de la estabilidad presupuestaria, el de deuda pública y la regla de gasto, en cuyo momento dejará de estar intervenido, previo informe favorable del órgano que ejerza la tutela financiera.

⁵⁹¹ MOZO AMO, J.: “La Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, desde la perspectiva de los pequeños Municipios”, Revista de Estudios Locales, núm. 73/2004. Véase del mismo autor “Diputaciones y pequeños municipios: el peso de la Historia y las propuestas de futuro”, Revista de Estudios Locales, núm. 152, 2012.

Este artículo, con independencia de que introduce un alto grado de inseguridad jurídica, puesto que no queda claro en qué consistirá la intervención de la Diputación Provincial, cuáles serán los acuerdos municipales que le corresponderá adoptar, en qué consistirá la actuación municipal, etc., es el más claro exponente de la vulneración de la autonomía local garantizada constitucionalmente (por estrecha que fuese la conceptualización del mismo) al hacer absolutamente irreconocible al municipio, considerándose a nuestro juicio, por tanto, inconstitucional.

Algunas de las medidas que se anudan a la “intervención” son de una dureza extrema, ya que ponen en tela de juicio la efectividad de aspectos nucleares de la autonomía local como es, por ejemplo, la potestad de autoorganización. Asimismo, es de un idealismo fuera de lo común pretender que la Diputación provincial que ha mostrado carencias en su asistencia económico-financiera al municipio sea la que corrija esos extremos mediante una intervención. Sobre la disposición adicional novena, esta viene a limitar el número del personal eventual local, en función del número de habitantes de los municipios, de forma que el menor a 5.000 habitantes no podrá contar con personal eventual⁵⁹².

En cuanto al número del personal eventual de las Diputaciones no podrá exceder del que corresponda al municipio de mayor población de la provincia.

Es necesario efectuar una observación a la disposición adicional tercera respecto a la falta de justificación de los criterios de estratificación seguidos en función de la población, de tal forma que en este caso no pueden contar con personal eventual los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, cuando pueden ser los que más lo requieran por la escasez de su personal funcionario y laboral, lo que sigue la línea u objetivo general de la reforma de debilitamiento institucional de los pequeños municipios.

La disposición transitoria duodécima establece el régimen transitorio para la intervención de los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes. Lo previsto en el artículo 61 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, será de aplicación a los Municipios de menos de 5.000 habitantes que se encontraran incursos en

⁵⁹² JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del LRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados” (I y II), Diario de Derecho Municipal de Iustel, 27 y 28 de noviembre de 2013.

algunas de las causas de intervención temporal previstas en dicho artículo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

12.5.- Efectos de la aplicación de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el ámbito de los servicios sociales municipales.

Las actuales materias sobre las que los municipios tienen o ejercen competencias propias, según dispone el artículo 25.2 de la LRBRL en la redacción de la LRSAL son las siguientes:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Con la modificación del citado artículo 25 efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se mantiene la posibilidad de promover actividades y prestar servicios, pero de una forma más restringida, ya que tal posibilidad se circunscribe a *“los términos previstos en este artículo”* (art 25.1 LRBRL).

Asimismo, el apartado 2 sigue garantizando un núcleo de competencias municipales, si bien aparecen dos diferencias con la redacción anterior: una, el listado está referido a las competencias propias de los municipios y, dos, desaparecen algunas de materias que incluía el listado y aparecen otras nuevas.

Una de las materias que han dejado de ser competencia propia de los Ayuntamientos es precisamente la *“prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”* y, en cambio, se incluye como competencia propia la *“evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*.

Con respecto a las competencias propias de los municipios, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación a las prestación de servicios de servicios sociales y de promoción y reinserción social establece como criterio que el listado de materias del artículo 25.2, sobre las que los municipios ejercerán en todo caso competencias propias, se establece *“sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas.”* Por tanto, cabe interpretar que los municipios pueden ejercer

competencias propias sobre materias no incluidas en ese listado si se las atribuyen esas leyes sectoriales⁵⁹³.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local establece en la modificación que realiza del artículo 27 de la LRBRL, un catálogo de competencias que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía, y en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Ayuntamientos entre las que están:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.

- b) Protección del medio natural.

- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.

- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española.

- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo. i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.

⁵⁹³ ALMEIDA CERRECEDA, M.: “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en Tratado de derecho Municipal, tomo III, Santiago Muñoz Machado (Dir.), Iustel, Madrid, 2011, págs. 2701 y ss.

- i) Promoción y gestión turística.
- j) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- k) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- l) Inscripción de asociaciones, empresas o Entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- m) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- n) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Dichas competencias se podrán delegar en la forma establecida en la ley, es decir, que sea aceptada por el municipio; y por un periodo estable temporal que no podrá ser inferior a 5 años; acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria; con una cobertura del 100% del coste del servicio; y su cobro deberá estar garantizado.

El artículo 27.3.c) de la LRBRL, establece la prestación de los servicios sociales como una de las competencias delegables en los municipios, cosa que se corrobora en la disposición transitoria segunda de la LRSAL.

Consecuentemente, según la nueva regulación de las competencias municipales establecida por la LRSAL, las competencias que los municipios ejerzan en materia de servicios social ya no tendrán el carácter de propias sino que serán competencias delegadas, por lo que la titularidad de esas competencias corresponderá a la Administración delegante y no a los municipios.

No obstante, en esta materia también podrán ejercer competencias distintas de las propias y las delegadas, siempre que el Ayuntamiento que desee ejercerlas justifique que cumple los requisitos establecidos en el apartado 4 del artículo 7 de la LRBRL, pudiendo así suplir las carencias (o falta de) en la prestación de servicios por parte de la Administración titular de las competencias en materia de servicios sociales respecto de los servicios sociales esta nueva regulación de la competencias municipales no resulta de aplicación desde la entrada en vigor de la LRSAL, sino que esta prevé un periodo transitorio.

Establece la Disposición transitoria segunda de la LRSAL, que con fecha 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

En ese plazo máximo, 31 de diciembre de 2015, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

Las Comunidades Autónomas podrán delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Si a 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes, u otras Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias.

Es decir, no se eliminan la prestación de servicios sociales. Se produce un traspaso competencial, con unos períodos transitorios concisos. Las CC.AA. podrán delegar en los municipios la gestión de sus competencias en materia de sanidad y servicios sociales.

Si las CC.AA. no asumen la gestión de sus competencias, los servicios en materia de salud y servicios sociales se seguirán prestando por los municipios a costa de las CC.AA., reteniéndose por el Estado las transferencias que les correspondan por esos costes, a las CC.AA., que serán transferidas a las EELL.

Todo lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que permite a los municipios desarrollar competencias distintas de las propias y de las delegadas, si el ejercicio de esa no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, una vez que se tengan los informes previos y vinculantes que acrediten la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

La Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL parece distinguir entre lo que es la asunción de la titularidad de las competencias de lo que es la asunción de la cobertura inmediata de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Mientras que, como hemos visto, en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Segunda la asunción de la titularidad de las competencias se establece a una fecha fija (*Con fecha 31 de diciembre de 2015... asumirán la titularidad*), para la asunción de la cobertura inmediata de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social en el apartado 2 de esa Disposición lo que se fija es un (*En el plazo máximo señalado en el apartado anterior... habrán de asumir la cobertura inmediata*)

Sin embargo, salvo que medie delegación o encomienda de gestión, no parece posible que una Administración inicie la prestación de servicio sin que antes haya asumido la titularidad de las competencias de las que derivan tales servicios.

Por ello deberemos interpretar que también en el apartado 1 de la Disposición Transitoria segunda de la LRSAL no está estableciendo una fecha fija, sino una fecha límite.

Dentro de ese plazo habrá un periodo en el que ni la titularidad de las competencias ni la cobertura de la prestación de los servicios haya sido asumido por las CC AA pero en el que los municipios tampoco contarán con esa titularidad, si atendemos a que desde el día 31 de diciembre de 2013 la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social ya no figura entre las material sobre las que los municipios ejercerán competencias propias.

Por todo ello deberíamos concluir que tanto la asunción de la titularidad de las competencias como la cobertura de la prestación de los servicios deberían haberse materializado dentro del plazo comprendido entre la fecha de entrada en vigor de la LRSAL (el 31 de diciembre de 2013) y el 31 de diciembre de 2015.

La solución a la pregunta de a quién corresponderá la prestación de esos servicios podemos encontrarla en el apartado 5 de la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL. Este apartado se refiere a la situación que podría producirse si a la fecha límite del plazo (31 de diciembre de 2015) las CC.AA. (o alguna o algunas de ellas) no hubieren asumido (o acordado su delegación) la prestación de los servicios prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes, u otras Entidades Locales, y que, en virtud de esta disposición- dejan de ser competencia de estos para pasar a ser de competencia de aquéllas, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma.

Este apartado da por sentado que los municipios seguirán prestando los mismos servicios que venían prestando antes de la entrada en vigor de la LRSAL y ello hasta que sean asumidos por las CC.AA. aunque con una diferencia para los Ayuntamientos que vengán financiando o colaborando en la financiación de esos servicios:

Si tal asunción se hubiera llevado cabo antes del 1 de enero de 2016, los Ayuntamientos seguirán financiando o colaborando en la financiación de esos servicios hasta que sean asumidos por la CC.AA.

Si la asunción se hubiera producido con posterioridad al 31 de diciembre de 2015, a partir de esta fecha la financiación de los servicios corresponderá íntegramente a la Comunidad Autónoma.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 5 de la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL se deduce que los Ayuntamientos deberán seguir prestando los servicios sociales que prestaba antes de la entrada en vigor de esta Ley, y lo deberán seguir haciendo hasta que tal prestación sea asumida por la Comunidad Autónoma respectiva, y ello con independencia de que esto se produzca con posterioridad al 31 de Diciembre de 2015.

Esta Disposición transitoria es de aplicación a las competencias propias de los municipios y a los servicios que vienen prestando en virtud de esas competencias (solo se puede asumir la titularidad de una competencia cuando esa competencia no es propia de una administración distinta a la que la asume).

Respecto de las competencias que en materia de servicios sociales hubieran sido delegadas a las Entidades Locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, hay que tener en cuenta lo previsto en el apartado 2 del artículo 57 bis de la LRBRL, y en el apartado 1 de la Disposición adicional novena de la LRSAL.

Establece el apartado 2 del artículo 57 bis de la LRBRL que *“2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.”*

Establece el apartado 1 de la Disposición adicional novena de la LRSAL. : *“1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.”*

Por tanto, respecto de las competencias delegadas deberemos distinguir entre aquellas cuyo ejercicio sea financiado, todo o en parte por las Entidades Locales, de aquéllas cuyo ejercicio sea financiado totalmente por la Administración delegante.

Respecto de las competencias cuyo ejercicio sea financiado, todo o en parte por las Entidades Locales, el instrumento a través del cual se haya establecido la delegación deberá adaptarse a lo dispuesto en la LRBRL (con las modificaciones introducidas por la LRSAL) antes del 1 de enero de 2016.

Respecto de aquellas competencias que sean financiadas íntegramente por la administración elegante, deberán adaptarse a lo establecido en los artículo 7, 27 y 57 bis de la LRBRL que, entre otras cosas, exigen que la delegación vaya acompañada de una memoria económica (justificativa de que tal delegación mejora la eficiencia de la gestión pública, contribuye a eliminar duplicidades administrativas y es acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) y de la correspondiente financiación, que se establezcan las causas de revocación o renuncia de la delegación y que se determine el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas y que se incluya una garantía de pago de las obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de la Administración delegante, cuando ésta sea una Comunidad Autónoma.

Esta cláusula de garantía no es otra que la autorización por la Administración delegante a la Administración General del Estado para que ésta pueda aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan a aquélla por aplicación de su sistema de financiación (art.57 bis 1 LRBRL).

Por tanto, en el caso de que, en materia de servicios sociales, el Ayuntamiento que venga ejerciendo competencias por delegación de la Comunidad Autónoma, podrá seguir ejerciéndolas (y prestando los servicios de ellas derivados) hasta el 31 de diciembre de

2015. A partir del 1 de enero de 2016 podrá seguir ejerciéndolas siempre que el instrumento a través del cual se haya producido la delegación se haya adecuado a lo establecido en los artículos 7, 27 y 57 bis de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por último, podría darse el caso de que el Ayuntamiento ejerciese competencias en materia de servicios sociales que ni le han sido atribuidas como propias ni como delegadas. En este caso, para seguir ejerciéndolas debería cumplir con lo establecido en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Es decir, el Ayuntamiento deberá promover el oportuno expediente en el que, necesariamente, se incluirán:

-Un informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, en el que se ponga de manifiesto la sostenibilidad financiera del ejercicio de esas competencias por parte del Ayuntamiento.

-Un informe de la Administración competente por razón de materia (normalmente la Consejería correspondiente de la respectiva Comunidad Autónoma), en el que se señale la inexistencia de duplicidades entre los servicios que, en ejercicio de la competencia en cuestión, presta el Ayuntamiento y los que presta la Administración competente. Estos informes son vinculantes, por lo que si del primero se deduce que el ejercicio de la competencia en cuestión no es sostenible para el Ayuntamiento o del segundo que existe duplicidad en la prestación de los servicios, el Ayuntamiento deberá de dejar de ejercer la competencia en cuestión.

Este expediente, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional novena de la LRSAL, deberá estar aprobado a 31 de diciembre de 2015 respecto de las competencias que el Ayuntamiento viniera ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL.

Tras entrada en vigor el pasado 31 de diciembre de 2013 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) el artículo 25.2 de la LRSAL ya no incluye la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social entre las materias sobre las que los municipios ejercerán competencias propias, en cambio se considera materia de competencia propia municipal la evaluación e información, de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

No obstante, la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL prevé un periodo transitorio, hasta el 31 de diciembre del año 2015, para que la titularidad de las competencias propias municipales sobre prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social y la prestación de los servicios derivados de tales competencias sean asumidas por las Comunidades Autónomas.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 5 de la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL, hasta que se produzca esa asunción por las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos deberán seguir prestando los mismos servicios sociales que venían prestando antes de la entrada en vigor de la LRSAL, y ello con independencia de que tal asunción se produzca antes o después del 31 de diciembre de 2015.

El artículo 27.3,c) de la LRBRL incluye entre las competencias que el Estado y las CC AA pueden delegar a los municipios la prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

De igual manera lo formula la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL respecto de las competencias que, en esta materia, dejen de ser propias de los municipios y pasen a la titularidad de las Comunidades Autónomas.

Consecuentemente, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL los municipios, en materia de servicios sociales, sólo podrán ejercer las competencias que les delegue la Administración titular de las mismas (la Comunidad Autónoma respectiva), salvo el régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la LRSAL. Los Ayuntamientos podrán seguir ejerciendo las competencias que, en materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, les hubieran delegado las Comunidades, si bien los instrumentos a través de los cuales su hubiera efectuado esa delegación deberán adecuarse a los establecido en los artículo 7, 27 y 57 bis de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, antes del 1 de enero de 2016. Si a dicha fecha no se ha producido tal adaptación, la delegación quedaría sin efecto.

En materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, los Ayuntamientos podrán ejercer competencias distintas de las propias y las delegadas. Para ello, deberá promover el oportuno expediente para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Este expediente deberá integrarse obligatoriamente por los informes de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, y de la Administración competente en la materia de que se trate, que acrediten respectivamente los dos requisitos citados anteriormente. Si este tipo de competencias las

viniera ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL (el 31 de diciembre de 2013).

En el mencionado contexto de aplicación de la LRSAL, el 3 de Noviembre de 2015 el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitió una carta a las Comunidades Autónomas en la que informaba de la suspensión provisional de la reforma local que entraba en vigor a finales de diciembre y que obligaba a las autonomías a asumir las competencias de los ayuntamientos en materia de atención primaria de salud, servicios sociales y educación. La misiva aclaraba que las comunidades no deberán asumir estas competencias hasta que se haya aprobado un nuevo sistema de financiación autonómica.

El texto firmado por el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Señor. Beteta Barreda señala:

"Ante las dudas planteadas por las diferentes entidades locales y comunidades autónomas sobre la aplicación de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en materia de competencias relativas a la atención primaria de salud, los servicios sociales y educación"

Deja claro que la ley incluye una serie de disposiciones transitorias y adicionales para determinar la asunción por parte de las comunidades de estas competencias y suspende este traspaso de competencias a la aprobación de un nuevo sistema de financiación autonómica. Habrá que esperar, dice el escrito, *"a un nuevo sistema para que alcance su plena efectividad"*.

En el mes de octubre de 2015, las Comunidades Autónomas reclamaron al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una moratoria en el calendario de aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al tiempo que solicitaban que se suspendiera la entrada en vigor de la norma a través de una enmienda a la ley de presupuestos.

La carta del Ministerio no pone fecha para la entrada en vigor del traspaso de competencias socio sanitarias de los ayuntamientos a las comunidades ni tampoco hay un plazo previsto para aprobar un nuevo sistema de financiación.

12.6.-Debilitamiento de la autonomía y capacidades de gobierno del mundo local.

El proceso de reforma de la planta local derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 28 de Diciembre de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales opera en un contexto de profunda crisis económica y fiscal, así como de la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales. Si tomamos como referencia otros procesos de reforma de la Administración local impulsados en el ámbito de la UE28, éstas fueron encaminadas a redefinir la planta local y a fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, evitando procesos que tuvieran como objetivo principal, y único según algunas posiciones doctrinales, la reducción del capítulo de gasto de dicha parte del Estado, lo que no contribuye a un proceso ordenado de reducción de costes sino a un cercenamiento de competencias y capacidades del propio Estado de las funciones que se encomiendan a cada esfera administrativa⁵⁹⁴.

El proceso legislativo de génesis y debate del proceso de reforma local estuvo marcado por cierto desorden y falta de consenso político e institucional pues, además de dilatarse mucho en el tiempo, el procedimiento parlamentario se resolvió en apenas tres meses sin que se produjera un debate real y efectivo no sólo en sede parlamentaria sino en el conjunto del municipalismo español⁵⁹⁵.

El establecimiento de una serie de objetivos presupuestarios inabordables en el periodo de tiempo fijado por las autoridades del Ministerio de Hacienda quien estableció el ahorro efectivo en ocho mil millones de euros lo que ha provocado que cuando se cumplían apenas 24 meses de su entrada en vigor, el incumplimiento de los objetivos marcados hayan provocado el desajuste en la planificación estatal, además de generar la desconfianza en las autoridades europeas que advierten como el modelo de reforma local establecido por el Gobierno de España se muestra ineficaz a la hora de reducir el gasto público generado por las Administraciones locales⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ ALONSO MAS, M.J.:” La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley” en Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 829-956.

VELASCO CABALLERO, F.:” Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la Reforma de 2013 del Régimen Local Español” (Coord.: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

⁵⁹⁵ BOSCH, N. y SOLÉ, A.:” Una valoración preliminar de la reforma local en España”, en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d’Economía de Barcelona, Càtedra de Federalisme Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, págs.80-87.

⁵⁹⁶ BOSCH, N. y SOLÉ, A.:” Una valoración preliminar de la reforma local en España”, en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d’Economía de Barcelona, Càtedra de Federalisme Fiscal, Instituto de

La complejidad de la reforma local requiere para su puesta en marcha la convergencia de varios niveles institucionales: municipios, diputaciones, Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado y del propio ejecutivo. Si la mayor parte de los actores políticos están en contra se realiza una aplicación muy relativa de sus mandatos. La reordenación y clarificación del sistema competencial ha sido un objetivo incumplido, generándose inseguridad jurídica donde antes no existía; uno de los objetivos era reordenar competencias, con especial énfasis en eliminar duplicidades, de las que se responsabilizaba especialmente al nivel municipal de gobierno sin éxito; se pretendió tasar por ley básica las competencias propias de los municipios sin alcanzarse gran impacto; se pretendía la reforma del catálogo de servicios locales, algo que no se ha llevado a efecto, mientras que las transferencias a las CC.AA. de las competencias municipales o provinciales (centros de salud, servicios sociales y educación) siguen a la espera de ser materializadas⁵⁹⁷.

La racionalización de la Administración Local tampoco se ha terminado de hacer efectiva, salvo en aspectos puntuales. Si la Ley fue inicialmente configurada como una norma de racionalización que permitiera trasladar el ejercicio de la prestación de determinados servicios municipales las Diputaciones, ésta quedó convertida en un proceso marcado por el impulso de éstas y por la voluntariedad de los municipios. Las Diputaciones, como gobiernos locales intermedios, aparecían algo más reforzadas aunque con competencias funcionales transversales.

Los únicos avances esperados en este proceso de racionalización son los relativos al redimensionamiento del sector público empresarial y a lo que pueda afectar la reforma a las mancomunidades y consorcios. El fortalecimiento del control económico-financiero de las entidades locales se ha conseguido a través de la modificación del papel de la intervención local y sus relaciones con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Ley fija que una de sus finalidades es lograr un control económico-financiero más riguroso de las entidades locales. Las funciones de la intervención local se han reforzado resituando el papel de estos funcionarios con habilitación nacional en la

Estudios Fiscales, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, págs.80-87. CASTILLO BLANCO, F.: "Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", Diario de Derecho Municipal, Iustel, tres de enero de 2014. FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA. (2013). *Monográfico sobre La Reforma Local*. (Monográfico en línea). FMC. (Fecha de consulta: 25 febrero 2016).

⁵⁹⁷ AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2014). *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Informe del Ayuntamiento de Zaragoza*. Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza. (Fecha de consulta: 7 marzo 2016). AA. VV.: "La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013", Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, (monografía).

estructura de la Administración local y estableciendo una serie de canales de comunicación con el propio Ministerio. Esto ha frenado la aparición de políticas locales inconsistentes en gastos o endeudamiento. La Intervención se ha transformado en la institución garante de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, si bien queda por aclarar cómo se llevará a cabo el proceso de redimensionamiento de las Intervenciones municipales que requerirán en un periodo breve de tiempo una mayor dotación presupuestaria y de recursos humanos para poder hacer frente a las nuevas funciones de fiscalización y supervisión que le son atribuidas por ley. Si la sostenibilidad financiera ha sido un elemento esencial de la reforma y su activo más reconocible por la ciudadanía, decididamente el texto normativo es una Ley que ha venido a contribuir a dividir a los entes locales entre municipios cumplidores y municipios incumplidores. La atribución de nuevas competencias debe venir acompañada de recursos que garanticen a los municipios la sostenibilidad financiera. Las CC.AA. no tendrán muchos incentivos para atribuir competencias a los entes locales por su legislación sectorial o por medio de delegación. En cualquier caso, la sostenibilidad financiera puede ser un freno para la multiplicación desordenada de la cartera de servicios⁵⁹⁸.

El proceso de ajuste de las cuentas públicas se extiende entre 2015 y 2019, periodo en el que los gobiernos locales deberán gestionar un marco de restricciones al menos los primeros ejercicios, lo que sin duda tendrá su impacto en aquellos servicios prestados por las Administraciones locales, materias éstas especialmente sensibles en un periodo de crisis económica donde los servicios públicos locales contribuyen a una igualación material de la ciudadanía a la hora de atender las necesidades básicas de la población. Son numerosas por tanto las incertidumbres generadas por una Ley de racionalización y sostenibilidad que presenta dificultades en tanto en su interpretación como en su aplicación, en tanto que se pretende nuevamente un proceso de reformulación de la planta local sin afrontar el debate esencial que afecta al municipalismo español que pasa por establecer un nuevo marco de financiación local que haga viable no sólo la prestación de los servicios públicos que los municipios tienen encomendados sino el propio equilibrio económico y financiero de los 8122 municipios existentes el país.

⁵⁹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?", Diario de Derecho Municipal. Iustel, junio de 2013. SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "(Coord.) y otros.: "La reforma de 2013 del Régimen Local Español", Ed. Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014 y Revista El Consultor, núm. 5/2014 de 15 de marzo sobre la Reforma Local. ZAFRA VÍCTOR, M.: "Esta reforma local empobrece la democracia", Diario El País, 1 de agosto de 2013.

CUARTA PARTE.-Conclusiones.

La hipótesis abordada por el estudio del impacto de la reforma del art.135 CE en el ámbito de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones locales en materia de derechos sociales, es determinar la alteración sustantiva de los elementos nucleares expresados por el art.1.1 CE a partir de la entrada en vigor de los principios de la reforma constitucional operada el 27 de septiembre de 2011 con el apoyo auxiliar de diferentes leyes orgánicas que en sus respectivos ámbitos y objetos de aplicación modifican la arquitectura prestacional en materia de derechos sociales reconocible entre 1978 y 2008.

La Constitución española persigue transferir al Estado una dimensión social a través de lo expresado en el Capítulo III del Título I donde mediante los llamados principios rectores de la política social y económica encomienda la realización por parte de los poderes públicos una serie de derechos de naturaleza social y económica que afectan al bienestar material.

En este sentido, la Constitución española se inscribe en la tradición de codificación constitucional que aspira a materializar el Estado social que arranca con la proclamación de la Constitución mexicana de 1917 que habrá de tener su continuidad en la Constitución alemana de Weimar que incorporó una serie de derechos sociales que fueran desactivados en gran medida por la jurisprudencia posterior.

En 1929, Heller utilizó la expresión “*Estado social de Derecho*” a fin de suprimir la diferencia existente entre la formalización jurídica de los derechos y su ejercicio efectivo por parte de la comunidad. Para materializar la aspiración de h ller de un Estado social de Derecho se requería por un lado, cambiar el estatuto del ciudadano, pues entiende que éste no debe ser ya sólo una persona integrada política y jurídicamente en un país, sino también económico, social y culturalmente. Por otro lado, se debe cambiar el estatuto jurídico-político del poder público, el cual pasa a ser un poder ordenador, conformador de la sociedad y promotor del surgimiento de un modelo de ciudadano comprometido con el desarrollo del Estado.

Durante el periodo que transcurre entre 1918 y 1939, los distintos textos constitucionales proclamados incluyeron derechos sociales y económicos, fijando como responsabilidad de los poderes públicos la intervención en el ámbito económico. Se trató de un conjunto de textos donde se dio cabida a los partidos políticos de masas y a las instituciones de democracia directa que son elementos propios del constitucionalismo democrático, formulándose instituciones como los Tribunales de Garantías Constitucionales que contribuyeron a fortalecer la juridicidad estatal.

Tras la II Guerra Mundial se intensificó la constitucionalización de los partidos políticos y las formas de democracia directa de la mano del sufragio universal y las garantías de

procesos electorales libres y controlados. Desde que se produjera la codificación de los Estados sociales a partir de 1945, este ha sido el patrón empleado para el desarrollo de futuras constituciones que tomaron como referencia los textos alemanes, franceses e italianos para regular los derechos sociales y adaptar el aparato institucional para alcanzar los objetivos promulgados. El artículo 2 de la Constitución italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948 establece: que *“La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ora como individuo, ora en el seno de las formaciones sociales donde aquél desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inexcusables de solidaridad política, económica y social”*.

Continúa exponiendo en el artículo 3º: *“Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”*.

La Ley Fundamental de Bonn define en su artículo 20 a la República Federal de Alemania como *“un Estado federal democrático y social. Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho. Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso”*.

La Constitución de la República de Francia de 4 de octubre de 1958, a partir del texto resultante de la aplicación de la Ley constitucional de 23 de julio de 2008 establece en su artículo 1º que *“Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada”*.

El conjunto de rasgos atribuidos por los textos constitucionales surgidos tras la II Guerra Mundial pueden resumirse en los siguientes:

-Reconocimiento del pluralismo social, respaldando constitucionalmente al conjunto de organizaciones y asociaciones que representen los diversos intereses sociales.

-Se atienden constitucionalmente los derechos sindicales, laborales y los derechos colectivos que tutelan intereses difusos tales como el derecho al medio ambiente, a la instrucción, a la cultura, a la salud, a la seguridad en el consumo o a la vivienda.

-Se reformula la consideración otorgada al derecho de propiedad privada en relación con el interés público y la función social.

-Reconocimiento de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en la sociedad a través del sector público, permitiéndose la expropiación de la propiedad privada, la intervención de empresas y la planificación indicativa.

-Garantías de atención a los sectores que desarrollen actividades de especial interés para la comunidad a través de la intervención pública en dichos sectores económicos.

-El Estado asume como objetivos el pleno empleo, los mecanismos de protección a las personas desempleadas así como un sistema de Seguridad Social de carácter universal.

-En relación a los principios de juridicidad estatal, los objetivos de justicia social requieren la toma de partido por parte del Estado, lo que acarrea el desarrollo de un sistema de producción legislativa que cumpla con la exigencia de seguridad jurídica propia del Estado de Derecho.

-En el contexto de aumento y diversificación de funciones que se residen mayoritariamente en el poder ejecutivo, dicho poder debe quedar sujeto a los principios de legalidad y al control tanto jurisdiccional como político; se requiere de un Poder Judicial independiente y un poder legislativo donde la acción de oposición permita una fiscalización política eficaz.

En estos términos y con esta caracterización, la asunción por parte del constitucionalismo democrático bajo el principio de juridicidad estatal cristaliza en el actual modelo de Estado social y democrático de Derecho

En el caso del Estado español responde a una identificación acabada con Estado de Derecho, social y democrático sin dejar de ser liberal y descentralizado siguiendo el tenor literal del artículo 2º. Dicha definición viene completada por lo expresado en los artículos 6, 23, 68 y 69 en términos de otorgar una dimensión representativa a la democracia española. El orden de la adjetivación “*social*” y “*democrático*” no es casual, viniendo a significar la admisión por el texto constitucional de determinados perfiles socializantes que permitieran una mayor intervención del estado como garante de los principios de igualdad y solidaridad mediante acciones de carácter redistributivo.

A estos efectos, el texto constitucional español sitúa con enorme claridad en su Preámbulo la necesidad de garantizar la convivencia democrática mediante el establecimiento de una sociedad democrática avanzada como fórmula que catalice la voluntad de la nación española de consolidar un Estado de derecho que garantice la subordinación de todos los poderes públicos y de toda la ciudadanía a la Ley como única forma de poder proteger los derechos de la comunidad política. Así, junto con el artículo 1.1, la socialidad estatal y la igualdad contenidos en el artículo 9.2, el carácter social del estado queda recogido en otros aspectos del texto constitucional como las que afectan a la constitucionalización de los derechos sindicales, de conflicto colectivo, la atribución

de eficacia jurídica a los convenios colectivos, los elementos constitutivos del bloque económico del Título VIII, los relativos a los derechos culturales contenidos en el Capítulo II del Título I o los derechos de prestación.

El hecho de que el Estado haya asumido dentro de sus potestades las de índole económica, se ha convertido en una de las referencias centrales del ordenamiento constitucional. La soberanía económica del Estado es un elemento indispensable para que el Estado pueda mantener sus propias estructuras al tiempo que le permita garantizar la existencia, el orden, el bienestar y el progreso de la sociedad.

El rasgo fundamental de lo expresado en materia económica por la Constitución es la posibilidad de combinar diferentes elementos de ordenación económica dentro de unos límites prefijados para poder conseguir los siguientes objetivos económicos:

- Pleno empleo.
- Estabilidad económica.
- Distribución de la renta entre regiones y entre contribuyentes.
- Avance en el principio de cohesión territorial y sectorial.

Para conseguir estos objetivos, el Estado se servirá de los siguientes instrumentos:

- Unidad económica nacional y distribución competencial entre el poder central y los poderes autonómicos.
- Reconocimiento y protección de la propiedad privada.
- Libertad de empresa y libre competencia, sin menoscabo de los mecanismos de intervención de los poderes públicos en la economía.
- La iniciativa de promoción y fomento económico desde el ámbito público.
- Planificación indicativa de la economía.
- Existencia de un sistema tributario e impositivo.
- Desarrollo anual de una Ley General de Presupuestos.
- Especial protección de los llamados “*agentes sociales*”; patronales empresariales y centrales sindicales.
- Existencia de un sistema estatal de Seguridad Social.
- Mecanismos de protección al patrimonio colectivo y al medio ambiente
- Sujeción de los poderes públicos a los principios en materia de política social y económica.
- Existencia de un sistema de sanciones.
- Mecanismos de integración en estructuras supranacionales mediante la obligación que obligan los Tratados.

En el actual contexto de progresiva cesión de soberanía al ámbito comunitario en materia económica, y fiscal, los tratados constitutivos y el derecho comunitario han regulado unos derechos y libertades que configuran el Estatuto jurídico de la ciudadanía de la Unión Europea, dando lugar a lo que en términos de derecho constitucional podría denominarse “*dogmática de la Constitución de la UE*”.

Los mencionados derechos y libertades potenciados por los Tratados constitutivos y el derecho comunitario han sido durante un prolongado periodo de tiempo derechos de índole económica, avanzándose de manera decidida hacia la vertiente social con la aprobación de la Carta Social Europea de 1961 que vino a sumarse los derechos civiles individuales y libertades públicas, cuestiones ambas que fueron sistematizadas y estabilizadas mediante el Tratado de Niza del año 2000 y posteriormente incorporado al Tratado de Lisboa.

En el actual contexto de aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria impulsados por la Unión Europea existe una modificación sustantiva de la orientación en materia de cohesión entre los Estados miembros en materia de crecimiento y desarrollo, cuestiones ambas que se aparejan a la posibilidad de materializar derechos sociales que requieren de un respaldo presupuestario. Si la Unión europea se fundamentó en sus orígenes (en calidad de Comunidades Europeas) en el Estado de Derecho de los países fundadores como condición exigible a quienes se integraban en la Unión, en el actual contexto se ha debido de sumar como responsabilidad de la UE el garantizar un correcto tránsito desde el régimen liberal al social a través de la defensa de los principios de igualdad, no discriminación y un lineamiento económico en favor de la cohesión entre países miembros. El modelo actual de la UE pretende cimentar su vertiente social sobre la existencia de garantías homogéneas para materializar los derechos en materia de educación, sanidad, pensiones públicas y un marco de derecho laboral adecuado con la incorporación en la últimos década de los elementos relativos a la atención a los servicios sociales y atención a las personas dependientes o con discapacidad.

Actualmente y tras un prolongado periodo de crisis económica que ha afectado de manera violenta a los Estados europeos que han venido a repercutir la pérdida de ingresos del Estado y el aumento del gasto en materia de prestaciones, se cuestiona la viabilidad de un Estado social que ha de afrontar desequilibrios internos que motivan importantes tensiones económico-financieras derivados del aumento del desempleo y la cronificación del mismo en determinados tramos de edad, el crecimiento de la población pasiva y por tanto la progresiva insostenibilidad del sistema público de pensiones o el aumento de los costes sanitarios que con carácter universal se brindan a la ciudadanía.

El Estado social, entendido como una evolución del Estado liberal de Derecho, asume los postulados de éste y afirma la igualdad de derechos de todos los ciudadanos, si bien en la práctica las diferencias y acusadas desigualdades sociales impedían a la mayoría el disfrute de tales derechos. El punto álgido de desarrollo del mismo se produce en la década de los cincuenta y sesenta del Siglo XX en las sociedades occidentales desarrolladas gracias a un proceso de crecimiento económico que permitió ampliar las prestaciones estatales hasta generar un sistema de amplia cobertura para el conjunto de la ciudadanía.

La revisión de la política del Estado social debe hacerse teniendo en cuenta la doble faceta en que éste se articula desde el punto de vista económico; la de un modelo de Estado que interviene en el ámbito económico y social y la de un Estado que pretende garantizar las necesidades básicas de su población mediante políticas públicas de carácter asistencial.

La actual situación socio-económica es muy compleja y no puede explicarse con los paradigmas que hicieron surgir el Estado Social. Para ello deben atender los principales desafíos que debe encarar el Estado social y que pasa por:

-Reconfiguración del Estado social en el actual contexto de globalización económica que impone la libre circulación de capitales, facilita la libre instalación de las empresas donde las condiciones sean más favorables a la acumulación de plusvalía. En este contexto, los Estados occidentales no pueden controlar los procesos económicos que se dan en su territorio al estar en situación de desigualdad frente a las empresas transnacionales que operan con domicilio fiscal en terceros países, lo que lleva a que la tendencia generalizada del movimiento de organización económica sea reducir la dimensión del Estado para facilitar la acción de los nuevos conglomerados transnacionales. El Estado deja por tanto de ostentar una soberanía absoluta debiendo pasar a una esfera de cogestión de la soberanía con diversas organizaciones supranacionales y con las propias empresas transnacionales.

Si tomamos en consideración los cambios que se han producido en las últimas décadas, no podemos reflexionar sobre la crisis del Estado social en el mismo sentido que se hacía en la década de los ochenta y noventa del Siglo XX ya que se ha transitado de un cuestionamiento sobre el papel del Estado como interventor en la economía a la necesidad de reducir sus estructuras hasta la mínima expresión capaz de garantizar los servicios esenciales en términos de protección, defensa y recaudación. El profundo grado de cuestionamiento del Estado social formulado por los poderes económicos globalizados a fin de liberar nuevas parcelas a la acción del mercado desregulado sólo encuentra contrapeso en la acción organizada de los agentes sociales y de la ciudadanía que mediante la resistencia política y electoral han ralentizado el proceso de reconversión del Estado social iniciado desde finales de la década de los ochenta del pasado siglo XX. En

gran medida, la génesis del problema del Estado social en la actualidad radica en la propia concepción del mismo; un modelo de Estado surgido en un contexto de Estados nacionales más fuertes que los actuales sólidamente asentados en procedimientos democráticos que actuaba como actor corrector de los excesos del sistema económico, modulando sus efectos más nocivos y restableciendo ciertos equilibrios sociales mediante políticas públicas de carácter redistributivo.

Junto al derecho estatal, creado conforme a los principios democráticos del Estado Constitucional existe un sistema de regulación normativa que no responde a los mismos principios de control y fiscalización en su desarrollo que las normas estatales pero que en buena medida determinan las capacidades de desarrollo social y económico de las distintas comunidades políticas. El Estado ha dejado de ostentar el monopolio de la legislación y el de la jurisdicción, lo que ha llevado al Estado a renunciar a los mecanismos de coacción que le son propios. En este contexto de colisión entre las leyes del mercado y las leyes democráticamente producidas en el ámbito del Estado, la tensión entre economía y política termina derivando en un conflicto entre democracia y ausencia de ella.

Desde la década de los cincuenta del pasado Siglo XX existe una posición doctrinal que reclama la deshidratación del Estado con el objetivo de transferir el mayor número de capacidades estatales al ámbito del mercado privado. En ese contexto, la democracia es severamente dañada pretendiéndose que restrinja sus funciones a garantizar el funcionamiento desregulado de los mercados internacionales en un contexto de globalización económica mediante dos premisas irreversibles; por un lado priorizar la acumulación de capital en relación a la distribución social y por otro limitar la participación ciudadana a fin de que no se produzca una toma de posición o de conciencia por parte de la ciudadanía que pueda hacer peligrar la prioridad de la acumulación sobre la redistribución.

En apenas dos décadas las posiciones teóricas han evolucionado desde la necesidad de promover una democracia restringida que permitiera dismantelar los contenidos esenciales del Estado social a defender la necesidad de mantener las condiciones para que el mercado avance en desregulación y falta de control democrático. La crisis que atraviesa el principio democrático lleva a que se mantenga una suerte de legitimación formal de los modos de gobierno por el hecho de celebrar comicios periódicos cuyo resultado no incide en la modificación de las políticas que se aplican dada la pérdida de soberanía y capacidad de los Estados para adecuar las acciones legislativas a las necesidades de su ciudadanía. Esto es, las condiciones de vida de los ciudadanos dependen cada vez en menor medida de las decisiones que tomen sus representantes como de las decisiones que se toman por poderes no sometidos a ningún control o fiscalización.

El principio político democrático fundamenta el principio jurídico de supremacía constitucional. De este modo, la teoría de la globalización económica provoca la negación del principio jurídico de supremacía constitucional sobre el que se han levantado los Estados sociales europeos tras 1945.

El Estado español al que el constituyente fijó como objetivos centrales el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, y la consecución de la igualdad, asume actualmente la obligación de subordinar las exigencias de los principios de economía de mercado y de libre competencia (art.4.1 TUE), control de la inflación y mantenimiento de unos precios estables (art. 4.2 TUE) y contención del déficit público. Esta subordinación implica que actualmente los objetivos del Estado son esencialmente cumplir con los objetivos de déficit y garantizar un determinado tipo de crecimiento en un contexto de desregulación y no los objetivos establecidos por el constituyente, no existiendo posibilidad de buscar vías alternativas apoyadas en los preceptos constitucionales expresados en los artículos 38, 128.2 y 131 en virtud de los dispuesto por el Tratado de la Unión Europea (TUE).

Hoy, el Estado social no produce una estructura institucional garantista de los derechos sociales del mismo modo que el Estado liberal hizo para los derechos individuales, generando un coste de legitimación y erosión de la credibilidad del valor de los textos constitucionales dentro de nuestras sociedades. La articulación de un sistema eficaz de garantía de los derechos sociales exige revisar el modelo clásico de justicia constitucional haciendo valer la supremacía de la constitución en tanto que si la Constitución es derecho su superioridad debe subordinar a la economía, debiéndose subordinar cualquier política económica a la constitución.

El principio de constitucionalidad aparece recogido en el texto de 1978 en el art.9 donde se precisa que *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*. Se trata de un principio que queda confirmado por lo establecido en la Disposición derogatoria tercera, en virtud de la cual, *“quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la Constitución”*. El carácter de norma suprema y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico se garantiza en virtud de lo expresado en el Título X en lo relativo a los procesos de reforma constitucional y por otra, gracias al establecimiento de procedimientos de control de constitucionalidad de los actos y normas jurídicas, especialmente, de las normas con rango de ley.

La figura de la inconstitucionalidad por omisión supone extraer todas las consecuencias de la sustitución de los principios liberales de la soberanía del Parlamento por el de la soberanía del poder constituyente objetivada por la propia Constitución, ya que los códigos constitucionales no son meros estatutos organizativos del poder que se limitan a precisar instrumentos de garantía frente al arbitrio de los poderes públicos, sino que las

Constituciones han ampliado sus contenidos para intentar cumplir, con idénticas pretensiones de eficacia, funciones de promoción y redistribución del bienestar social y económico a fin de materializar su función transformadora de la sociedad.

Así, los derechos de segunda generación encuentran ámbito de tutela mucho más operativos en las medidas legislativas de promoción que en las intervenciones de los órganos jurisdiccionales, lo que implica olvidar la jurisdicción civil y penal y sus posibles contribuciones a la protección eficaz de determinados derechos sociales. De esa primacía no debe derivarse que esté prohibido a la ciudadanía cualquier tipo de recurso con el fin de hacer frente a aquellas inacciones de los poderes públicos de resultas de los cuales los derechos sociales queden convertidos en derechos que no se puedan materializar.

De entre los elementos definatorios del Estado social debemos destacar que en el seno de dicho estado el individuo ya no es sólo titular de los derechos subjetivos que le otorgaba el constitucionalismo liberal, sino que es titular de unos derechos que exigen una prestación por parte del Estado que reclama la intervención del poder legislativo. Así, los derechos fundamentales reconocidos por el Estado social se vuelvan tangibles a través de las directrices constitucionales y otras reglas de actuación legislativa, de las cuales se deriva la obligación jurídicamente vinculante de una determinada puesta en marcha de la acción del Estado. De este modo, los derechos sociales constitucionalizados se erigen en auténticas normas jurídicas superando la condición de meros principios programáticos que no vinculan a los poderes públicos. Actualmente el debate se sitúa en disponer los medios para materializarlos, poderles brindar protección concreta y eficaz a fin de atender el requerimiento social existente en torno a los derechos sociales.

En el momento en que la Constitución ordena a uno de los poderes del Estado el ejercicio de una competencia, dicho poder está obligado a incoar su desarrollo, quedando la persona afectada por la inacción de los poderes del Estado en disposición de impulsar acciones en el ámbito de la jurisdicción constitucional.

Tanto el principio jurídico de supremacía constitucional, como la función política de transformación social propia de las actuales constituciones permite afirmar la conveniencia de aceptar el uso de la figura de inconstitucionalidad por omisión ya que si no hay derechos sin garantías, el debate actual se centra no en la reiteración normativa de escasa efectividad real, sino en el desarrollo de sistemas de garantías que doten a los derechos sociales de plena eficacia.

Bajo la premisa de los preceptos anteriormente expuestos, se demuestran los elementos contenidos en la hipótesis inicial de trabajo a fin de explicitar la alteración sustantiva del art.1.1 CE a partir de los compromisos de reformas en materia de constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y de cómo ese nuevo contexto modifica de manera irreversible la arquitectura institucional del Estado, dejando sin efecto amplias

capas de la dimensión social del Estado, deshidratando su vertiente social al extinguir de facto o de iure la capacidad prestacional de los derechos sociales reconocidos y ejercidos por la Administración autonómica y local hasta la entrada en vigor de la reforma del art. 135 CE.

CONCLUSÕES

A hipótese levantada pelo estudo do impacto da reforma do art. 135 da Constituição espanhola (CE) no âmbito das competências reconhecidas às Comunidades Autônomas e às Administrações locais em matéria de direitos sociais consiste em determinar a alteração significativa dos elementos centrais expressos pelo art. 1.1 CE a partir da entrada em vigor dos princípios da reforma constitucional realizada em 27 de setembro de 2011 com o apoio auxiliar de diferentes leis orgânicas que, nos seus respectivos âmbitos e objetos de aplicação, modificam a estrutura prestacional em termos de direitos sociais reconhecível entre 1978 e 2008.

A Constituição espanhola visa transferir ao Estado uma dimensão social através do que se manifesta no Capítulo III do Título I, no qual, por meio dos chamados princípios orientadores da política social e econômica, solicita a realização por parte dos poderes públicos de uma série de direitos de natureza social e econômica que afetam o bem-estar material.

Neste sentido, a Constituição espanhola segue a tradição de codificação constitucional que aspira a materializar o Estado social que inicia com a proclamação da Constituição mexicana de 1917 e que teria continuidade na Constituição alemã de Weimar, a qual incorporou uma série de direitos sociais, desativados em grande parte pela jurisprudência posterior.

Em 1929, Heller utilizou a expressão "*Estado social de Direito*" com o objetivo de eliminar a diferença existente entre a formalização jurídica dos direitos e seu exercício efetivo por parte da comunidade. Para materializar a aspiração de Heller por um Estado social de Direito, seria necessário, por um lado, mudar o estatuto do cidadão, pois entende-se que o cidadão não somente deve ser uma pessoa integrada política e juridicamente em um país, mas também econômica, social e culturalmente. Por outro lado, deve-se alterar o estatuto jurídico-político do poder público, que passa a ser um poder ordenador, conformador da sociedade e promotor do surgimento de um modelo de cidadão comprometido com o desenvolvimento do Estado.

Durante o período entre 1918 e 1939, os diferentes textos constitucionais proclamados incluíram direitos sociais e econômicos, estabelecendo como responsabilidade dos poderes públicos a intervenção no âmbito econômico. Tratou-se de um conjunto de textos que deu lugar aos partidos políticos de massas e às instituições de democracia direta, que são elementos próprios do constitucionalismo democrático, formulando-se instituições

como os Tribunais de Garantias Constitucionais, que contribuíram com o fortalecimento da juridicidade estatal.

Após a II Guerra Mundial, a constitucionalização dos partidos políticos e as formas de democracia direta foram intensificadas junto com o sufrágio universal e as garantias de processos eleitorais livres e controlados. Desde que ocorreu a codificação dos Estados sociais a partir de 1945, esse foi o padrão empregado no desenvolvimento de futuras constituições que adotaram como referência os textos alemães, franceses e italianos para regular os direitos sociais e adaptar o aparato institucional para alcançar os objetivos promulgados. O artigo 2 da Constituição italiana promulgada em 27 de dezembro de 1947 e em vigor desde 1º de janeiro de 1948 estabelece que: *"A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, ora como indivíduo, ora no seio das formações sociais em que ele desenvolve sua personalidade, e exige o cumprimento dos deveres inescusáveis de solidariedade política, econômica e social"*.

Continua expondo no artigo 3º: *"Todos os cidadãos terão a mesma dignidade social e serão iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, língua, religião, opiniões políticas nem circunstâncias pessoais e sociais. É dever da República eliminar os obstáculos de ordem econômica e social que, ao limitar de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país"*.

No seu artigo 20, a Lei Fundamental de Bonn define a República Federal da Alemanha como *"um Estado federal democrático e social. Todo o poder do Estado emana do povo. Esse poder é exercido pelo povo mediante eleições e votações e por meio de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário. O poder legislativo está submetido à ordem constitucional; os poderes executivo e judiciário, à lei e ao Direito. Todos os alemães têm o direito de resistência contra qualquer um que tente eliminar esta ordem quando não for possível outro recurso"*.

A Constituição da República da França de 4 de outubro de 1958, a partir do texto decorrente da aplicação da Lei constitucional de 23 de julho de 2008, estabelece no seu artigo 1º que *"A França é uma República indivisível, laica, democrática e social que garante a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem distinção de origem, raça ou religião, e que respeita todas as crenças. Sua organização é descentralizada"*.

O conjunto de características atribuídas pelos textos constitucionais surgidos após a II Guerra Mundial pode ser resumido como segue:

-Reconhecimento do pluralismo social, respaldando constitucionalmente o conjunto de organizações e associações que representem os diversos interesses sociais.

-Constitucionalmente, são atendidos os direitos sindicais, trabalhistas e os direitos coletivos que tutelam interesses difusos, tais como o direito ao meio ambiente, à instrução, à cultura, à saúde, à segurança no consumo ou à moradia.

-Reformula-se a consideração outorgada ao direito de propriedade privada com relação ao interesse público e à função social.

-Reconhecimento da capacidade de intervenção do Estado na economia e na sociedade através do setor público, estando permitidos a expropriação da propriedade privada, a intervenção de empresas e o planejamento indicativo.

-Garantias de atendimento aos setores que desenvolvem atividades de interesse especial à comunidade através da intervenção pública nesses setores econômicos.

-O Estado assume como objetivos o emprego pleno, os mecanismos de proteção às pessoas desempregadas, bem como um sistema de Previdência Social de caráter universal.

-Com relação aos princípios da juridicidade estatal, os objetivos de justiça social requerem um posicionamento por parte do Estado, o que provoca o desenvolvimento de um sistema de produção legislativa que cumpra com a exigência de segurança jurídica própria do Estado de Direito.

-No contexto de aumento e diversificação de funções que residem principalmente no poder executivo, este deve estar sujeito aos princípios da legalidade e ao controle tanto jurisdicional como político; é necessário um Poder Judiciário independente e um poder legislativo em que a ação de oposição permita uma fiscalização política eficaz.

Nesses termos e com essa caracterização, a assunção por parte do constitucionalismo democrático sob o princípio da juridicidade estatal se cristaliza no atual modelo de Estado social e democrático de Direito.

No caso do Estado espanhol, isso responde a uma identificação definitiva do Estado de Direito, social e democrático sem deixar de ser liberal e descentralizado, seguindo a linha liberal do artigo 2º. Tal definição vem complementada pelo exposto nos artigos 6, 23, 68 e 69 concedendo uma dimensão representativa à democracia espanhola. A ordem da adjetivação "*social*" e "*democrático*" não é por acaso, significando a admissão pelo texto constitucional de determinados perfis socializadores que permitem uma maior intervenção do Estado como garantia dos princípios de igualdade e solidariedade mediante ações de caráter redistributivo.

Para essa finalidade, o texto constitucional espanhol pontua claramente no seu Preâmbulo a necessidade de garantir a convivência democrática por meio do estabelecimento de uma sociedade democrática avançada como fórmula para catalisar a vontade da nação espanhola de consolidar um Estado de Direito que garanta a subordinação de todos os poderes públicos e de toda a cidadania à Lei como única forma de poder proteger os direitos da comunidade política. Assim, junto com o artigo 1.1, a sociabilidade estatal e a

igualdade presentes no artigo 9.2, o caráter social do Estado é contemplado em outros aspectos do texto constitucional, como os que afetam a constitucionalização dos direitos sindicais, de conflito coletivo, a atribuição de eficácia jurídica aos convênios coletivos, os elementos constitutivos do bloco econômico do Título VIII, os relativos aos direitos culturais presentes no Capítulo II do Título I ou os direitos de prestação

O fato de que o Estado tenha assumido dentro de suas competências as de índole econômica, transformou-se em uma das referências centrais do ordenamento constitucional. A soberania econômica do Estado é um elemento indispensável para que o Estado possa manter suas próprias estruturas ao mesmo tempo que lhe permita garantir a existência, a ordem, o bem-estar e o progresso da sociedade.

A característica fundamental do que se declara em matéria econômica na Constituição é a possibilidade de combinar diferentes elementos de ordenação econômica dentro de alguns limites pré-estabelecidos para poder conseguir os seguintes objetivos econômicos:

- Pleno emprego.
- Estabilidade econômica.
- Distribuição da renda entre regiões e entre contribuintes.
- Progresso no princípio de coesão territorial e setorial.

Para alcançar tais objetivos, o Estado utilizará os seguintes instrumentos:

- Unidade econômica nacional e distribuição de competências entre o poder central e os poderes autonômicos.
- Reconhecimento e proteção da propriedade privada.
- Liberdade de empresa e livre concorrência, sem prejuízo dos mecanismos de intervenção dos poderes públicos na economia.
- A iniciativa de promoção e fomento econômico a partir da esfera pública.
- Planejamento indicativo da economia.
- Existência de um sistema tributário e impositivo.
- Desenvolvimento anual de uma Lei Geral de Orçamentos.
- Proteção especial dos chamados "*agentes sociais*"; organizações associativas patronais e empresariais, e centrais sindicais.
- Existência de um sistema estatal de Previdência Social.
- Mecanismos de proteção ao patrimônio coletivo e ao meio ambiente
- Sujeição dos poderes públicos aos princípios em questão de política social e econômica.
- Existência de um sistema de sanções.
- Mecanismos de integração em estruturas supranacionais por meio da obrigação que exigem os Tratados.

No atual contexto de progressiva cessão de soberania à esfera comunitária em matéria econômica e fiscal, os tratados constitutivos e o direito comunitário regularam alguns direitos e liberdades que configuram o Estatuto jurídico da cidadania da União Europeia, ocasionando o que, em termos de direito constitucional, poderia ser chamado de "*dogmática da Constituição da UE*".

Os mencionados direitos e liberdades potencializados pelos Tratados constitutivos e o direito comunitário foram, durante um longo período, direitos de índole econômica, avançando decididamente em direção à vertente social com a aprovação da Carta Social Europeia de 1961, que veio a incluir os direitos civis individuais e liberdades públicas, questões estas que foram sistematizadas e estabilizadas por meio do Tratado de Nice de 2000 e, posteriormente, incorporadas ao Tratado de Lisboa.

No atual contexto de aplicação dos princípios de estabilidade orçamentária impulsionados pela União Europeia, existe uma significativa modificação da orientação com relação à coesão entre os Estados-membro em matéria de crescimento e desenvolvimento, os quais se aproximam à possibilidade de materializar direitos sociais que requeiram um respaldo orçamentário. Se a União Europeia se fundamentou nas suas origens (na qualidade de Comunidades Europeias) no Estado de Direito dos países fundadores como condição exigível para os que se integravam à União, no atual contexto, deveu-se somar como responsabilidade da UE a garantia de uma correta transição do regime liberal ao social através da defesa dos princípios de igualdade, não discriminação e um alinhamento econômico a favor da coesão entre países-membro. O modelo atual da UE pretende consolidar sua vertente social sobre a existência de garantias homogêneas para materializar os direitos nos âmbitos de educação, saúde, pensões públicas e um marco de direito trabalhista adequado com a incorporação, na última década, de elementos relativos ao atendimento dos serviços sociais e atendimento às pessoas dependentes ou com deficiência.

Atualmente, e após um longo período de crise econômica que afetou de modo violento os Estados europeus, repercutindo na perda de receitas do Estado e no aumento do gasto em matéria de prestações, questiona-se a viabilidade de um Estado social que deva enfrentar desequilíbrios internos que motivam importantes tensões econômico-financeiras decorrentes do aumento do desemprego e sua cronicidade em determinadas faixas etárias, do crescimento da população passiva e, portanto, da progressiva insustentabilidade do sistema público de pensões ou do aumento dos custos de saúde que são oferecidos à cidadania em caráter universal.

O Estado social, entendido como uma evolução do Estado liberal de Direito, assume seus princípios e reitera a igualdade de direitos de todos os cidadãos, embora, na prática, as diferenças e as pronunciadas desigualdades sociais impediam que a maioria gozasse desses direitos. O seu ponto máximo de desenvolvimento ocorre nas décadas de 50 e 60 do século XX nas sociedades ocidentais desenvolvidas graças a um processo de crescimento econômico que permitiu ampliar as prestações estatais até gerar um sistema de ampla cobertura para o conjunto da cidadania.

A revisão da política do Estado social deve ser feita levando em consideração a dupla faceta como o Estado se articula do ponto de vista econômico; a de um modelo de Estado que intervém no âmbito econômico e social e a de um Estado que pretende garantir as necessidades básicas da sua população mediante políticas públicas de caráter assistencial.

A situação atual socioeconômica é muito complexa e não pode ser explicada com os paradigmas que deram origem ao Estado social. Para isso, é necessário atender aos principais desafios que o Estado social deve enfrentar, tais como:

-Reconfiguração do Estado social no atual contexto de globalização econômica que impõe a livre circulação de capitais, facilita a livre instalação das empresas onde as condições sejam mais favoráveis para ao acúmulo de ganho de capital. Nesse contexto, os Estados ocidentais não podem controlar os processos econômicos que ocorrem no seu território ao estar em pé de desigualdade em relação às empresas transacionais que operam com domicílio fiscal em outros países, o que faz com que a tendência generalizada do movimento de organização econômica seja reduzir a dimensão do Estado para facilitar a ação dos novos conglomerados transacionais. O Estado deixa, portanto, de ostentar uma soberania absoluta, devendo passar a uma esfera de cogestão da soberania com diversas organizações supranacionais e com as próprias empresas transacionais.

Se levarmos em consideração as mudanças ocorridas nas últimas décadas, não podemos refletir sobre a crise do Estado social do mesmo modo como era feito nas décadas de 80 e 90 do século XX, já que se transitou de um questionamento sobre o papel do Estado como interventor na economia à necessidade de reduzir suas estruturas até a mínima expressão capaz de garantir os serviços essenciais em termos de proteção, defesa e arrecadação. O profundo grau de questionamento do Estado social formulado pelos poderes econômicos globalizados a fim de liberar novas parcelas à ação do mercado desregulado só encontra contrapeso na ação organizada dos agentes sociais e da cidadania que, mediante a resistência política e eleitoral, desaceleraram o processo de reconversão do Estado social iniciado desde o final dos anos 80 do século XX. Atualmente, a origem do problema do Estado social reside, em grande parte, na sua própria concepção: um modelo de Estado surgido em um contexto de Estados nacionais mais fortes que os atuais, firmemente assentados em procedimentos democráticos, atuando como ator corretor dos

excessos do sistema econômico, modulando seus efeitos mais nocivos e restabelecendo certos equilíbrios sociais mediante políticas públicas de caráter redistributivo.

Em conjugação com o direito estatal, criado conforme os princípios democráticos do Estado Constitucional, existe um sistema de regulação normativa que não responde aos mesmos princípios de controle e fiscalização no seu desenvolvimento que as normas estatais, mas que, em boa medida, determina as capacidades de desenvolvimento social e econômico das diferentes comunidades políticas. O Estado deixou de ostentar o monopólio da legislação e o da jurisdição, o que levou o Estado a renunciar os mecanismos de coação que lhe são próprios. Nesse contexto de colisão entre as leis do mercado e as leis democraticamente produzidas no âmbito do Estado, a tensão entre economia e política termina resultando em um conflito entre a democracia e a ausência dela.

Desde a década de 50 do século XX, existe uma posição doutrinária que exige o enfraquecimento do Estado com o objetivo de transferir o maior número de capacidades estatais ao âmbito do mercado privado. Nesse contexto, a democracia se vê severamente afetada, pretendendo-se que suas funções sejam restritas al garantir o funcionamento desregulado dos mercados internacionais em um contexto de globalização econômica mediante duas premissas irreversíveis: por um lado, priorizar o acúmulo de capital com relação à distribuição social e, por outro, limitar a participação cidadã a fim de que se produza um posicionamento ou consciência por parte da cidadania que possa pôr em perigo a prioridade do acúmulo sobre a redistribuição.

Em apenas duas décadas, as posições teóricas evoluíram desde a necessidade de promover uma democracia restrita que permitisse desmantelar os conteúdos essenciais do Estado social, à defesa da necessidade de manter as condições para que o mercado avance em desregulação e falta de controle democrático. A crise atravessada pelo princípio democrático conduz a uma espécie de legitimação formal dos modos de governo pelo fato de realizar comícios periódicos cujo resultado não incide na modificação das políticas que se aplicam, devido à perda de soberania e capacidade dos Estados para adequar as ações legislativas às necessidades da sua cidadania. Isto é, as condições de vida dos cidadãos dependem cada vez menos das decisões que tomam seus representantes, e cada vez mais daquelas tomadas pelos poderes não submetidos a nenhum controle ou fiscalização.

O princípio político democrático fundamenta o princípio jurídico de supremacia constitucional. Desse modo, a teoria da globalização econômica provoca a negação do princípio jurídico de supremacia constitucional sobre o qual se erigiram os Estados sociais europeus depois de 1945.

O Estado espanhol, ao qual o constituinte fixou como objetivos centrais o estabelecimento de uma sociedade democrática avançada e a obtenção de igualdade, atualmente assume a obrigação de subordinar as exigências dos princípios de economia de mercado e de livre concorrência (art. 4.1 TUE), controle da inflação e manutenção dos preços estáveis (art. 4.2 TUE) e contenção do déficit público. Esta subordinação significa que, hoje em dia, os objetivos do Estado são essencialmente cumprir com os objetivos de déficit e garantir um determinado tipo de crescimento em um contexto de desregulação, e não os objetivos estabelecidos pelo constituinte, sem que haja a possibilidade de buscar vias alternativas baseadas nos preceitos constitucionais expressados pelos artigos 38, 128.2 e 131 em virtude do disposto no Tratado da União Europeia (TUE).

Hoje, o Estado social não produz uma estrutura institucional que garanta os direitos sociais do mesmo modo que o Estado liberal fez para os direitos individuais, gerando um custo de legitimação e erosão da credibilidade do valor dos textos constitucionais dentro das nossas sociedades. A articulação de um sistema eficaz de garantia dos direitos sociais exige a revisão do modelo clássico de justiça constitucional, fazendo valer a supremacia da constituição ao passo que, se a Constituição é direito, sua superioridade deve subordinar a economia, sendo necessário que qualquer política econômica esteja subordinada à constituição.

O princípio de constitucionalidade é apresentado no texto de 1978 no art. 9, em que se especifica que *"os cidadãos e os poderes públicos estão sujeitos à Constituição e ao ordenamento jurídico restante"*. Trata-se de um princípio que se confirma pelo que é estabelecido na Disposição derogatória terceira, em virtude da qual *"ficam derogadas todas as disposições que se oponham ao que estabelece a Constituição"*. O caráter de norma suprema e fundamentadora de todo o ordenamento jurídico é garantido em virtude do expresso pelo Título X no que se refere aos processos de reforma constitucional e por outro lado, graças ao estabelecimento de procedimentos de controle de constitucionalidade dos atos e normas jurídicas, especialmente, das normas com força de lei.

A figura da inconstitucionalidade por omissão supõe extrair todas as consequências da substituição dos princípios liberais da soberania do Parlamento pelos da soberania do poder constituinte objetivada pela própria Constituição, já que os códigos constitucionais não são meros estatutos organizativos do poder limitados a especificar instrumentos de garantia diante da decisão dos poderes públicos, mas sim, trata-se de que as Constituições ampliaram seus conteúdos para tentar cumprir, com pretensões idênticas de eficácia, funções de promoção e redistribuição do bem-estar social e econômico a fim de materializar sua função transformadora da sociedade.

Assim, os direitos de segunda geração encontram âmbito de tutela muito mais operacionais nas medidas legislativas de promoção que nas intervenções dos órgãos jurisdicionais, o que implica esquecer a jurisdição civil e penal e suas possíveis contribuições à proteção eficaz de determinados direitos sociais. Essa primazia não deve significar que a cidadania esteja privada de qualquer recurso com o objetivo de enfrentar omissões dos poderes públicos como consequência de forma que os direitos sociais se transformem em direitos que não possam ser materializados.

Entre os elementos definidores do Estado social, devemos destacar que, no seio desse Estado, o indivíduo já não é somente titular dos direitos subjetivos outorgados pelo constitucionalismo liberal, mas sim é titular de alguns direitos que determinam uma prestação por parte do Estado que exige a intervenção do poder legislativo. Sendo assim, os direitos fundamentais reconhecidos pelo Estado social se tornam tangíveis através das diretrizes constitucionais e outras regras de atuação legislativa, que dão origem à obrigação juridicamente vinculante de uma determinada implementação da ação do Estado. Desse modo, os direitos sociais constitucionalizados se fundamentam em normas jurídicas autênticas, superando a condição de meros princípios programáticos que não vinculam aos poderes públicos. Atualmente, o debate reside em ter os meios para materializá-los, poder dar-lhes uma proteção concreta e eficaz com o objetivo de cumprir com as exigências sociais existentes em torno dos direitos sociais.

No momento em que a Constituição outorga a um dos poderes do Estado o exercício de uma competência, esse poder está obrigado a iniciar seu desenvolvimento, ficando a pessoa afetada pela omissão dos poderes do Estado em condições de impulsionar ações no âmbito da jurisdição constitucional.

Tanto o princípio jurídico de supremacia constitucional como a função política de transformação social própria das atuais constituições permitem afirmar a conveniência de aceitar o uso da figura de inconstitucionalidade por omissão, já que, se não há direitos sem garantias, o debate atual não se concentra na reiteração normativa de escassa efetividade real, mas sim no desenvolvimento de sistemas de garantias que proporcionem plena eficácia aos direitos sociais.

Sobre a premissa dos preceitos expostos anteriormente, demonstram-se os elementos contidos na hipótese inicial de trabalho com o objetivo de explicitar a alteração substantiva do art. 1.1 CE, a partir dos compromissos de reformas em matéria de constitucionalização do princípio de estabilidade orçamentária e de como esse novo contexto modifica de modo irreversível a estrutura institucional do Estado, anulando amplas camadas da dimensão social do Estado, enfraquecendo sua vertente social ao extinguir *de facto* ou *de jure* a capacidade de prestação dos direitos sociais reconhecidos e exercidos pela Administração autonômica e local até a entrada em vigor da reforma do art. 135 CE.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

AA.VV. (SANCHEZ MORON, M. Coord.): “Régimen jurídico de la función pública”, Valladolid, (Lex Nova,-Thomson-Reuters), 2012.

AA. VV.: ”La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, (monografía).

AA. VV.:” Cuadernos de Derecho Local”, núm. 34; número monográfico sobre la revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2003, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, febrero 2014.

AA. VV.:” Administración y Constitución: el principio de cooperación”, Documentación Administrativa, núm. 24, octubre-diciembre 1994.

AA. VV.:” La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa”, Istituzioni del federalismo 3 (2012).

AA. VV.:” Derecho Local de Canarias”, dirigido por VILLAR ROJAS y SUAY RINCÓN. Editado por Iustel, 1ª ed., Madrid, 2013.

AA.VV.: Política y gobierno en el Estado Autonómico (Dir. Jaime Ferri Durá), Ed. Tirant lo Blanch–INAP, Valencia, 2013.

AA.VV.: Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. (Dir. Lucía Casado Casado, Josep Ramón Fuentes Gasó y Judith Gifreu Font), Ed. Tirant lo Blanch–Generalitat de Catalunya, Valencia, 2013.

AA.VV.: *Il nuovo Trattato di Roma. Europa e processo costituente*, Ediesse, Roma, 2005; *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, vol. 12, septembre 2000.

AA.VV. . “El Municipio Constitucional (II Seminario de Historia de la Administración, 2002), Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

AA.VV.: I Seminario Iberoamericano sobre mancomunidades Municipales (Segovia, 24 a 26 de abril de 1996), Ed. Consejería de Presidencia y Administración Territorial (Junta de Castilla y León), Segovia, 1997.

AA.VV.: “El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)”, Ed. INAP, Madrid, 1999.

AA.VV.: “Jornadas sobre la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Excmo. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2004.

AA.VV.: Primera Asamblea de Mancomunidades de Castilla y León (Palencia, 4 a 7 de noviembre de 1986), Ed. Junta de Castilla y León, Valladolid, 1987.

AA.VV.” El Estatuto Básico del Empleado Público: una aportación desde el mundo local”, Diputación de Sevilla, 2010.

AA.VV.: *La calidad del gobierno. Evaluación económica de las políticas públicas*, Delta Publicaciones, Madrid, 2006.

AA.VV.: *La evaluación de las políticas territoriales: utilidad y capacitación para administradores*, recoge los contenidos presentados a: Euro-Conference on European Union Evaluation Policy Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) 2 y 3 de diciembre de 2002, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004.

AA.VV.: Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico (Coords. Alberto López Basaguren y Leire Escajedo San Epifanio), Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2014.

AA.VV.: “Crisis económica y estado del bienestar,” Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.

AA.VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.

AA.VV.: “La Administración que demanda la ciudadanía”, (XVI Seminario sobre gestión pública local), Gijón, Trea, 2011.

AA.VV.: COLECCIÓN INFORMES Y DOCUMENTOS, INAP, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid: “Informe sobre el Gobierno Local”, 1992 (con la Fundación Carles Pi i Suñer); “Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, 1997; “El desarrollo de gobierno local” (una aproximación doctrinal), 1999.

AA.VV.: “La encomienda de gestión en el ámbito de la contratación administrativa. Gestión Pública actual: régimen jurídico y mayor eficacia”, dirigida por Palomar Olmeda, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2013.

AA.VV.: “Régimen Jurídico de la Función Pública” Colección El derecho Administrativo en la jurisprudencia, Obra dirigida por: Sánchez Morón, Thomson-Reuters, 2013.

ABELLA, Fermín: “Manual del Secretario de Ayuntamiento”. Editada por El Consultor de los Ayuntamientos, 6ª ed., Madrid, 1982.

ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst y DOEHRING, Karl: El Estado social. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002.

- *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

ACEVO: *Youth unemployment: the crisis we cannot afford*, Londres, 2012: The Commission on Youth Unemployment, http://www.cesi.org.uk/sites/default/files/event_downloads/ACEVO_report.pdf [08/04/2012].

ACOSTA SÁNCHEZ, J., “Poder constituyente y problemática de la reforma en la Constitución española”, GONZÁLEZ RUS, J. J., *Estudios penales y jurídicos: homenaje al Prof. Dr. Enrique Casas Barquero*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1996.

ACOSTA SÁNCHEZ, J., “Reforma y límites del Estado Autonomico”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex, INAP, Madrid, 2005, Vol. 2.

ADIEGO, M.; CANTÓ, O.; LEVY, H.; PANIAGUA, M.M. y LÓPEZ, T. (2011). EUROMOD Country Report. Spain (ES). Mimeo, 30/12/2011.

AFONSO DA SILVA, V.: *Direitos Fundamentais, conteúdo essencial, restrições e eficácia*, 2ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2011.

AFONSO PEREIRA, R., “Igualdade e proporcionalidade: un comentário às decisões do Tribunal Constitucional de Portugal sobre cortes salariais no sector público”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013.

AGOUEÉS MENDIZÁBAL, C.:” El régimen jurídico de los centros docentes de educación no universitaria”, Comares, Granada, 2000.

AGUADO I CUDOLÁ, V.:” El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, en “El Marco jurídico de los servicios sociales en España”, Atelier, Barcelona, 2012.

AGUADO I CUDOLÁ, V y NOGUERA DE LA MUELA, B.: “El impacto de la directiva de servicios en las Administraciones Públicas”, Atelier, Barcelona, 2012.

AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996.

AGUDO ZAMORA, M. “El Poder Judicial como garante de la consecución del Estado Social”. *El Poder Judicial* (coord. Miguel Revenga Sánchez). Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2009.

AGUDO ZAMORA, M.: *Fundamentación filosófica de la lucha contra la pobreza y la marginación como objetivo básico del Estado social*. II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Tirant Lo Blanch: Valencia, 2009.

AGUDO ZAMORA, M., “Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía” en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas nº 2*. Sevilla, IAAP, 2006.

AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADO IGLESIAS, G.: La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. Cuadernos de Derecho Público, nº. 12 (enero-abril, 2001), página 14.

AGUILERA DE PRAT, C., “El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75, 1992.

AGUIRRE AZKUENAGA, I.: “Origen de los funcionarios locales con habilitación estatal: los cuerpos nacionales”, IVAP, 1996.

AGULLO AGÜERO, A.: “Recursos no formales y Consell Tributari de Barcelona: una función quasiarbitral”, en la obra colectiva, *Convención y arbitraje en Derecho Tributario*, Instituto de Estudios Fiscales, Marcial Pons, Madrid, 1996.

AJA FERNÁNDEZ, E. “Configuración constitucional de la autonomía local” en Informe sobre el gobierno local (Tomas Font i Llovet, Dir.), MAP y Fundación Pi i Sunyer, Madrid, 1992.

AJA FERNÁNDEZ, E., *La Reforma Constitucional del Senado*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005.

AKANDJI-KOMBÉ, J.F.: “Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: perspectivas para la próxima década”, *Revista de Derecho Político*, nº 67, 2006.

- AKANDJI-KOMBÉ, J.F.: *Egalité et droit social*, Actes du cycle d'études 2012-2013 organisé dans le cadre des Rencontres sociales de la Sorbonne. Paris: Editions de l'IRJS, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2014.

- AKANDJI-KOMBÉ, J.F.: La Charte sociale européenne, Actes des 1ères Rencontres européennes de Caen, 17 mars 2000, Bruylant, collection Rencontres européennes Bruxelles, 2001.
- “Charte sociale européenne”, in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUENAUD, S. RIALS, F. SUDRE, Dictionnaire des droits de l'homme, PUF, oct. 2008.

ALÁEZ CORRAL, B.: “La reforma constitucional como cauce de las transformaciones actuales del Estado español”, *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. 1, 2012.

ALÁEZ CORRAL, B., “La reforma constitucional como motor de las transformaciones actuales del Estado español”, CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. y TEROL BECERRA, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thompson-Aranzadi, Madrid, Vol. 1, 2006.

ALÁEZ CORRAL, B., “La CE de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997.

ALÁEZ CORRAL, B.: “Supremacía y rigidez constitucionales”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 47, 1996.

ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, BOE-CEPC, Madrid, 2000.

ALAMEDA CASTILLO, M. T.: Derechos sociales fundamentales y libertades comunitarias: ¿donde está la Europa Social?, *Revista Crítica de Teoría y Práctica*, nº. 2, 2009.

ALARCÓN CARACUEL, M.r.: “La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el Protocolo 14 de Maastricht”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado de Bienestar*, CSIC, Madrid, 1997.

ALARCON GARCÍA G.: “Autonomía municipal, autonomía financiera”, Civitas, Madrid, 1995.

ALBERTI E.; AJA E.; FONT T.; PADROS, X.; TORNOS, J.: *Manual de Dret públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònomic, 1992.

ALBERTÍ ROVIRA, E., *Autonomía política y unidad económica (las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y de la unidad de mercado)*, Madrid, 1995.

- ALBERTÍ ROVIRA, E *Encuesta sobre la reforma constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011.
- El Impacto de la crisis económica en el Estado Autonómico Español. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 98, mayo agosto (2013).

ALBI CHOLVI, F.: “*Tratados de los modos de gestión de las Corporaciones locales*”, Aguilar, Madrid, 1960.

- ALBI CHOLVI, F” *La crisis del municipalismo*“, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), Madrid, 1966.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA: “*Los municipios en los estatutos de autonomía*”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

ALCOZ, L, (Dirs) y HERNANDO RYDING, M (Coord.) “*Crisis económica y reforma del régimen local*”, Civitas, 2012.

ALDOMA BUIXADE, J.: “*Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)*”, en AAVV (del Rey Guanter, S., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid (La Ley), 2008.

ALEGRÍA, A., “*Reforma constitucional, Unión Europea y Comunidades Autónomas*”, ARRANZ DE ANDRÉS, C., SERNA VALLEJO, M., *Estudios de Derecho español y europeo: libro conmemorativo de los primeros 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria, Santander, 2009.

ALEGRE MARTÍNEZ, M.A.: “*Los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*”, en JIMENA QUESADA, L. (coord.): *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

- ALEGRE MARTÍNEZ, M.*La dignidad de la persona como fundamento del Ordenamiento constitucional español*, León, Universidad de León, 1996.

ALEMÁN BRANCHO, M. C.: "Una perspectiva de los servicios sociales en España", en *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2, 2013.

ALESINA, A. & LA FEERRARA, E. (2005). "Ethnic diversity and economic performance", *Journal of Economic Literature* 43.

ALEXANDRINO, José Melo. *O discurso dos direitos*. Coimbra Editora, 2011.

ALEXY, R.: "Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril, 2011.

- ALEXY, R. *Derechos sociales y ponderación*. Fundación Coloquio Jurídico europeo, Madrid, 2007.

ALFONSO MELLADO, C.: "La modificación de las condiciones de trabajo establecidas en la negociación colectiva funcionarial", Consorcio d'Estudis, mediació, conciliació a l'administración local", Barcelona, (Cemical), 23 de octubre 2012.

-Despidos, suspensiones contractuales y reducciones de jornada por motivos económicos y reorganizativos en la Administración Pública", Albacete, Bomarzo, 2013.

ALLI ARANGUREN, J.C.: "La construcción del concepto de Derecho administrativo español", prólogo de García de Enterría, E. págs. 522 y ss., Thomson-Civitas, Pamplona, 2006.

ALLI TURRILAS, J.C.: "Fundaciones y Derecho Administrativo", Madrid, Marcial Pons, 2010.

ALLIÈS, Une Constitution contre la démocratie?. Portrait d'une Europe dépolitisée, Climats, Paris, 2004.

ALLEN, A.D., JULIO Y HOFFMAN, P. (2006): "Governance of water sanitation services for the peri-urban poor: A framework for understanding and action in metropolitan regions". University College of London, Development Planning Unit, London.

ALLMENDIGER, J.: "Educational systems and labour market outcomes", *European Sociological Review*, 5, 231-250, 1989.

ALMEIDA, Guilherme Assis de: *Direito Internacional dos Direitos Humanos: Instrumentos Básicos*. Lisboa, Atlas, Dinalivro, 2002.

ALMEIDA CERRECEDA, M.: “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales?”, en *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 6, abril de 2008, págs.187 y ss.

- ALMEIDA CERRECEDA, M.: “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local”, en *La planta del Gobierno local*, Juan José Díez Sánchez coordinador, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, págs. 61 y ss.
- ALMEIDA CERRECEDA, M.: “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local”, en la misma obra anterior.
- ALMEIDA CERRECEDA, M.:” La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local de España”, *Instituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2012.
- ALMEIDA CERRECEDA, M.: “la reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, coord... Díez Sánchez J.J., Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013.
- ALMEIDA CERRECEDA, M.: “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en *Tratado de derecho Municipal*, tomo III, Santiago Muñoz Machado (Dir.), Iustel, Madrid, 2011.
- ALMEIDA CERRECEDA, M.: “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes locales?”, *REAF*, núm. 6.

ALMONACID LAMELAS, V (Coord.). “Hoja de ruta hacia la Administración local electrónica. Protocolo de actualización para pequeños y medianos municipios”, *La ley*, 2012.

-ALMONACID LAMELAS, V.: “Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local”, Barcelona, Bosch, 2008.

-ALMONACID LAMELAS, V.:” El nuevo personal al servicio de la Administración Municipal: tipología, descripción, valores y aptitudes”, en la obra colectiva,” *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*”, dirigida por V. ALMONACID, La Ley- El Consultor, Madrid, 2009.

ALONSO BENITO, E.: *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona: Anthropos, 2007.

ALONSO CARBAJO, F.: “Incidencia en las funciones atribuidas a los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional en la nueva organización introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre”, en *Actualidad Administrativa* núm. 12, 2008.

ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002.

ALONSO DE ANTONIO, J. A., FALCÓN y TELLA, R., ÁLVAREZ CONDE, E., “El Estado Autonómico (Título VIII)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

ALONSO GARCÍA, R., “Reforma constitucional: la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

ALONSO GARCÍA, E. “El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española” en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983.

ALONSO HIGUERA, C. (2002). *Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. Atelier, Barcelona.

ALONSO MÁS, Mª J.:” Artículos 25, 26, 27 y 28”, y “Artículo 36”, en DOMINGO ZABALLOS, M.J., (Coord.), “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 2ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

ALONSO MAS, M. J.: “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las bases del régimen local”. Manuel J. Domínguez Ceballos, THOMSON-CIVITAS. 2003.

ALONSO MAS, M.J.:” La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley” en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José Mª Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

ALONSO MAS, M.J.: “La Provincia, Título III del libro coordinado por DOMINGO ZABALLOS, M.J. : “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, Civitas, Thomsom-Reuters, Tomo I, 3 edic. febrero de 2013.

ALONSO GARCÍA, E.:” La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en “Tratado de Derecho Municipal, MUÑOZ MACHADO (Dir.), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011.

ÁLVAREZ ALCOLEA, M.: “Responsabilidad en los supuestos de cambio en la titularidad de la empresa. En particular, en la sucesión de contratas” en AAVV, Rivero Lamas, J Dir.): Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing. Pamplona. Aranzadi. 1993.

ÁLVAREZ CONDE, E.: “El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas”, Ed. Instituto de Derecho Público, (Universidad Rey Juan Carlos I), Madrid, 2010.

- ÁLVAREZ CONDE, E.: “Algunas consideraciones sobre el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional”, El Consultor, núm. 10, 1999.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93.
- ÁLVAREZ CONDE, E.: *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007.
- ÁLVAREZ CONDE, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, págs. 161-162 y Alberti Rovira, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011.

ALVÁREZ CONDE E., SOUTO GALVÁN, C., *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2012.

ÁLVAREZ GARCIA, V.: “Las reglas constitucionales sobre interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza de la Ley reguladora de Régimen Local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013.

ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

ÁLVAREZ MOLINERO, N., “La evolución de los derechos humanos a partir de 1948: hitos más relevantes”, en *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

ÁLVAREZ PEREZ, M. : “El endeudamiento como fuente de financiación en el sector público”, en AA.VV. *Homenaje a Ricardo Pedreira Pérez*, Universidad de Oviedo, 2000.

ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S.: “De nuevo en apoyo del deudor hipotecario. El RDL 6/2012 y su Código de Buenas Prácticas”, *El Notario del Siglo XXI*, nº 42, abril-marzo 2012,.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., ALCÓN YUSTAS, M. F., “Una visión sobre la posible reforma del Título VIII de la Constitución española de 1978”, *Parlamento y Constitución*, núm. 8, 2004.

ALVIRA MARTÍN, F.:” *La evaluación de programas: un enfoque práctico*, Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 1997.

- ALVIRA MARTÍN, F.: “Metodología de la evaluación: la lógica de la evaluación”, en la obra colectiva, *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2000.
- ALVIRA MARTÍN, F: “Metodología de la evaluación de programas”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 3ª ed., 2002.

ALZAGA VILLAAMIL, O, “Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella”, en *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española* (Tusell/Lamo de Espinosa/Pardo, eds.), Alianza/Fundación Ortega y Gasset/Fundación BBVA, Madrid.

-ALZAGA VILLAAMIL, O., *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2010.

-ALZAGA VILLAAMIL, O. *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Trotta, Madrid, 2011.

AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Derechos a la intemperie: Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España*, 2011, p. 8.

ANAND, Sudhir y SEN, Amartya (1994): “Sustainable Human Development concepts

and priorities”.ONU Program for Development, New York.

ANASTOPOULOS, JEAN: Les aspects financiers du federalisme, Librairie Generales de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979.

ANDERSON, R., MIKULIC, B., SANDOR, E.: “Quality of life in EU: trends in key dimensions 2003-2009”, Conference presentation, 96th DGINS Conference, 30/09/2010, Sofía, [http://www.dgins-sofia2010.eu/pdocs/Eurofound Qualityof life in the EU Trends in key dimensions.pdf](http://www.dgins-sofia2010.eu/pdocs/Eurofound%20Quality%20of%20life%20in%20the%20EU%20Trends%20in%20key%20dimensions.pdf) [15/05/2012].

ANÍBARRO PÉREZ, “Novedades en materia tributaria de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Revista de Información fiscal, Lex Nova, núm. 61, enero-febrero/ 2004.

-ANÍBARRO PÉREZ, S.:” Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales”, Aranzadi, Revista de Estudios Locales Cunal, núm. extra julio 2007.

ANJOS, L.F.. “Direitos Sociais no Tratado da União Europeia” in *Prim@Facie*. Ano 2, n.º 2, jan/jun, 2003.

ANSUÁTEGUI ROIG, F.J.: “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en V. ZAPATERO e I. GARRIDO (eds.), *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá de Henares,2009.

ANSUÁTEGUI ROIG, F.J. LÓPEZ GARCÍA, J.A. DEL REAL ALCALÁ, A. RUIZ RUIZ, R. (Edi.), Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo, Dykinson, 2005.

AÑÓN ROIG, M.J., GARCÍA AÑÓN, J.: *Lecciones de Derechos Sociales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

-AÑÓN ROIG, M.J. (2004): “Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes”, en AÑÓN ROIG, M.J. (ed.): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

APARICIO PÉREZ, M.A., “¿Qué reforma constitucional?”, *Revista d’estudis autonòmic i federals*, núm. 2, 2006.

-APARICIO PEREZ, M. A.: “Reforma de Estatutos y mutación constitucional”, *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, núm. 7,

2010. Ejemplar dedicado a VIII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: Sociedades Plurinacionales y cambio Constitucional.

-APARICIO PÉREZ, M.A. : “La cláusula interpretativa del artículo 10.2 de la Constitución Española, como cláusula de integración y apertura constitucional a los derechos fundamentales”, en *Jueces para la democracia*, Nº 6, 1989.

-APARICIO PÉREZ, M.A. (ed.); CASTELLÁ, J.M. y EXPOSITO, E. (coords.) (2008): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.

-APARICIO PÉREZ, M. A., “Modelo constitucional de Estado y realidad política”, en ANDRÉS IBAÑEZ, P. (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996.

APARICIO TOVAR, J.: “Ni por la forma ni por los contenidos. No a esta reforma de la Constitución”, *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011.

-APARICIO TOVAR, J.: *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002.

APARICIO, M. A.:(coord), *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del congreso sobre derechos constitucionales y estado autonómico*. Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999;Barcelona CEDECS, 2001.

ARAGÓN REYES, M.: “El tratamiento constitucional de la autonomía local”, en *Organización territorial del estado (Administración local)*, Instituto de estudios Fiscales, Madrid, 1985.

-ARAGÓN REYES, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, nº 118-119, 1984.

-ARAGÓN REYES, M.: “¿Estado jurisdiccional o autonómico?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, 1986.

-ARAGÓN REYES, M.: *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.

-ARAGÓN REYES, M., “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994.

-ARAGÓN REYES, M.: “La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas Actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, GARRORENA MORALES, A. (ed.), Tecnos, Madrid, 1990.

-ARAGÓN REYES, M.: “Constitución española: economía de mercado y Estado social”, en GARCÍA SANMIGUEL, I. (ed.): *El principio de igualdad*, Madrid, Dykinson, 2000.

ARAGON ROMAN, A.: “La Administración instrumental de las entidades locales de Andalucía y los principios constitucionales de igualdad, merito y capacidad en la selección de su personal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2013.

ARAGONÉS BELTRAN, E.: “El autocontrol jurídico de las Corporaciones Locales: el ejemplo del Consell Tributari de Barcelona”, *Ley comentada de Haciendas Locales*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2004.

-ARAGONÉS BELTRAN, E.: “La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria”, en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid- Barcelona, 1998.

-ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coord.) (2004) *Ley Comentada de las Haciendas Locales. Concordancia, Jurisprudencia, consultas tributarias y doctrina*. Ediciones deusto, Barcelona.

ARANA GARCIA, E.: “El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local”, *REALA*, núm. 291, Madrid, 2003.

ARANDA ÁLVAREZ, E.: “La “sustancialidad” del procedimiento para la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

ARASTEY SAHÚN, M. L.: *El Tratado de Lisboa, la aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea y la transformación del Derecho español. Los derechos sociales y su aplicación judicial bajo el prisma del Tratado de Lisboa. Noticias de la Unión Europea*, nº. 291, 2009.

ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: “El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria”. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011.

ARENILLA SAEZ, M.: “El pequeño municipio: núcleo democrático versus prestación de servicios”, Documento Técnico, Elementos para un debate sobre la reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

-ARENILLA SAEZ, M.: “Marco constitucional. Conferencias-I. Iustel. Madrid, 2013.

-ARENILLA SÁEZ, M., “El Pacto Local: La necesaria reordenación territorial del poder”, en *6 Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1998.

-ARENILLA SÁEZ, M.:” El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”, en “Elementos para un Debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, 2012.

-ARENILLA SÁEZ, M., “Las políticas locales europeas o el desarrollo integrado como método”, *CUNAL*, Número Extraordinario julio 1998.

-ARENILLA SÁEZ, M., “El Pacto Local en la Comunidad de Madrid”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.

ARGÜELLES, A., *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1999.

ARIAS ABELLÁN, D.: “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en REAF, núm. 18, octubre 2013.

-ARIAS ABELLÁN, M. D.: “Competencias sobre las finanzas locales”, en *Comentarios sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. III, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990.

ARIAS DOMÍNGUEZ, A.: “La insuficiencia presupuestaria de las Administraciones Públicas o Entidades sin ánimo de lucro contratantes como causa de despido objetivo”, *Aranzadi Social*, núm. 6, Navarra, 2005.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A.: “El principio de objetividad en el empleo público: la objetividad como deber de los empleados públicos”, en revista Documentación Administrativa, núm. 289, enero-abril de 2011.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A; FERREIRA FERNÁNDEZ A.J., “El Pacto Local y la reorganización competencial de la estructura interna de las corporaciones locales”, REALA, núm. 282, 2000.

ARIAS MARTÍNEZ, MARIA ANTONIA... “El pacto Local y la reorganización competencial de la estructura interna de las corporaciones locales”. Revista de estudios de la administración local y autonómica. Núm. 282, 2000.

ARIAS RODRÍGUEZ, J. M.: “El principio de autonomía institucional y procesal y sus relaciones con los principios fundamentales comunitarios”, en *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil* (libro coordinado por MARTÍNEZ-CALCERRADA y GÓMEZ, L. M.), vol. 1, 2001.

ARIÑO ORTIZ, G.: “El Nuevo servicio público”, Marcial Pons, Madrid, 1997.

ARNAIZ RAMOS, R. CASTELAO RODRÍGUEZ, J. CORRAL GARCÍA, E. y CHINCHILLA PEINADO, J.A: “Ley de Suelo. Comentario sistemático del texto refundido de 2008”, La Ley, 2009.

ARNAL SURÍA, S.; González Pueyo, J.: Manual de ingresos de las corporaciones locales, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001.

ARNELL, Nigel W, y CHUNZEN, Liu (2001): “*Hydrology and water resources*”. En McCarthy, James y Canziani, Osvaldo F., Leary, Neil A., Dokken, David J., White, Kasey S (eds.).

ARNOLD, R.: “La reforma constitucional en Alemania”. *Revista de Derecho Político*, nº. 37, 1992.

ARMET i COMA, LL.: ¿Notas sobre las agencias de evaluación de las políticas públicas? en *Revista española de control externo*, Vol. 7, núm. 20, 2005.

ARNIM, HANS HERBERT von: “Finanzzuständigkeits”, en *Handbuch des Staatsrechts. Ban IV. Finanzverfassung_Bundesstaatliche Ordnung* (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C.F. Müller, Heidelberg, 1990.

ARZAMENA SIERRA, J.: Los poderes locales en Europa, Marcial Pons- Diputación de Barcelona, Madrid, 1999.

ARRIBA, A. (1999). "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España". Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 99-09, en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1559/1/dt-9909.pdf>

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2009). Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: Una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (2), 81-100.

-ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA A., y MORENO FUENTES, F.J. (2012). "Rentas Mínimas de Inserción, Inmigración y Recortes", en "L'estat del racisme a Catalunya 2012", Barcelona, SOS Racisme.

-ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., y GUINEA, D. (2009). Protección social, pobreza y exclusión social: El papel de los mecanismos de protección de rentas. *VI informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España* (1st ed., págs. 325-346) Cáritas Española, Editores : Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA.

ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. "Sistema tributario y Constitución", *Cuadernos de Derecho Público* ,núm. 25, mayo-agosto, 2005.

-ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "El derecho del Crédito Público", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 16, 2007-II, págs. 153-154.

ARROYO GIL, A.: *La Reforma constitucional del federalismo alemán, Un estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d' Estudis Autonomics, Barcelona, 2009.

ARTIS, M. J.: "The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU", en BREUSS, F.; FINK, G.; GRILLER, S. (Eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of EMU*. Viena/Nueva York: Springer, 2003.

ARTOLA GALLEGO, M.: "La Hacienda del s. XIX. Progresistas y moderados. Madrid, Alianza Universidad, 1986.

ASHFORD, D. E., *La aparición de los Estados de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

ASÍS ROIG, R.: "Un apunte sobre la interpretación de los derechos sociales", WP 2, 2009.

ASÍS ROIG, R., BONDIA GARCÍA, D., MAZA ZORRILLA, E., (coords.), *Los*

desafíos de los derechos humanos hoy: Valladolid, 18 a 20 de octubre de 2006, Dykinson, Madrid, 2007.

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES: *Índice DEC – Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*, 2012.

ASTOLA MADARIAGA, J.: “Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13, 2009.

ATKINSON, A.B. (2009): “Income inequality in historical and comparative perspective: a graphic overview”, conferencia *Inequality in a Time of Contraction*, Stanford University.

ATRIA, F.: “¿Existen derechos sociales?”, *Doxa, Discusiones*, nº4, 2004.

-ATRIA, F. *Mercado y ciudadanía en la educación*, Flandes Indiano, Santiago de Chile, 2007.

-ATRIA, F.: “Derecho y política a propósito de los derechos sociales” *Discusiones*, núm. 4, 2004.

-ATRIA, F.: “Jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo”, *Revista de Estudios de la Justicia*, núm. 5, 2004.

AUSÍN, T.: “Tomando en serio los derechos de bienestar”, *Enrahonar*, núm. 40/41, 2008.

AVILA CANO, E.: “Manual del Concejal”, Madrid, 2011.

AVRIL, P., y GICQUEL, J.: *Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988.

AYALA CAÑÓN, L. (2000), *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del Bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social.

AYALA, L. (2004). Las políticas contra la pobreza (II): Experiencias europeas y realidad española. En GIMENO ULLASTRES, J.A. (Ed.), *Exclusión social y estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

AYLLON, S. (2009): «Poverty and living arrangements among youth in Spain, 1980-2005», *Demographic Research*, 20(17), 403-434.

AYMERICH CANO, C.:” Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional”, RVAP, núm. 97.

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2014). *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Informe del Ayuntamiento de Zaragoza.*. Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza. (Fecha de consulta:7 marzo 2016)

AZNAR LÓPEZ, M.:” Aspectos jurídicos de los servicios sociales”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 30, 2001.

BACHILLER RIVERA, M^a. P. (2005). Tutela financiera: ámbito subjetivo, en *Auditoría Pública*, núm. 36-

BADURA, PETER: “Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze”, en DÓV, 1998.

BAILIE, A., BERNOW, S., DOUGHERTY, W., LAZARUS, M., KARTHA, S., GOLDBERG, M. 2001. Clean Energy: Jobs for America’s Future. A study for World Wildlife Fund. Tellus Institute / MRG & Associates.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *El nuevo Estatuto en Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007.

-BALAGUER CALLEJÓN, F., “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto, 2013.

-BALAGUER CALLEJÓN, F. “Una imagen de Europa en la Constitución”, Público, 25 de noviembre de 2011”.

-BALAGUER CALLEJÓN, F., “Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 7, 2007.

-BALAGUER CALLEJÓN, F.: “El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social”, en MONEREO, J.L. (Coord.) *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002.

-BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 19, 2013.

-BALAGUER CALLEJÓN, F., “Reformas constitucionales relativas al título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CC.AA.”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 565-583.

-BALAGUER CALLEJÓN, F (Director), ORTEGA, L. CÁMARA VILLAR, G. MONTILLA MARTOS, J. A. (Coordinadores), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

BALAGUER CALLEJÓN, M^a.L.: “Un proceso identitario de la ciudadanía”. *Vid.* “Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007.

-BALAGUER CALLEJÓN, M^a L., “Reforma Estatutaria y Reforma Constitucional”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex, INAP, Madrid, 2005, Vol. 2.

-BALAGUER CALLEJÓN, M^a L: "La aplicación judicial del principio de igualdad", en AA.VV., *Introducción a los derechos fundamentales (X Jornadas de Estudio)*, MJ/DGSJE, Madrid, 1988.

BALAGUER PALLÁS, E., “En busca de una organización eficiente de la entidad local: modelos y propuestas”, en ALMONACID LAMELAS, V. (Dir.), *Estudios sobre la modernización de la administración local*, La ley, Madrid, 2009.

BALDASARRE, A.: “Diritti social”, *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1990.

BALSA PASCUAL, C.: *¿La Better regulation?* en *Papeles de Evaluación*, núm. 1. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2006.

BALLART, X.:” *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de casos*”, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Madrid, 1^a ed., 1992.

-BALLART, X.:” *La industria de la evaluación y bibliografía básica*”, *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, núms. 11-12 (1998).

BALLESTER PASTOR, M.A.: “Legal Effects of the Economic Crisis on Gender Equality in Spain: Effects on the Right to Reconciliate Work and Family after the 2012 Labour Law Reform, *European Gender Equality Law Review*, núm, 2, 2012.

BALLESTER PASTOR, M. A.: Los derechos sociales en la Carta Comunitaria de derechos fundamentales y en Tratado de Lisboa, *Actualidad Laboral*, nº. 15, 2009.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.:” Referencia a los preceptos de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1999 y de la Ley de acompañamiento que afectan a las administraciones locales”, en *El Consultor*, núm. 2, 1999.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ANGEL.: “Comentarios al Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, *El Consultor*, núm. 23-24, Diciembre, 2003.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: (Coord.) y otros.:” Modernización del Gobierno Local”, Ed. *El Consultor*, Madrid, 2004.

-BALLESTEROS FERNÁNDEZ. A.: “Las sociedades íntegramente públicas y las entidades públicas empresariales”, conferencia impartida en la Jornadas sobre Administración Local organizada por Aranzadi, Madrid, 2004.

-BALLESTEROS FERNÁNDEZ. A.M.: “Manual de Gestión de los Servicios Públicos Locales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2005.

-BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: “Manual de Administración local”, Comares, 4 ed. 1998.

-BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., (coord.):” Modernización del Gobierno Local”, *El Consultor*, Madrid, 2004.

BANDRÉS SÁNCHEZ- CRUZAT, J.M.: El principio de subsidiariedad y la administración local, *Marcial Pons*, Barcelona, 1999.

BANVENTE, P.: “Constitucionalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 27, 2013.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, JOSÉ MANUEL:” El principio de subsidiariedad y la Administración local”, *Marcial Pons*, Madrid, 1999.

BAÑO LEÓN, J. M.:” La Ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en la obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S., “Tratado de Derecho Municipal”, vol. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003.

-

-BAÑO LEON, J.M.: “Comentario al artículo 85 bis”, en VV.AA, (M. Rebollo Puig, Dir.), Comentarios a la Ley reguladora de bases de Régimen Local, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

BAÑÓN, R.:” La evaluación de la acción y las políticas públicas”, Díaz Santos, Madrid, 2003.

BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El Derecho Constitucional económico de la Comunidad Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

-BAQUERO CRUZ, J.: “La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Amsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* Núm. 4, 1998.

BAR CENDÓN, A., “Sobre una hipotética reforma del Título IV (“Del Gobierno y de la Administración”) de la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

-BAR CENDÓN, A., “El Tratado de Lisboa y la reforma constitucional de la Unión Europea”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007, págs. 183-220.

BARCELÓ M.; VINTRÓ, Joan (coord.): *Dret públic de Catalunya*, Cedecs, Barcelona, 2001.

-BARCELÓ, M.: *Derechos y deberes constitucionales en el Estado Autonomico*, IEA-Civitas, Madrid, 1991.

-BARCELÓ, M.: “Drets i dures dels ciutadans de Catalunya”, en *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'Autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005.

BARCELONA LLOP, F.J.:” Las entidades locales como organización territorial del Estado”, en la obra dirigida por Cobo Olvera, Tomás, “Tratado de Derecho Local”,2010.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M.: La contribución de las Comunidades Autónomas al reconocimiento y regulación de los derechos sociales, *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, nº. 9, 2011.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, en DA, 214, 1988.

-BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución” en Anuario del Gobierno Local, 1997, Barcelona, Institut de Dret Public, 1998.

-BARNÉS VÁZQUEZ, J.:” La provincia en Andalucía”, en “La provincia en el Estado de las autonomías”, Marcial Pons, Madrid, 1996.

-BARNÉS VAZQUEZ, J.: “Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del conocimiento”, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública, núm.40, Sevilla, 2000.

-BARNÉS VÁZQUEZ, J.:” Las relaciones entre la provincia y el municipio a través de procedimientos administrativos de tercera generación”, en Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Coord. ZAFRA VÍCTOR, M.), CEMCI, Granada, 2011.

-BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Descentralización y desconcentración en Andalucía” en DA, 214, 1988.

-BARNÉS VÁZQUEZ, J.:”Un Estado de autonomía y una Constitución del Siglo XX” en *Revista de Administración Pública*, num, 173, Madrid, Mayo-Agosto, 2007.

BARQUERO ESTEVAN, J.M., *La función del tributo en el Estado Social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

BARRANCO AVILÉS, M^a. del C.: *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Dykinson- Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2000.

-BARRANCO AVILÉS, M. A.: *Diversidad de situaciones y universalidad de los derechos*. Dykinson, Madrid, 2011.

BARRANCO VELA, R.: “Creación y segregación de municipios”, Marcial Pons, Madrid, 1993.

BARREIRO RIVAS, X. L.:” Hacia una nueva estructura municipal”, en R. Rodríguez González, “Reformar la Administración territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009.

BARRERO ORTEGA, A.: Derechos sociales y descentralización política, Lex Social, Revista de los Derechos Sociales, nº. 1, 2013.

-BARRERO ORTEGA, A.: “La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo”, *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 10, 2008.

-BARRERO RODRIGUEZ, C.: “Art. 44” en M. Rebollo Puig, (Dir.), Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

-BARRERO RODRÍGUEZ, C.:” Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: Mancomunidades y Consorcios”, Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, núm.6, 2010.

-BARRERO RODRIGUEZ, C.: “Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Dir. M.Rebollo Puig; coord. M. Izquierdo Carrasco), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

-BARRERO RODRIGUEZ, C.: “Las entidades de cooperación territorial en la ley 5/2010 de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía: mancomunidades y consorcios”, Anuario Instituto Andaluz de Administración Publica, núm. 6, 2010.

-BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciadores”, Revista Andaluza de Administración Publica, núm. 45.

BARRETO, Ireneu Cabral: A Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Editorial Notícias Aequitas, 1995.

BARRIGA MARTÍN, L. A.; BREZMES NIETO, M. J.; GARCÍA HERRERO, G. A.; RAMÍREZ NAVARRO, J. M.:”XI Informe sobre el Desarrollo y Evaluación Territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, 2013”.

<http://www.directoressociales.com/images/documentos/novedaddiscusion/xi%20%20dictamen%20c.pdf>

BARROS GARCIA, M.: “Despido colectivo en el sector público”, en AAVV (García Perrote Escarpín, E. y Reyes Herreros J, Dirs); Guía de los procedimientos de despido

colectivo. Suspensión de contratos y reducción de jornada, Pamplona, (Thomson-Reuters-Lex Nova), 2012.

BARTLEY, M.: *Health Inequality. An introduction to theories, concepts and methods*, Polity Press in association with Blackwell Publishers, Cambridge, 2004.

BASSOLS COMA, Martín.: “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de la reforma constitucional”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 144.2012.

-BASSOLS COMA, M., “La Constitución económica”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

-BASSOLS COMA, M.:” Dictamen: Sobre las diputaciones provinciales y el régimen jurídico de los boletines oficiales de las provincias”, en *RAP*, núm.130, 1993.

-BASSOLS COMA, Martín.:” Las Diputaciones Provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local: experiencias y perspectivas”, en “La provincia en el Estado de las autonomías”, Marcial Pons, Madrid, 1996.

-BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985.

BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93.

-BASTIDA FREIJEDO, F.J.: *Encuesta sobre la reforma constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011.

-BASTIDA FREIJEDO, F.J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M.A., ALÁEZ CORRAL, B., FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid: Tecnos, 2004.

BAYLOS GRAU, A.: “Movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo y descuelgue salarial en la reforma de 2010”, *La Ley*, núm. 7388.

-BAYLOS, A. (2011), "Lealtad constitucional, Estado social y límite al déficit público", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, págs. 5-7. Disponible en línea: <http://www.1mayo.org/nova/files/1018/Cuaderno25.pdf>. Revisado el 8 de enero de 2012.

BAYO SOBRECASAS, F. RUÍZ ESPINÓS, P. (2003). “La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales”, en *Auditoría Pública*, núm. 30.

BAYONA DE PEROGORDO, JJ Y SOLER ROCH, M.T.: “Temas de Derecho Presupuestario”, Librería Compás, Alicante, 1990.

BAYONA I ROCAMORA, A. :“Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña”, en DA, núm. 214, 1988.

-BAYONA I ROCAMORA, A., “Descentralización y coordinación”, en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004.

BAZÁN, V.: “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones constitucionales; una visión de derecho comparado” en CARBONELL, M. (Dir.): En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, UNAM, México, 2003.

BEATO ESPEJO, M.:” Evolución histórica y régimen jurídico de las mancomunidades y municipios: su tratamiento en la Comunidad Autónoma de Extremadura”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, núm. 16, 1998.

-BEATO ESPEJO, M.:” La libre designación a la luz de la doctrina jurisprudencial: garantías jurídicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 56, 1987.

BECKER Y GONZÁLEZ, J.:, *La Reforma Constitucional en España. Estudio histórico-crítico acerca del origen y las vicisitudes de las Constituciones españolas*. Madrid, 1923.

BECKER, J., y JOHANNES, J. (2010): “Development trajectories in the crisis in Europe”, *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 18(1), 5-27, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09651561003732488> [11/04/2012].

BEL I QUERALT, G.:” Servicios locales, infraestructura y transporte: dimensión, escala, redes e instituciones de gobernanza”, CAF Documentos de Trabajo, núm. 4, 2009.

-BEL I QUERALT, G.:” Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d’Economía de Barcelona, Càtedra de Federalisme Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Institut D’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013.

-BEL I QUERALT , G. ; ESTRUCH, Alejandro (2011) : La gestión de los servicios públicos locales, ¿por qué se privatizan los servicios públicos y que efecto tiene la privatización?. *Anuario de Derecho Local*. Madrid Fundación Democracia y Gobierno Local, nº1.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “Materiales doctrinales para la reforma constitucional en España”, *Parlamento y Constitución*, núm. 8, 2004.

-BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “Reforma constitucional: definición de qué, cómo y cuándo, y protagonismo del modelo territorial”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

BELORGEY, J.M.: “Le Conseil de l’Europe au milieu du gué”, *Revue administrative*, nº 372, 2010.

BELLO PAREDES, S.: “La veguerías y las provincias en Cataluña”, *RAP*, 184, 2011.

-BELLO PAREDES, S. A.:” La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público”, en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm.280-281, 1999.

BELLO, A. (coord.) (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España. Resumen ejecutivo*. Madrid: UNICEF Comité Español.

BELLOD REDONDO, F.: “Techo de gasto y estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público* 65/2011.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L.:” Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, 2005.

BELTRÁN GARCÍA, S., “La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa”, en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2010.

BENDA; MAIHOFER; VOGEL; HESSE y HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, Edición y traducción de LÓPEZ-PINA, A., Marcial Pons, Madrid, 1996.

BERMEJO LATRE, J.L.: “Las fundaciones privadas de iniciativa pública y la “huida” del Derecho Administrativo”, en VV.AA, (F. Sosa Wagner, coord...), *El derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI; Homenaje al profesor D. Ramón Martín Mateo*.

BERMEJO LATRE, JOSÉ LUÍS. (2014). *Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local (Parte I), Parte II*. Diario del Derecho Municipal, Iustel. (Fecha de consulta: 7 febrero 2016)

BERMEJO VERA.: “Otras entidades Locales, en organización territorial del Estado (Administración Local) “en vol. I de Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del estado. IEF, Madrid 1985.

-BERMEJO VERA, J.:” Derecho Administrativo. Parte especial”, 3ª ed., Civitas, 1998.

BERMUDEZ PALOMAR, VALERIANO... “La laboralización de la función pública local y el Estatuto Básico del Empleado Público, la ruptura del modelo constitucional de empleo público”, *El Consultor de los ayuntamientos*, revista 23/2010.

BERNAL BLAY.M.A.: “El contrato de concesión de obras públicas y obras técnicas “paraconcesionales”, Civitas, Cizur Menor, 2011.

BERNAL PULIDO, C, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

- "Tribunal Constitucional, legislador y principio de proporcionalidad. Una respuesta a Gloria Lopera", *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 74, 2005.

-“Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales”, *Discusiones*, núm. 4, 2004.

BERNARDI I GIL, X y A, GALÁN GALÁN.: “El debate sobre las diputaciones: un análisis de las últimas propuestas electorales”, *Colección Documentos e informes*, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

BERNE, R.: The relationships between financial reporting and the measurement of financial condition, Government Accounting Standard Board, Research Report, No. 18, 1992, Nollwalk, Ct.

BERTOLA, M.G., BLAU, F.D. y KAHN, L.M. (2001): “Comparative analysis of labour market outcomes: lessons for the United States from international longrun evidence”, en A.B. Krueger y R. Solow (eds.): *The roaring nineties: can full employment be sustained?*, Nueva York: Russell Sage, 159-218.

BETANCOR, A.: “Reforma de la Administración Local”, Diario Expansión de 19 de febrero de 2013.

BETETA BAREDA, A.:” Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las administraciones públicas”, en Presupuesto y Gasto Público, 27/ 2001.

BETTIO, F., CORSI, M., D’IPPOLITI, C., LYBERAKI, C., SAMEK LODOVICI, M. y VERASHCHAGINA, A.: *The impact of the economic crisis of the situation of women and men and on gender equality politics*, Comisión Europea, Dirección General de Justicia, 2013.

BIDART CAMPOS, G.: “El constitucionalismo social; esbozo del modelo socioeconómico de la Constitución reformada de 1994” en Economía, Constitución y Derechos Sociales, Ediar, Buenos Aires, 1997.

BIGLINO, P.: “Los espejismos de la tabla de Derechos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006.

BIGLINO, P.: “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005.

BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, Madrid, 1991.

BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del Orden de Competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, 2005.

BITTNER, C.: “Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court’s Judgment of 9 February 2010”, *German Law Journal*, Vol. 12/11, 2012.

- BIZCARRONDO IBÁÑEZ, A.:” La sociedad civil ante el control sobre el sector público”, en *Revista española de control externo*, 2004, vol. 6, núm. 16.
- BIOSCA LÓPEZ , F. J.:” La apariencia de control en la Administración local por los habilitados estatales”, *Auditoría Pública*, núm. 52, 2010.
- BISWAS, ASIT K. y TORTAJADA, C. (eds.) (2005): *Water pricing and public-private partnership*.Oxon, Routledge, United Kingdom.
- BLANCO VALDÉS, R.: “La reforma de 2011”, *Claves de Razón Práctica*, nº 216, 2011.
- BLANCO VALDÉS, R. *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- BLANCO VALDÉS, R.: Blindaje competencial e indefensión constitucional», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 176, 2007.
- BLANCO VALDÉS, R.: “La reforma de 2011: De las musas al teatro”, *Claves de la razón práctica* núm.216, págs. 11-15; MARTÍNEZ LAGO, M.A., “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución.”, *El Cronista*, núm. 24, 2011.
- BLANCO VALDÉS, R., “Reforma constitucional y política de la Constitución”, JIMÉNEZ DE PARGA, M., VALLESPÍN OÑA, F., *La Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008.
- BLANCHFLOWER, D.G. (2009): “International evidence on well-being”, en A.B. Krueger (ed.), *National time accounting and subjective well-being*, Chicago: NBER/University of Chicago Press.
- BLANK, R. (2009): “Economic change and the structure of opportunity for lessskilled Workers”, en CANCIASN, M. y DAZINGER, S. (eds.): *Changing poverty, changing policy*, Nueva York: Russell Sage.
- BLANQUE AVILÉS, L., BLANQUE REY, L., “Breves consideraciones sobre la reforma constitucional”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.
- BLASCO DÍAZ, J. L.:” Ordenanza municipal y ley”, Marcial Pons, Madrid,2001.
- BLÁZQUEZ, L., BOOGEN, N., FILIPPINI, M. 2012. Residential electricity demand for Spain: new empirical evidence using aggregated. CEPE Working Paper No. 82. CEPE-

ETH.

BLÜMEL, W. :” Germeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart” en VVDStRL, 36, 1978, pág.36, 1978.

BOARDMAN, B. 1991. *Fuel Poverty: from Cold Homes to Affordable Warmth*. London: Belhaven Press.

BOARDMAN, B. (2010) *Liberalisation and fuel poverty*. In: Rutledge, I. and Wright, P., ed. 2010. *UK Energy Policy and the End of Market Fundamentalism*. Oxford.

BOBBIO, N., *El tiempo de los Derechos*. Sistema, Madrid, 1991.

BOBBIO, Norberto, “Contribución a la Teoría del Derecho”, trad. De RUIZ MIGUEL, A., TORRES, F. (ed.), Valencia, 1980.

BÖCKENFÖRDE, E.W., *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

BOCANEGRA SIERRA, R.: “Bienes comunales y vecinales” Iustel, Madrid, 2008.

BOCO REDONDO, P.: “Comentarios a una sentencia del TS sobre reconocimiento a corporativos de la oposición del derecho al acceso a documentos”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, Sección de Comentarios de Jurisprudencia, Quincena del 30 de diciembre 2007 al 14 de enero 2008, Ref. 4216/2007, p. 4216, tomo 3, La Ley, Madrid.

BOELENS, R. (2003): “*Local Rights and legal recognition: the struggle for indigenous water rights and the cultural politics of participation*”. Documentación presentada en el III Foro Mundial del Agua, 16 al 23 de Marzo en Kyoto (Japón).

BOGNETTI, G.: “Social Rights, a Necessary Component of the Constitution? The Lesson of the Italian Case”, en BIEBER, R., WIDMER, P. (Eds.), *L'espace constitutionnel européen / Der europäische Verfassungsraum / The European Constitutional Area*, Schöffer Verlag, Zürich, 1995.

BOIX PALOP, A.: “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de servicios locales”, *Diario de derecho municipal*, Iustel, tres de enero de 2014.

BOIX PALOP, ANDRÉS (2013). *La reforma del régimen local que quiere el gobierno*

(*autonomía, competencias, gestión*). . Página personal profesor Andrés Boix Palop, Universitat de València. (Fecha de consulta: 4 marzo 2016)

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO. Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Nº 98. Martes 24 de abril de 2012. Sección. I,

BOLTAINA BOSCH, J.: “Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Publicas”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

BOLTAINA BOSCH, X.: “El despido del personal laboral de las entidades locales: de la Ley 3/2012, de 6 de julio al Real Decreto 148372012, de 29 de octubre (segunda parte)”, La Administración Practica, núm. 1, 2013.

BOLTAINA BOSCH, X.: “El personal eventual al servicio de la Administración Publica”, en AAVV, Las relaciones laborales en las Administraciones Publicas. XI Congreso nacional de Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, Madrid, (Ministerio de Trabajo), 2001.

BOLTAINA BOSCH, X.: “El personal laboral de las Corporaciones locales después del Estatuto Básico del Empleado Público”, Diputación de Barcelona, Estudios de Relaciones Laborales, núm. 5, 2010.

BOLTAINA BOSCH, X.: “Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales”.

BOLTAINA BOSCH, X.: “Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales” en AAVV; El empleo público local ante la crisis, Barcelona (Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI) 2011.

BONET PÉREZ, J.: “The European Social Charter”, en Felipe Gómez Isa: *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao, 2009.

Boletín de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núms. 19-20, (Contiene Dossier sobre «La reforma constitucional en España») 2004.

Boletín de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núms. 17-18 (Contiene Dossier sobre “La reforma constitucional en los países de la Unión Europea”), 2003.

BOHN, H. & INMAN, R.P.: “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States”, Working Paper 5533, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1996.

BON, P.: “La protection constitutionnelle des droits fondamentaux: aspects de droit comparé européen”, MAUS, D.; BON, P., La nouvelle république brésilienne. Etudes sur la Constitution du 5 octobre 1988, Economica, Paris, 1991.

BOQUERA OLIVER, J. M.: “Comunidades autónomas y administraciones locales”, en REVL, 219, 1983.

BORGONOVO RE, D.: “La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana”, El Cronista del estado Social y Democrático de Derecho, núm. 27..

BÓRSCH-SUPA, A. (2010): “Social impact of the crisis. Demographic challenges and the pension system”, Bruselas: European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201001/20100129ATT68220/20100129ATT68220EN.pdf> [11/04/2012].

BÖS, DIETER: “Das finanzsystem”, en Das österreichische Bundes-Verfassungs-gesetz und seine Entwicklung (Herbert Schambeck, Hrg.), Duncker & Humblot, Berlin, 1980.

BOSCH, N. y SOLÉ, A.:” Una valoración preliminar de la reforma local en España”, en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d’Economía de Barcelona, Cátedra de Federalisme Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2013.

BOSCH, N., PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO. J.:, “The efficiency of refuse collection services in Spanish municipalities: Do non-controllable variables matter?”, Institut d’Economia de Barcelona, Document de treball 2001/4.

BOSCH, N. y SOLÉ-OLIÉ, A., “Editorial”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 11*, IEB, Barcelona, 2012.

BOTHE, MICHAEL: Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstates in rechtsvergleichender Sicht, Springer-Verlag, Berlin-heidelberg-New York, 1977.

BOTO ÁLVAREZ, A.: “El enigma de la descentralización funcional”, Barcelona, Erasmus, 2013.

BOSCH, N y SOLÉ A.: “Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España”, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012.

BOVAIRD, T.: Developing local governance networks in Europe. Baden-Baden, 2002, Nomos Publishers.

BOUZAR LORENZO, R.: ¿Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque? en *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, ISSN 1577-239X, Vol. 4, núm.. 2, 2005.

BOUZÁ MARTORELL, F.J.:” Aproximación a la Ciencia de la Administración. Gerencia aplicada a las organizaciones públicas”, Dykinson, Madrid, 1999.

BOUZAROVSKI, S. 2011. Energy poverty in Europe: a review of the evidence. Paper presented at the DG REGIO workshop ,Cohesion policy investing in energy efficiency in buildings’. Brussels, November 29-30 2012.

BOZA MARTÍNEZ, D., “Las cláusulas de irreformabilidad en las Constituciones de los Estado de la Europa de los 25”, *Parlamento y Constitución*, núm. 8, 2004.

BOZEMAN, B.:” Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas, privadas y públicas”, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1ª ed. en español, 1998.

BRAIBANT, T.: “Le passé et l`avenir de l`Administration publique”, revue française d`Administration publique, 102, 2002, p. 220.les).

BRINKS, D.M. y VARUN GAURI, *The Law’s Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights*, Policy Research Working Paper 5999, The World Bank Development Research Group, marzo de 2012.

BRILLAT, R.:“La Charte sociale européenne et le contrôle de son application”, en el colectivo *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l`échelle mondiale* (ed. N. Aliprantis), Bruylant, Bruxelles, 2009.

BRITO, Miguel Nogueira de, COSTA, Joaquim Pedro Cardoso da e ARAÚJO, António de. “A execução das decisões do Tribunal Constitucional pelo Legislador”. *In sub judice justiça e sociedade*. 20/21, Janeiro/Junho, 2001.

BRUGE Y VALLES, JIMENEZ ASENSIO, “Políticos, directivos y empleos públicos: problemática de la dirección pública en la administración Local”, en obra colectiva coordinada por Castillo Blanco, titulada Situación actual y tendencias de la función pública española, Comares, Granada, 1998.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords), “Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio”, Ariel, Barcelona, 1998.

BRUGÉ, Quim; GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan; VALLÉS, Josep María (2000): El Gobierno y la Administración Local. Madrid, Universidad rey Juan Carlos, Servicio de publicaciones. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, nº1.

BRUNS, Bryan Randolph y MEINZEN-DICK, Ruth S. (eds.) (2010): “*Negotiation water rights*”, ITDG Publishing, London.

BRYCE, J., *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952 (Estudio Preliminar de P. Lucas Verdú).

BUCHANAN, J.M./ FLOWERS,M.R: *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982.

BUERGENTHAL, T.: *International Human Rights*, Minnesota, West Publishing, St. Paul, 1995.

BULIGYN, E., “La Paradoja de la Reforma Constitucional”, VV. AA., *Alf Ross: estudios en su homenaje*, Edeval, Valparaíso, 1984, Vol. 1.

BUSTOS GISBERT, R.: “La función legislativa”, en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimientos*, MARTÍNEZ, A. (ed.), Tecnos, Madrid, 2000.

BUZAR, S. 2007b. Energy poverty in Eastern Europe. Aldershot: Ashgate.

BUZAR, S. 2007a. The ‘hidden’ geographies of energy poverty in post-socialism: between institutions and households. *Geoforum* 38: 224–240.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo. La carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., “Las necesidades de Reforma Constitucional y estatutarias del estado autonómico”, VV. AA., *Reformas territoriales*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2006.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Sí. Pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79,

2007.

CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A.: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos y derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001.

- “Conclusiones Generales: Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía”, en M. A. APARICIO (ed.), J.M. CASTELLÀ y E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008.

- “Las competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en Josep M. CASTELLÀ y Marco OLIVETTI (coords), *Nuevos estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009.

- “La participación de los entes locales en los procesos de decisión: perspectiva estatal y autonómica. En especial, el Consejo de Gobiernos locales de Cataluña”, en Josep M. CASTELLÀ y Marco OLIVETTI (coords), *Nuevos estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009.

- “El matrimonio entre personas del mismo sexo: análisis constitucional”, en Josep M. CASTELLÀ y Sebastien GRAMMOND, *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo. Un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona, 2010.

- “La acción de la Unión Europea en la protección de los consumidores”, en Andreu OLESTI (Coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2010.

- “La participación directa del ciudadano en el ámbito local”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, CEPC, Madrid, Vol. III, 2012.

CABEZA PEREIRO, J.: “la supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos”, revista de Derecho Social, núm. 57, 2012.

CACHARRO GOSENDE, F.:” La provincia, ente supramunicipal”, Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 11, 2010.

CADAVAL SAMPEDRO, M.: Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Documento núm. 19/04, Madrid, 2001.

CALAFELL FERRÁ, V. J., “Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración

entre Comunidades Autónomas”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

CALATAYUD PRATS, I.: “Sociedades locales, servicio público e insolvencia² en VV: AA., (L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz. M. Hernando Rydings y E. Carbonell Porras), “Crisis económica y reforma del régimen local”, Cizur Menor, Aranzadi, 2012.

CALONGE VELAZQUEZ, A.: “El pacto local de 1999: medidas para el desarrollo del gobierno local”, INAP, Madrid, 2000.

CALONGE VELAZQUEZ, A.: “La planta municipal y las Entidades Locales Menores en Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285/2001.

CALONGE VÁZQUEZ, A.: “El principio de unidad de mercado en la Constitución Española de 1978”, *Homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.

CALONGE, A, GARCIA, J.A...; GONZALEZ, T.: “Descentralización y coordinación de competencias”, Universidad de Valladolid, 1995.

CALVO GALLEGO, F.J.: “trasmisión de empresas, sucesión de contratas y sector públicos”, *Temas Laborales*, núm. 114, 2012.

CALVO ORTEGA, R.: “Las ordenanzas fiscales”, en *La reforma de las haciendas locales*, vol. I, Lex Nova, Valladolid, 1995.

CALVO ORTEGA, R.:” Ingresos municipales no tributarios”, en *La reforma de las haciendas locales*, vol. II, Lex Nova, Valladolid 1991.

CALVO ORTEGA, R.: “Constitución y haciendas locales”, en *REDF*, 100, 1998,

CALVO ORTEGA, R.: *El pacto fiscal Europeo*, Ed. Cívitas, Madrid 2013.

CALVO VERGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda publica en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea”, *Revista Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2013.

CALVO VERGEZ, J., “La Deuda Pública en la nueva Ley General Presupuestaria: aspectos sustantivos y procedimentales”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 40, 2005.

CALZADA CONDE, R, *La reforma constitucional y las mutaciones en el ordenamiento constitucional*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1987.

- CALZADA CONDE, R., “La garantía normativa de la rigidez”, VV. AA., *Introducción a los Derechos Fundamentales. X Jornadas de estudio*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.
- CALZADA CONDE, R., “Reflexiones en torno a la reforma constitucional”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 5, 1993.
- CAMACHO BALLESTA, J.A. y MELIKHOVA, Y., “Perspectiva territorial de la Unión Europea: El largo camino hacia la cohesión territorial”, *Cuadernos Gráficos* nº 47 (2010-2).
- CÁMARA VILLAR, G. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93.
- CÁMARA VILLAR, G., “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 2009.
- CÁMARA VILLAR, G. y CANO BUESO, J. (ed. y coord.) *Estudios sobre el Estado social (El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía)*, Tecnos. Madrid, 1993.
- CAMARA DEL PORTILLO, D.: “La Función Pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida. Comentario a la STC 99/1987, de 11 de junio”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988.
- CAMERON, D. R.: “On the Limits of the Public Economy”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 459, Government and Economic Performance, 1982.
- CAMINAL BADÍA, M. *El federalismo pluralista; del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Paidós, Barcelona, 2002.
- CAMPBELL, T.: , *The Left and the Rights*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1983, p. 177.
- CAMPOS DAROCA, J.M.: *La reforma de la ley de bases de régimen local*, Bosch, Barcelona, 2014.
- CAMPS RUIZ, L.M.:” Constitución de filiales y estatuto del personal aplicable a los trabajadores al servicio de un grupo de sociedades”, *Poder Judicial*, núm. 16, 1989, págs. 230-231.
- CANALES ALIENDE, J. M. (2010). “El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes de la Administración Electoral”, en *Corts: Anuario de derecho*

parlamentario (Ejemplar dedicado a: 25 años de la aprobación de la ley orgánica de régimen electoral general: balance y perspectivas), Corts Valencianas, núm. 24,

CANALES ALIENDE, J.M. & Pérez, P. L. (2002). *Introducción al Gobierno y a la Gestión local*. Editorial Club universitario (ECu), Alicante.

CANEDO ARRILLAGA, J. R.; GORDILLO PÉREZ, L. I., “Tutela judicial, autonomía procedimental y efectividad del Derecho de la Unión”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 15, 2012.

CANO MATA, A.: “Modificación De la ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases del régimen local por la STC 214/ 1989 de 21 de diciembre”, *Revista de Derecho Público* núm. 120-121, 1990.

CANO BUESO, J.: “Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 15, 2011.

CANO CAMPOS, T.: “La invalidez sobrevenida de los actos administrativos”, Civitas, Madrid, 2004.

CANOTILHO, J.J. GOMES E MOREIRA, Vital: *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991.

-*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I e II, Coimbra Editora, 2011.

-*Os direitos fundamentais. Procedimento, processo e organização*. Coimbra, 1990.

- *Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais*, in: *Estudos em Homenagem ao Professor Ferrer Correia*, vol. I. Coimbra, 1988.

CANOTILHO, M. R.: “O Princípio do Nível Mais Elevado de Protecção e Garantia dos Direitos Fundamentais na União Europeia” in *50 Anos do Tratado de Roma*. Quid Juris Editora: Lisboa, 2007.

CANSINO MUÑOZ-REPISO, J.M.; ROMÁN CABELLO, R.: “Evaluación de políticas públicas sobre poblaciones heterogéneas ¿Pueden los órganos de control externo contribuir a su avance??” en *Revista Española de Control Externo*, 2007.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Los criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 5, 2013.

CANTERO MARTÍNEZ J.: “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 28, 2012.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Criterios para la clasificación del empleado público, ¿funcionario o laboral?” Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, núm. 5, 2013,.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas”, en Estatuto básico del Empleado Público, obra dirigida por Luis Ortega Álvarez, El Consultor, la Ley, 2007.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “El directivo público profesional”, Manual del Empleado Público, cap. 2. Obra colectiva dirigida por Federico Castillo blanco, Iustel, 2009.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “El empleado público: entre estatuto funcional y contrato laboral”, Marcial Pons, Madrid 2001.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 28, 2012.

CANTÓ, O., GRADÍN, C., Del Río, C. 2003. La evolución de la pobreza estática y dinámica en el periodo 1985-1995. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 167(4), 87-119. Cinco Días, 2012. Soria eliminara el déficit de la tarifa eléctrica "con o sin consenso". Publicado el 16 de febrero de 2012.

CARABAÑA MORALES, J.: *Desigualdad y clases sociales*, Madrid, 1995: Visor-Argentaria.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T.: *Fundaciones y Administración Pública*”, Barcelona, Atelier, 2009.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T.:” La provincia en el sistema autonómico español”, Marcial Pons-Universidad de Santiago de Compostela, Madrid, 1993.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T.: “¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?”, en REAL, núm. 289, 2002.

CARBALLEIRA RIVERA; FERREIRA FERNÁNDEZ: “Plan único de obras y servicios y autonomía local” (STS de 23 de junio de 1989), Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 248.

CARBONEL PORRAS, E.: “La planta local: análisis general y perspectivas de reforma”, en Diez Sánchez J.J (Coord.), *La planta del gobierno local*, AEPDA, 2013.

CARBONELL PORRAS, E.: “¿Existe criterio sobre las Diputaciones Provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”, Capítulo V del libro dirigido por COSCULLUELA MONTANER, L.MEDINA ALCOZ, L. op. cit., Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012.

CARBONELL PORRAS, E.: “La Administración local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza”, en S. Muñoz Machado (Dir), Tratado de Derecho Municipal, Madrid, Civitas-Thomson-Reuters, 2011, 3 ed..

CARBONELL PORRAS, E.: “La planta local: análisis general y perspectivas de reforma”, en La planta del Gobierno Local, Juan José Díaz Sánchez (coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013.

CARBONELL PORRAS, E.: “La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma”, en Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (La planta del Gobierno Local, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013), Edit. AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

CARBONELL PORRAS, E.: “Reforma estatutaria y Régimen Local”, Civitas. 2011.

CARBONELL PORRAS, E.:” Comentarios a los arts. 63-67”, dentro de la obra colectiva dirigida por Manuel Rebollo Puig, Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, Tomo II.

CARBONELL PORRAS, E.: "La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma", en La planta del gobierno local. Actas de VIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, 2013.

CARBONELL, Manuel, CRUZ PARCERO, J. A. y VÁZQUEZ, R., Derechos sociales y derechos de las minorías, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

CARBONERO, J. M. (coord.) (2008). *Administración Local Práctica. La Ley* (Grupo Walters Kluwer),Madrid.

CARBONERO, J.M.:*La intermunicipalidad en España, Madrid*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

CÁRITAS ESPAÑOLA: *Memoria Anual de Cáritas 2010*, Madrid: Cáritas Española.

CARMONA CONTRERAS, A. M.: “La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el Sol?”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, UNED, 2009.

CARMONA CUENCA, E.: *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.

- (2009^a), «El derecho a la protección social y la lucha contra la pobreza y la exclusión (art. 34 CDFUE)», en García Roc, J. y P.A. Fernández Sánchez (Coords.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- “Las normas constitucionales de contenido social: delimitación y problemática de su eficacia jurídica”, *Revista de Estudios Políticos* Núm. 76, 1992.

- “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, separata núm. 84, 1994.

- “¿Los derechos sociales de prestación son derechos fundamentales?”. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura. Congreso de los Diputados, Vol. 2, 2008.

CARRASCO MONTEAGUDO, I. Y PARDO GARCÍA, E.I.: “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en Una Europa Ampliada”, en *Nuevas Tendencias en Política Fiscal*, núm. 835/2007.

CARRASCO PEREA, A.: “El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional”, *REDC*, 1984, núm. 11, pág. 53. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37, págs. 39 a 106.

CARRERAS SERRA, F. De, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011.

CARRERAS SERRA, F. De: “Función y alcance del artículo 10.2 de la Constitución”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 60, Sept-Dic 2000, Pág. 327.

CARRETERO SÁNCHEZ, S. C., *El cambio de los derechos sociales y su justiciabilidad*, Universidad Complutense, 2004.

CARRILLO DONAIRE, J. A.:” La diferenciación jurídica entre títulos académicos y profesionales”, en “La autonomía municipal, administración y regulación académica, títulos académicos y profesionales”, Aranzadi, 2007.

CARRILLO, Marc. “La eficacia de los derechos sociales: entre la Constitución y la Ley”. *Jueces para la Democracia*. 1999, nº 36.

CARRILLO, M., “Els drets estatutaris a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre la reforma de l'Estatut D'Autonomia de Catalunya”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12, 2011 (ejemplar dedicado a la Sentència de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).

CARRILLO LOPEZ, M.: “La administración local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Cuadernos de Derecho Local*.

CARRILLO LÓPEZ, M.: “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.:” La cláusula general de competencia municipal”, en FONT I LLOVET, T. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “El debate sobre la autonomía municipal”, núm. 147, *RAP*, 1998

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “Servicio público e intervención pública. Una reflexión general sobre los servicios públicos de relevancia económica”, *Civitas*, Madrid, 2003.

CARRO-FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “(Coord.) y otros.: “La Modernización del Gobierno Local: estudios sobre la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Ed. Atelier, Barcelona.

CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L.: “El régimen local alemán. Una introducción general”, *Anuario del Gobierno Local, FDGL-IDP*, 2005.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales”, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.

CARUZ ARCO, E.: “La contribución del derecho comunitario a la definición de la fundación privada de influencia pública dominante como ente instrumental de las Administraciones públicas”, en VV.AA, *La Administración instrumental (VIII Jornadas*

de Estudio del gabinete Jurídico), Sevilla, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

CASADO, D.:” La descentralización territorial de los servicios sociales públicos. Problemas”, en *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, Cáritas-FOESSA, Madrid, 2011.

CASADO, D.:” Selección de criterios y propuestas del SIPOSO para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España”, *Cuadernos del SIPOSO* 1, 2009.

CASADO CABALLERO, G. (2008). ”La financiación de las organizaciones locales: principios de autonomía y suficiencia financiera”, en Quintana, J. P. (director), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid.

CASADO CASADO, L.: “Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

CASADO, GABRIEL.. “Código de las Haciendas Locales”.Edit. Aranzadi-Thomsom-Reuters. 2008.

CASALS PERALTA, E.: *Guía de autoevaluación para la Administración pública :modelo EFQM de Excelencia*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2004.

CASANOVA, M^aA.: *Evaluación y Calidad de Centros Educativos*, Editorial La Muralla, S.A. Madrid, 2004.

CASAS, M^a.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.:*Comentarios a la Constitución Española*, XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer España, Madrid, 2008.

CASCAJO CASTRO, J. L.: “Derechos sociales”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37.

CASCAJO CASTRO,J.L.: “Los derechos sociales hoy”, *Revista catalana de dret públic*, nº 38, 2009.

CASCAJO CASTRO, J. L.; TEROL BECERRA , M. J.; DOMÍNGUEZ VILA, A.; NAVARRO MARCHANTE, V. J. (coords.): *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: “El término municipal. Extensión y alteraciones”, Abella, Madrid, 1994.

CASTELLS, M.; *El difícil federalismo*. Calvo, M. y Felstiner, W. (coords.). *Federalismo. Federalism*. Dykinson; Madrid, 2004.

CASTELLÀ ANDREU, J. M^a: “La incorporación de Cartas de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas”, en *Le fonte del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso (Pisa, 3-4 marzo 2005)*, Edizione Plus, Pisa, 2006.

CASTELLÀ ANDREU, J.M^a: “El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los Estados compuestos. Una aproximación comparada”, en Aparicio, M. A. (Ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*.

CASTELLÀ ANDREU, J M^a y EXPOSITO, E.: *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Cedecs, Barcelona, 2005.

CASTELLÀ ANDREU, J.M^a; EXPOSITO, J.M^a y MARTÍN, E.: *Els drets dels ciutadans davant l'Administració de la Generalitat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, conclusiones del proyecto de investigación financiado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña (Resolución de 5 de diciembre de 2005).

CASTELLÀ, J.M^a., “Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en M. A. APARICIO (ed.), J.M. CASTELLÀ y E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008.

CASTELLÀ, J.M., y EXPÓSITO, E. (coords.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona, 2008: Atelier.

CASTELLANOS GARIJO, M^a de los Llanos (2010): las Entidades Locales en momentos de crisis, ¿es el mejor tiempo para las reformas?. *Anuario del Gobierno Local 2010*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.

CASTILLO BLANCO, F.:” Modificaciones y panorama actual del régimen local español”, en CEMCI, Granada, 2000.

CASTILLO BLANCO, F.: “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Publica*, núm. 42, 2001.

CASTILLO BLANCO, F.: “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”, RAP, núm. 124, 1991.

CASTILLO BLANCO, F.: “La reforma local. Competencias municipales y papel de las Diputaciones. Primeras impresiones”, Estudi de Consultoria Sector Públic, Estudi de Dret Públic.

CASTILLO BLANCO, F.: “Mitos y realidad del personal propio al servicio de los organismos autónomos locales” REDA, núm.141, 2009.

CASTILLO BLANCO, F.: “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, tres de enero de 2014.

CASTILLO BLANCO, F.:” La reforma del empleo público: ¿Cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades Locales?”, Revista de Estudios Locales. “La reforma del Gobierno Local en España”, 2005.

CASTILLO BLANCO, F.:” Requisitos para la aplicación de medidas de ajuste en el sector público local: la necesaria aprobación de un plan de empleo para proceder a despidos colectivos". Ponencia presentada en el Seminario de actualización de función pública local organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 31 de mayo de 2012.

CASTILLO BLANCO, F.:” ¿Un nuevo episodio de desajuste entre el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral?: Una reflexión a propósito de las medidas adoptadas en la Reforma Laboral”, Revista de Administración Pública, núm. 190, 2013.

CASTILLO BLANCO, F. y ROJAS MARTÍNEZ DEL MAÁRMOL, P.:” La distribución de competencias en materia de función pública y la reserva de Ley en esta materia”, en AA.VV., en la obra “Lecciones de Función Pública”, Granada-CEMCI, 2003.

CASTILLO MARTÍN, F.: “La cooperación territorial”, en Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Zafra Víctor, coord.),2011, Diputación de Granada/CEMCI.

CASTRO CID, B.: Los derechos económicos, sociales y culturales, Análisis a la luz de la Teoría General de los Derechos Humanos, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1993.

CATALÁ I BAS, A.H.: “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005..

CAVA DEL LLANO, M.L. (2012): *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Madrid: Oficina del Defensor del Pueblo.

CAVAS MARTÍNEZ, S.: “Perdida de la relación de servicio”, en AAVV, (Monereo Pérez, J.L. et alii Dirs): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Granada, Comares, 2008.

CAVERO LATAILLADE, I., “Lo reformable en la Constitución de 1978”, VV. AA., *Estructura y cambio social: homenaje a Salustiano del Camp*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2001.

CAYÓN GALIARDO, A.:” Comentario al artículo 142 de la CE”, en *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, vol. X, Edersa, Madrid.

CAYÓN GALIARDO, A.:”El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales”, en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 1985

CAZES, S., VERICK, S. y HEUER, C. (2009): “Labour market policies in times of crisis”, ILO Employment Working Paper, 35, Ginebra: International Labour Office,
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_114973.pdf [15/05/2012].

CAZORLA PRIETO, L.M., “Artículo 135 Constitución Española”, en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (dir.), Civitas, Madrid, 1980.

CENTER FOR ECONOMICS AND SOCIAL RIGHTS: *Visualizing Rights: A Snapshot of Relevant Statistics on Spain*, 2012.

CENTER FOR WOMEN’S GLOBAL LEADERSHIP: *Maximum Available Resources and Human Rights: Analytical Report*, Rutgers, 2011.

CERDEIRA GUTIÉRREZ, I.:” Los servicios sociales, del franquismo a la Constitución”, Cuadernos de Trabajo Social, núm. 0, 1987.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A (Dir.), *Anuario del Gobierno Local* 2011.

CHAMIZO DE LA RUBIA, J., Defensor del Pueblo Andaluz (en funciones, en el

momento de la publicación), en La protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo (Actas del I Congreso internacional del PRADPI), ESCOBAR ROCA, G. (Editor), Dykinson, 2013.

CHAKRAVARTY, S. (2009). *Inequality, polarization and poverty*. Berlín, Springer.

CHACÓN ORTEGA, L. y CORTÉS SÁNCHEZ, C.:” Manual de Procedimientos y Formularios de Organización Municipal, Potestad Reglamentaria y Régimen Jurídico de los Ayuntamientos”, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2002.

CHACÓN MATA, A.M.: *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Universidad de Deusto – Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, 2007.

CHALUD LILLO, E. y CHALUD AGUILERA, M. M.:” La Función Pública Local”. Editada por Bayer Hermanos, 1ª ed. Barcelona, 2007.

CHANDLER, r. & PLANO, J. (1988). *The Public Administration Dictionary*. Thousand Oaks, California.

CHARRO BAENA, Pilar; SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C., “Derechos sociales y tutela judicial efectiva en la Constitución Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 57, Madrid, 2005.

CHICANO JÁVEGA, J.F.: “El control interno de la gestión económico financiera en el ámbito local”, IV curso sobre las funciones de Intervención y Tesorería en las Entidades Locales Andaluzas. Aspectos prácticos. págs. 16 y ss. En <http://www.cositsevilla.org/web/img/pdf/control-interno.pdf>.

CHICANO JÁVEGA, J. F.:” Relaciones entre control interno y externo en las auditorías de las cuentas de las Entidades Locales”, Madrid, 2012 (ponencia Fundación FIASEP).

CHOURAQUI, J.C., “Los déficits presupuestarios, el crecimiento monetario y el fenómeno *crowding out*”, *Papeles de Economía Española*, 1987.

CIOLLI, I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Rome, 2012.

CIRERA LECHÓN, AANA Y ROMÁN DEL RÍO, C.: ?Evaluación del Impacto Normativo (EIN) y Evaluación de Políticas Públicas? en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 62, 2006.

CLARKE, J. y NEWMAN, J.:” The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare”, Sage, Londres, 1ª ed., 1997.

CLAUWAERT, S. & SHÖMANN,I: “The protection of fundamental social rights in times of crisis: A trade union battlefielld”, *Arbeitsvölkerrecht*, vol. 2013, págs. 239-256.

CLAVERO AREVALO, M.: “Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local”, IEAL, Madrid, 1952.

CLEMENS, THOMAS: “Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle garantie: Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BverfG”, en NZV, 1990.

CLEMENS, THOMAS: “Kommunalverfassungsbeschwerde”, en Bundesverfassungsgerichtsgesetz (D.C. Umbach/T.H. Clemens. Hrsg.), C.F. Müller, Heidelberg.

CLEMENTS, L. & SIMMONS, A.: “European Court of Human Rights. Sympathetic Unease”, en LANGFORD, M. (ed.), *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*. New York: Cambridge University Press, 2008.

CLIMENT BARBERÁ, J.: “La provincia en la Comunidad Valenciana. Autonomía, delegación y coordinación de competencias”, en *La provincia*. IX Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pág. 267 y ss..

CLINCH, J.P. and HEALY, J.D. 1999. Housing standards and excess winter mortality in Ireland. Environmental Studies Research Series (ESRS). Working paper 99/02. Department of Environmental Studies. University College, Dublin.

CLISSET BORRELL, F. GRAU ÁVILA, S. (1992). “La Función Pública Local”, *Informe sobre el Gobierno Local*. INAP, Madrid, 1992.

CLOTET I MIRÓ, M.A.; *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, Madrid, 1992.

CLOSA, C. y FERNÁNDEZ, N. (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

COBO OLVERA TOMAS. “Código de Régimen Local”. Edit. Aranzadi.-Thomson-Reuters. 2009.

COBO OLVERA, T: “El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial”.

COBO OLVERA, TOMÁS.: “Empleo Público Local. Prontuario para la selección, organización, y gestión de personal en las Entidades Locales”. Edit. La Ley-El Consultor de los A. 2012.Ayuntamientos.

COBO OLVERA, TOMÁS.: “Tratado de Derecho local”, Edit. Aranzadi-Thomson Reuters. 2012

COBREROS MENDAZONA, E.: “Comentario al art. 149.1.16 CE”, en M.E. casas Baamonde y M. Rodríguez Piñero, *Comentarios a la Constitución española*, Las Rozas, Fundación Wolters Kluwer, 2009.

COBREROS MENDAZONA, E.: “Escritos sobre la Comisión Arbitral”, Ed. IVAP, Oñate, 2009.

COBREROS MENDAZONA, E.: “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1987..

COHEN, M. J., *Jaque a la Constitución: déficits democráticos del actual sistema constitucional español y consideraciones sobre su reforma*, Alfosópolis, Cuenca, 2004.

COHRE, *Leading Cases on Economic, Social and Cultural Rights: Summaries*, Working Paper No. 7, ESC Rights Litigation Programme, April 2009, disponible en <http://www.cohre.org/sites/default/files/leading_esc_2013.

COLÁS TENAS, J.:” El itinerario de la contratación pública: de Cádiz a nuestros días”, en (Coords.: ORDUÑA REBOLLO, E. y MERINO ESTRADA, V.) “Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía”, Madrid, Consejo General de Secretarios, interventores y Tesoreros de la Administración Local, 2012.

COLECTIVO IOÉ (2011): “Efectos sociales de la crisis. Una valoración a partir del barómetro social de España”, http://barometrosocial.es/archivos/BSE_2008.pdf [02/04/2012].

— (2008): *Trabajo sumergido, precariedad e inmigración en Catalunya. Una primera aproximación*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill, http://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_investigaciones/show/id/51 [15/05/2012].

COLINO, C. (2011). «Federalismo horizontal en el Estado Autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2.

COLLADO YURRITA, M. A.; GIMÉNEZ-REYNA, E.: *La nueva hacienda local española*, Civitas, Madrid, 1990.

COLLADO YURRITA, M. A. (dir.) LUCHENA MOZO, G. M^a. (coord.) (2011). *Derecho Financiero y Tributario*. Atelier (libros jurídicos), Barcelona.

COLLADO YURRITA, M. A., “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

COLOM PASTOR, Bartolomé:” Veinticinco años de autonomía balear”, Marcial Pons, Madrid- Barcelona, 2001.

COLOMER, J. M.: *Instituciones políticas*. Ariel, Barcelona, 2001.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC), *Observación General 10ª: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU E/C.12/1998/25, 10 de diciembre de 1998, párrafo 3.

-*Observación General 20ª: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU: E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 7.

-*Observación General 3ª: La índole de las obligaciones de los Estados partes*, doc. ONU E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párrafo 12.

-*Observación General 9ª: La aplicación interna del Pacto*, doc. ONU: E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párrafo 5.

-*Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto: Declaración*, doc. ONU: E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párrafos 8 y 10.

-*Observaciones Finales: España*, doc. ONU: E/C.12/ESP/C0/5, 18 de mayo de 2012, párrafo 8.

-*Observación General 14ª: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, doc. ONU: E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrafo 34.

COMISIÓN EUROPEA (2013). *Diario Oficial de la Unión Europea de 2.3.2013*. “Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/UE)”. Bruselas: Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses*, *European Economy* 7/2009, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

COMISION EUROPEA La política de cohesión 2007-2013. Comentarios

y textos Oficiales. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: Observación *General 31ª: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, doc. ONU: CCOR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párrafo 14.

COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX: *Conclusions XIX-2 (2009, Espagne), Articles 3, 11, 12, 13 et 14 de la Charte et Article 4 du Protocole additionnel*, enero de 2010, págs. 23-24.

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA: Informe IPN 88/13 al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 13 de marzo de 2013.

CONSEJO DE EUROPA: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000.

CONSEJO DE ESTADO: Dictamen al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 26 de junio de 2013.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007. Madrid, 2008.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES): *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, CES, Madrid, 2010.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES): *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Madrid, CES, 2011.

CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA: *Informe del Observatorio Joven de Vivienda en España*, Madrid: Consejo de la Juventud de España, 2012..

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: "Apuntes para el Estudio del Proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración Local," presentado por el Sr Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907, 2 Tomos, Imprenta de hijos de J. A. García, Madrid. 1907.

CONSEJO DE EUROPA: *Carta Europea de la Autonomía Local*. Consejo de Europa, Estrasburgo, 1985.

CONSEJO DE EUROPA. Recomendación 336, del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (19-21 de Marzo de 2013): *La démocratie local et régionale en Espagne*.

CONSEJO DE EUROPA: Strategy for Social Cohesion 2000
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/strategy_en.doc
(consulta 5.02.2016) Traducción de PÉREZ YRUELA, M.

CONSEJO DE EUROPA: Revised Strategy for Social Cohesion
2004. http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf (consulta: 22 de febrero de 2016).

CONSUEGRA DE REVUELTA, M.A.: “La utilización instrumental de las fundaciones por las Administraciones públicas”, Auditoria publica, núm. 33, 2004.

CONTRERAS CASADO, M., “La reforma constitucional”, RAMÍREZ, M., *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979.

CONTRERAS CASADO, M., “Sobre el Título X de la Constitución Española: de la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

CONTRERAS CASADO, M., “Un nuevo enfoque de la reforma constitucional y sus límites materiales”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 65, 2002.

CONTRERAS GÓMEZ, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO MARTÍNEZ-MURILLO, J.M., en “Traslación intergeneracional de la Deuda Pública”, *Papeles de Economía Española*, núm.33, 1987.

CONTRERAS PELÁEZ, F.J.: *Derechos sociales. Teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994.

CONTRERAS PELÁEZ, F. J., *Defensa del Estado Social*. Universidad de Sevilla, 1996.

COOLS, M., VERBEEK, L.; *La démocratie local et regional en Espagne*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, marzo 2013.

COOMANS, F., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, en Gómez Isa, F. & Feyter, K., *International Human Rights Law in a global context*, University of Deusto, Bilbao 2009.

COPELAND, R. M. y INGRAM, R.W.: *Municipal Financial Reporting and Disclosure Quality*. Addison-Wesley, Reading, MA, 1983.

CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M.A. (Eds.), *Derecho y Economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988.

CORDERO GONZÁLEZ, E. M.: “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012.

CORONAS GUINART, M.T.: “El Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña y el Consell tributari Municipal. Algunas cuestiones acerca de su necesaria coordinación”, en la obra colectiva *Convención y Arbitraje en Derecho Tributario*.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY: Europa, S.A. *La influencia de las multinacionales en la construcción de la UE*, Barcelona, Icaria, 2002.

COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ L (Dir.) y HERNANDO RYDINGS, M (Coord). “Crisis económica y reforma del régimen local”, Civitas, 2012.

COSCULLUELA MONTANER, L. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Derecho público económico*, Iustel, Madrid, 2009.

COSCULLUELA MONTANER, L. y CARBONEL PORRAS (Dir.) “Reforma estatutaria y Régimen local”, Madrid, Civitas-Thomson-Reuters 2011.

COSCULLUELA MONTANER, L.: “Problemática de la provincia como entidad local” en “Crisis Económica y Reforma del Régimen Local”, COSCULLUELA MONTANER, L., MEDINA ALCOZ, L. (Dir.) Thomson-Reuters, Civitas. Madrid, 2012, p. 46.

COSCULLUELA MONTANER, L.: “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013.

COSCULLUELA MONTANER, L.: *Voz “Junta Vecinal”*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix, XIV, Barcelona, 1978.

COSCULLUELA MONTANER, L.: y MEDINA ALCOZ, L. (Dir.), HERNANDO RYDINGS M. y otros “Crisis económica y reforma del régimen local”, Ed. Thomson-Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012.

COSCULLUELA MONTANER, L.:” El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, en la obra colectiva “Anuario de Gobierno Local 2011”, Dir. por T. FONTE ILLOVET y A. GALÁN GALÁN, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Drec Públic, Barcelona, 2012.

COSSÍO DÍAZ, J.R.: *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

COSTA, J.P.: “La Cour européenne des droits de l’homme et la protection des droits sociaux”. *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, nº 82, 2010.

COSTA, Alfredo Bruto da: *Exclusões Sociais*. Lisboa: Grádiva Publicações, 1998.

COSTA CLIMENT, J.:” La financiación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales en los presupuestos de 1999”, en *Presupuesto y Gasto Público*22/1999.

COTINO HUESO, L.: *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*. CEPC, Madrid, 2012.

COURTIS,C.: “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en CARBONELL,M. (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2007.

- “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en *Ni un paso atrás*; ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2006.

CRAIG, P.; BÜRCA, G. De.: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003

CREGO GÓMEZ, M.: *El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales*, *Lex Social, Revista de los Derechos Sociales*, nº. 1, 2012.

- “Los derechos sociales en el Estado autonómico”, en *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del Congreso sobre "Derechos constitucionales y Estado autonómico"*, Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador).

- “Derechos sociales y Tratados Comunitarios: evolución normativa” en *La protección de los Derechos fundamentales en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2002.

- “Rigidez constitucional y estado social”, ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (dir.), *La experiencia jurisdiccional. del Estado legislativo de Derecho al Estado constitucional de Derecho*, CGPJ, Madrid, 1999, págs. 33-88.

CRESPO, J.: “Relaciones entre Administraciones Públicas en España”, en Crespo, J. y Pastor, G. *Administraciones Públicas Españolas*. Mc Graw Hill, Madrid, 2002.

CRESPO MONTES, L.F... “Política económica, gasto público y organización administrativa” en VV. AA, (L. Cosculluela Montaner, coord...), *Estudios de Derecho público económico*. Libro homenaje al profesor S. Martín Retortillo.

CRESPO POVEDA, J; JIMÉNEZ GARRIDO, B; MARTÍ PUERTES, A.; MORAGUES FAUS, M. J. y SORIANO CEBRIÁN, R.:” El déficit de las Entidades locales. Algunas medidas para reducirlo”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 17, Sección Práctica Local, Quincena del 15 al 29 de septiembre de 2010.

CREU ROJA, 2012. Vivir sin energía en pleno siglo XXI. URL: http://crisi.creuroja.org/notBoletin.asp?id_rep=1782&tipo=R&orig=W Consulta en línea el 18 de marzo de 2012.

CRUZ PARCERO, J.A.: *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007.

CRUZ VILLALON, J.: “El nuevo papel de la mediación y el arbitraje en los procesos de negociación colectiva”, *Relaciones Laborales*, núm. 23-24, 2011.

CRUZ VILLALON, J.: “Hacia una nueva concepción de la legislación laboral” *Temas Laborales*, núm. 115, 2012.

CRUZ VILLALON, J.: “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 49, 2010.

CRUZ VILLALON, J.: “Personal laboral: la inaplicación o modificación de los pactos o acuerdos y convenios colectivos vigentes: alternativas y opciones” *Seminari sobre relaciones colectivas*, 23 de octubre de 2012..

CRUZ VILLALÓN, J.: “Significación general y principios informadores de la Ley para la Igualdad”, *Temas Laborales*, nº 91, 2007.

CRUZ VILLALÓN, J. y PÉREZ DEL RÍO, T. (Coords.), *Una aproximación al Derecho Social Comunitario*, Madrid, Tecnos, 2000.

CRUZ VILLALÓN, P. “Los derechos sociales y estatuto de autonomía”. En: Cámara Villar; G., Cano Bueso, J. ed., coord.. Estudios sobre el Estado Social: El estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Madrid: Tecnos; Sevilla: Parlamentos de Andalucía, 1993.

CRUZ VILLALÓN, P.: “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006.

CRUZ VILLALÓN, P (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006.

CRUZ VILLALÓN, P.: “La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991.

CRUZ VILLALÓN, P.: “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989.

CRUZ VILLALÓN, P “Derechos fundamentales”, en *Enciclopedia Jurídica Básica, Vol.II* Civitas, Madrid, 1995.

CUBERO MARCOS, J.I.: “Regulación, iniciativa pública económica y libre competencia: hacia un modelo sin inmunidades”, RAP 184, Madrid, 2011.

CUBERO MARCOS, J.I.: “La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo.: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios” Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2013.

CUBILLO RODRÍGUEZ, C.:” La integridad de los fondos públicos municipales”, en la obra de V. ALMONACID LAMELAS, (Director), “Estudios sobre la modernización de la Administración Local: Teoría y Práctica”, La Ley-Grupo Wolters Kluwer-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009.

CUCHÍ, A., SWEATMAN, P., 2011. Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda. Coordinado por el Green Building Council España y la Fundación CONAMA.

CUENCA, A.: “Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis”. *Cuadernos de Derecho Público*, mayo 2012.

CUENCA, A. Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis. CDP. Cuadernos de Derecho Público. Nº 38, septiembre-diciembre 2009.

CUENCA CERVERA, J. J.: “La profesionalización de la dirección de recursos humanos en los gobiernos locales españoles”, en Cuadernos de Derecho Local (Fundación Democracia y Gobierno Local), núm. 27, 2011.

CUENCA GÓMEZ, P., *El sistema jurídico como sistema normativo mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, 2008.

CUETO PEREZ, M.: “Organización Farmacéutica: Regulación Estatal y Autonómica”, Marcial Pons, Madrid, 1998.

CUETO PEREZ, M.: “Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas”, Cizur Menor, Civitas, 2008.

CUEVAS GONZALEZ, F.J.: “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales (Tesis Doctoral), UBU, 2012 en <http://handle.net/10259/194>.

CUNHA, Paulo Ferreira: *Direitos Humanos. Teorias e Práticas*. Coimbra, Almedina, 2003.

CUNILL GRAU, N. y OSPINA BOZZI, S.: “Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública”, en la obra colectiva, “Evaluación de resultados para una gestión pública, moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas”, coord. por CUNILL GRAU y OSPINA BOZZI, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIILAPP), Caracas, 2003..

D’ANJOU GONZÁLEZ, J. y D’ANJOU DE ANDRÉS, G.: “Personal de las entidades locales”, La Ley- El Consultor, Madrid, 2009.

DAGNINO GUERRA, A., *Una propuesta de reforma constitucional*, CEU Ediciones, Madrid, 2007.

DAHL, R.A., “A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 10, núm. 1, 1994.

DAHL, R- A. & TUFTE, E. R., *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1973.

DALLE, M., LÓPEZ QUERO, M., ARREGUI PORTILLO, G., AVILÉS PALACIOS, C., BUENDÍA GARCÍA, L., ESTRADA LÓPEZ, B., MARCO MARCO, A., MEDIALDEA GARCÍA, B., MEDIALDEA GARCÍA, M., MÉNDEZ BÉRTOLO, E., 2010. La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS).

DANNINGER, S.: “A New Rule: “The Swiss Debt Brake””, IMF Working Paper, 2002, pág. 9.

DAU-LIN, H.: *Mutación de la Constitución*, Oñati : Instituto Vasco de Administración Pública. Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, 1998.

DAVEY, E. (2012). Written Ministerial Statement on the publication by Professor Hills of the final report of his independent review of Fuel Poverty. London, United Kingdom: Her Majesty’s Stationary Office.

DE BENITO LANGA, J.:” Las Diputaciones y su pervivencia”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 9, 2010.

DE CABO MARTÍN, C. *La reforma constitucional. En la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003.

DE CABO MARTÍN, C.: “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009.

DE CABO MARTÍN, C.: “El tratado constitucional europeo y el constitucionalismo del Estado social”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, págs. 199-213.

DE CABO MARTÍN, C.: *Dialéctica del sujeto. Dialéctica de la Constitución*. Trotta, Madrid, 2010.

DE CABO MARTÍN, C.: *Teoría constitucional de la solidaridad*. Madrid, 2006, Marcial Pons.

DE CABO MARTÍN, C.: La crisis del Estado social, PPU, Barcelona, 1986.

DE CARRERAS, F. (2011), "Inútil, vacía y mal tramitada", diario *La Vanguardia*, publicado el 1 de septiembre. Disponible en línea:

http://www.idpbarcelona.net/docs/blog/carreras_castellano.pdf. Revisado el 8 de enero de 2012.

DE CARRERAS SERRA, F.: "La reforma del artículo 135 CE" *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011.

DE CASTRO CID, B.: *Los Derechos económicos, sociales y culturales, Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, Universidad de León, León, 1993.

DE ESTEBAN, J.: "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011.

GAVARA DE CARA, J.C.: *Derechos Fundamentales y Desarrollo legislativo*, Madrid, Centro Estudios Constitucionales, 1994.

DE JUAN CASERO, L.J. (2014). *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre (LRSAL)*. *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL.

DE LA CUADRA SALCEDO "Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales", *revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 154.

DE LA CUADRA SALCEDO, T.: "Corporaciones locales y actividad económica", Marcial Pons, Madrid, 2000.

DE LA CUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: "La directiva de servicios y la libertad de empresa", *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 7, 2009.

DE LA CUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: "Libertad de establecimiento y de servicios, ¿reconocimiento mutuo o país de origen?", *REDA*, 146, 2010.

DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T.: "El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña", en *REDC*, 90, 2010.

DE LA CUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: (dir.): "La ordenación de las actividades de servicio: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, Thomson-Aranzadi, 2010.

DE LA CUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: "Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales", *REDA*, 145, 2010.

DE LA CUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: “La directiva de servicios y la libertad de empresa”, *El cronista del estado social y democrático de Derecho*, 7, 2009.

DE LA CUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T... “Ley derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades”, *RAP*, 192, 2013.

DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T.: “¿Es el estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?” en *REDC*, 72, 2004.

DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T.: “¿Quo vadis Bolkestein? ¿Armonización o desregulación” en *Revista española de Derecho europeo*, 22, 2007.

DE LA CUETARA, J.M.: “El nuevo servicio público”, Marcial Pons, Madrid, 1997.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M.: “La indefinición del concepto de servicio público local”, en *VVAA*, Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión”, MAP, Madrid, 1991.

DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, (CIVITAS) en adelante *REDF*, núm. 135, 2012.

DE LA HUCHA CELADOR, F.: “El régimen jurídico del concierto económico”, Ed. Ad. Concordiam, Bilbao, 2006.

DE LA HUCHA CELADOR, F.: “El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra”, Ed. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia, Donostia- San Sebastián, 2006.

DE LA HUCHA CELADOR, F. , La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública, *Revista Española de Derecho Financiero* n° 153/2012, pág. 31.

DE LA HUCHA CELADOR, F. : “Comentario al art. 135”, *Comentarios a la Constitución española* (Casas Baamonde/Rodríguez-Piñero, dirs.), Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008.

DE LA HUCHA CELADOR, F. : “El endeudamiento local y sus límites”, *Anuario de Derecho Municipal 2010*, UAM/Marcial Pons, Madrid, 2011.

DE LORA, P.: *Memoria y frontera: el desafío de los derechos humanos*, Alianza, Madrid, 2006.

DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F. P.: El reconocimiento de los derechos sociales fundamentales en la Unión Europea, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº. 9, 2009.

DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M.: “El principio corporativo-representativo en la legislación local: otra relativización constitucional”, INAP, *La Administración al Día*, 11/12/2013.

DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M.: "El principio Corporativo-representativo en la legislación local: Otra relativización constitucional", *Diario del Derecho Municipal*, Noviembre 2013.

DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M.: “La gestión indirecta de los servicios públicos locales”, *REALA* núm. 291, 2003.

DE LOS MOZOS TUYA, I.:” Programación y libertad escolar: incidencia en el otorgamiento y denegación de conciertos, aumento y reducción de unidades concertadas”, en REQUERO IBÁÑEZ, J. L. y MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J. L. (Dir.), “Los derechos fundamentales en la educación, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 2007.

DE MENDIZABAL ALLENDE, R.: “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, *Revista Española de Control externo*, núm. 3, 2001.

DE MIGUEL BÁRCENA, J.: Los derechos sociales y sus garantías en el ordenamiento constitucional español, *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, nº. 9, 2011.

DE MIGUEL CANUTO, E.: Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Crónica Tributaria, Boletín de Actualidad* núm. 2/2012.

DE MIGUEL GARCIA.: “Creación, supresión y alteración de términos municipales”, IAEL, Madrid, 1987.

DE OTTO Y PARDO, I.: “El problema del concepto de bases a partir de la Ley reguladora de las bases del régimen local”, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid 1986.

DE OTTO Y PARDO, I.: “Derecho Constitucional. Sistema de fuentes”, Ariel, Barcelona, 19.

DE ROVIRA I MOLA, A.: “Participaciones y subvenciones”, en “Tratado de Derecho financiero y tributario local (Ferreiro Lapatza, Dir.), Diputación de Barcelona-Marcial Pons, 1993.

DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M.:” Reformas Laborales y Administraciones Públicas”, Aranzadi, Pamplona, 2013.

DE SCHUTTER, O.: *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. En: *Jean Monnet Working Paper*, 7, 2004, New York: New York University School of Law, así como DE LA ROSA, S. (2007): *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruxelles: Bruylant.

DE SANDE PEREZ-BEDMAR, M.: “La aplicación de la reforma laboral en el sector público”, en AAVV (García –Perrote Escarpín, I y Mergader Uguina, J.R. Dirs) Reforma laboral 2012, Análisis Práctico del Real Decreto Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, Valladolid (Lex Nova) 2012.

DE SOUSA SANTOS, B.: *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*, Trotta, Madrid, 2008.

DE VICENTE GARCÍA, J. (2002). *La autonomía local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado*. UIM, Granada.

DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Ed. Técnos, Madrid, 2011.

DE VEGA GARCÍA, P.: “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, 1998.

DE VEGA GARCÍA, P.: “Supuestos históricos, bases sociales y principios políticos en el derecho constitucional democrático”, *Anuario Jurídico*, IX (1982), Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

DE VEGA GARCÍA, P.: “La Democracia como proceso. Algunas reflexiones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo”, Eds: A. Guerra y J.F. Y otros. *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro en Salamanca*, Sistema, Madrid, 2003.

DE VEGA GARCÍA, P.: “La reforma constitucional como defensa de la Constitución y la Democracia”, *Ponencia presentada a las II Jornadas de Derecho Constitucional:*

“*Reforma de la Constitución*”, Fundación Jimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Centro Asociado de la UNED de Barbastro, Huesca, 27 y 28 Octubre 2006.

DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1995.

DE VEGA GARCÍA, P.: “Prólogo” a Dromi San Martino, Laura: *Derecho Constitucional de la Integración*, Marcial Pons-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-Editorial Ciudad Argentina. Madrid-Buenos Aires, 2000.

DE VICENTE DOMINGO, R.: “La inactividad administrativa prestacional y su control judicial”, Thomson-Civitas, 2014.

DEL GUAYO, I.: “La gestión de los servicios públicos locales”, RAP, núm. 165, 2004.

DEL REY GUANTER, S.: “Las medidas sobre flexibilidad interna en la Ley 35/2010. Una aproximación inicial”, Temas Laborales, núm. 107, 2010.

DEL SAZ CORDERO, S.: “Contrato laboral y función pública”, Madrid,, Marcial Pons, 1995.

DEL VAL ARNAL, J.J. y MUÑOZ MARTÍNEZ, E.M.: “La responsabilidad patrimonial en los casos de anulación de la decisión de la Administración autorizando o denegando la decisión del empresario. A propósito de caso Fertiberia y Nitratos de Castilla o la historia de tres lustros de andanzas por la Administración laboral y las salas de los tribunales españoles”, en AAVV, (López Gandía J. y Blasco Pellicer, A. coords.): *Crisis de empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas universitarias valencianas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, (Tirant lo Blanch), 2010.

DE LA ROSA, S.: *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Crónica parlamentaria del Congreso de los Diputados”, septiembre de 1984-junio de 1985», *Revista de las Cortes Generales*, nº 6, 1985, pág. 311.

DENHARDT, R. B. y VINZANT DENHARDT, J.:” The New Public Service: serving rather than steering”, *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 6 (noviembre-diciembre 2000).

DHOMMEAUX, J.: La contribution du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies à la protection des droits économiques, sociaux et culturels In *Annuaire français de droit international*, Volume 40, 1994.

DÍAZ CREGO, M.: Derechos sociales y amparo constitucional, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 94, 2012.

DÍAZ DE MERA, RODRÍGUEZ, A.: Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 24, 2011.

DÍAZ GARCÍA, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1966.

DÍAZ LEMA, J. M.:” El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013.

DÍAZ LEMA, J.M.: “La privatización en el ámbito local (el lento declive de los monopolios locales)”, *Revista de Estudios de la Administración Local, y Autonómica*, núm. 282, enero-abril, 2000.

DIAZ LEMA, J.M.: “los monopolios locales”, Montecorvo, Madrid, 1994.

DÍAZ LEMA, J. M.: “Influencia del Derecho europeo sobre la actividad económica de las entidades locales” en *Nuevas perspectivas del régimen local* (Baño León; Climent Barberá), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

DÍAZ REVORIO, F. J., “Perspectivas de reforma de la Constitución española”, *Parlamento y Constitución*, núm. 8, 2004.

DÍAZ REVORIO, J.; BELDA PÉREZ PEDRERO, E.: “La provincia y la Diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, en *REALA*, núm. 284, 2000.

DÍAZ RICCI, S. M., *Teoría de la reforma constitucional*, UNAM-UCM-Ediar, Buenos

Aires, 2004.

DÍAZ SANCHEZ, J.J. IVARS BAÑULS, J.A.: “Introducción General a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana”, en Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

DÍAZ DE MERA, RODRÍGUEZ, A.: Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decretoley”, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 24, 2011.

DICTAMEN DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONSEJO DE ESTADO.: Núm. exp.567/2013, Hacienda y Administraciones Públicas, Ref. 567/2013.

DICTAMEN 567/2013, de 26 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el LRSAL, de 24 de mayo de 2013,
<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>.

DÍEZ MORENO,F.: *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

DIEZ PICAZO, L,M^a.: “Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario”, en S. MUÑOZ MACHADO Y J. ESTEVE PARDO (Dir), “Derecho de la Regulación Económica”, Iustel, Madrid, 2009.

DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L. M^a: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M.: Sistema de derechos fundamentales, Madrid: Thomson/Civitas, 2003.

DIEZ QUESADA, A.: “El Estatuto Básico del Empleado Público: proyección e incidencia en la Administración Local cumplidos cinco años desde su aprobación”, *Revista de estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 315-316, 2011, INAP, 2012.

DIEZ QUESADA, A.: “Los consorcios locales como entidad local: reflexiones tras los últimos pronunciamientos judiciales y las previsiones legislativas”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*”, núm. 12, 2013.

DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.:” El Estatuto Básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del empleo público local”, en la obra colectiva, “Estudios sobre la modernización de la Administración local: teoría y práctica”, dirigida por V. ALMONACID LAMELA, La Ley-El Consultor, Madrid, 2009.

DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.: “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, en *El Consultor*, núm. 2 (2014).

DÍEZ SÁNCHEZ J.J. (Coord.): *La Planta del Gobierno Local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013.

DÍEZ LÓPEZ, M.A.:” Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral”, *Ekonomiaz*, núm. 60 (2005), págs. 110-137.

DÍEZ LÓPEZ, M.A.: ¿La evaluación basada en la teoría y su aplicación a la política regional: algunas reflexiones teóricas? en *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 30-31, 2004.

DIPUTACIÓN DE VALÈNCIA: *Oficina de Información para resolver dudas sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Diputación de València, 2014.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL: Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2009. Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid, 2010.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL: Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2010. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011.

DOMENECH PASCUAL, G.: “El seguimiento de normas y actos jurídicos”, *RAP*, 167, 2005.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “(Coord.) “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local” 3 edición, Ed. Thomsom-Teuters-Civitas, Madrid, 2013.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Comentarios a la legislación básica de régimen local. El territorio municipal”, Thomson, Madrid, 2013, págs. 243 y ss.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Comentarios a la Ley de Haciendas Locales” 2 ed. Civitas-Thomson-Reuters, 2013.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Consideraciones sobre la ley 57/2003, de 16 de diciembre”, publicado en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 5 de febrero de 2004.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “La organización de los Consejos insulares: ¿una nueva “excepción a las normas básicas?””, en REDA, 160, 2013.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Notas sobre la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público: principios de aplicación a todo el personal del sector público”, Revista Tribuna Social, núm. 236-237, agosto-septiembre 2010.

DOMÍNGUEZ MARTIN, M.: “El régimen de constitución, organización y contratación de las sociedades mercantiles locales”, Madrid, La Ley- El Consultor, 2014.

DOMÍNGUEZ MARTIN, M.: “Formas de gestión de la sanidad pública en España”, La Ley, 2006.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMENEZ, J.M.: “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, *Diario La Ley* núm. 7760/2011.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M^a, “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, *Diario La Ley*, núm. 7760 (Jueves, 22 de diciembre) 2011.

DOMÍNGUEZ VILA, A.: “El Estatuto político de los concejales y los consejeros insulares”, Fecam, 1999.

DOMÍNGUEZ VILA, A.: El estatuto político de los cargos electos locales”, *Justicia Administrativa*, núm. extraor., 2000.

DUGUIT, L.: *Traité de Droit constitutionnel*, t. I.E. De Bocard, París, 1930 (3^a ed.).

DUHAMEL, O.: *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Seuil, París, 2003.

DURÁN y LALAGUNA, P.: *Economic, social and cultural rights: an approach from a gender perspective*, en EU-China Dialogue, *Perspectives on Human Rights*, *Juridica Lapponica* n. 23, University of Lapland, Finland 2000.

DURÁN y LALAGUNA, P.: *The United Nations and Equal opportunities for men and women*, Naciones Unidas-INSTRAW, Santo Domingo, 2006.

DURÁN y LALAGUNA, P.: *La perspectiva de las Naciones Unidas en la protección de los derechos sociales*, Thomson&Aranzadi, Cizur (Pamplona), 2007.

DURÁN Y LALAGUNA, P.: Una lectura autonómica de los derechos sociales, *Revista Valenciana D'Estudis Autònòmic*, n° 53, 2009.

DWORKIN, R.: "Rights as Trumps", en WALDRON, J. (ed.), *Theories of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1984.

DWORKIN, R., "Constitutionalism and Democracy", *European Journal of Philosophy*, vol. 3, n. 1, 1995.

DWORKIN, R.: *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1989.

EASTERLEY, W., RITZEN, J. Y WOOLCOCK, M "Social Cohesion, Institution and Growth", *Economics & Politics*, 18, 2006.

ECHEANDIA MOTA, A. M.: "El Municipio: organización", en la obra colectiva "Derecho Local de Canarias", dirigida por F. VILLAR ROJAS y J. SUAY RINCÓN, Iustel, Madrid, 2013.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K., "Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión", *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIII, Zaragoza, 2011.

ECOSERVEIS, 2009. Guia pràctica. Com actuar davant la pobresa energètica. Detecció i avaluació. Elaborado en colaboración del Institut Català de Energia – Generalitat de Catalunya. Energía y Sociedad 2012.

EGEA IBAÑEZ, E.: "Sector público. Delimitación, dimensión, composición y evolución", Cizur-menor, Aranzadi, 2009.

EGIDY, E., "The Fundamental Right to the Guarantee of a Subsistence Minimum in the Hartz IV Decision of the German Federal Constitutional Court", *German Law Journal*, Vol. 12/11, 2012.

EIDE, A. , KRAUSE, C., ROSAS, A.: *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook. Second revised edition*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 2001.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS.: "Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales" Publicaciones Abella, 1992.

ELIAS DIAZ C.: "La reforma de la constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente", *ReDCE*, núm. 6/2006.

ELORRIAGA PISARIK, G.: “Por un Estado autonómico, nacional y viable”, FAES, Madrid, 2012.

ELSTER, J. y SLAGSTAD, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

EMBID BRUJO, A.: “Autonomía municipal y Constitución; aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía local”, REDA, núm. 30, 1981.

EMBID IRUJO, A.: “Crisis económica y reforma local” dirigido por COSCULLUELA MONTANER, L., MEDINA ALCOZ, L.; op. cit..., Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012.

EMBID IRUJO, A.: “La constitucionalización de la crisis económica”, Ed. Iustel, Madrid, 2012.

EMBID IRUJO, A.:” La provincia y el papel de las Diputaciones provinciales en Aragón”, en “La provincia en el Estado de las autonomías”, Marcial Pons, Madrid, 1996.

EMBID IRUJO, A.:” Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”, en Cuadernos de Derecho Local, núm. 29, 2012.

EMBID IRUJO, A.: “Las relaciones de las comunidades autónomas con las Diputaciones provinciales”, en REVL, núm. 220, 1983.

EMBID IRUJO, A.: “Las delegaciones competenciales del Estado y de las Comunidades autónomas en los entes locales. Planteamientos estatutarios y realidad normativa”, en Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

EMBID IRUJO, A.:”Autonomía municipal y Constitución”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30 (1981).

EMBID IRUJO, A.: “Minorías sociales y derecho a la educación (consideración especial de los extranjeros y su acceso y permanencia en la Universidad)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 123, Julio-Septiembre 2004.

EMMENEGER, P., S. HÄUSERMANN, B. PALIER y SEELIB-KAISER, M. (2012): *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford/Nueva York: Oxford University Press.

ENCUESTA (2011): “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de derecho Constitucional*, núm. 93, págs. 159-210. Respuestas de los profesores E. ÁLVAREZ CONDE, E. ALBERTÍ ROVIRA, M. ARAGÓN REYES, F. J. BASTIDA FREIJEDO, G. CÁMARA VILLAR, F. DE CARRERAS SERRA, J. L. CASCAJO CASTRO, J. DE ESTEBAN, J. PÉREZ ROYO, F. RUBIO LLORENTE.

ENCUESTA sobre la reforma de la Constitución (2012): *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, págs. 11-88, 2012. Respuestas de los profesores J. M. CONTRERAS CASADO, E. GARCÍA LÓPEZ, J. C. GAVARA DE CARA, A. LÓPEZ BASAGUREN y A. LÓPEZ PINA.

ENERIZ OLAECHEA, E.J.: “La reciente reforma de la constitución española, los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2011.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.: “La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 96/2013.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.: “Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los municipios”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 317/2011.

ENDEMAÑO AROSTEGUI, J.M.:” Alcance y ubicación del título competencial de la tutela financiera”, *Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 46-2, 2013.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.:” Las competencias municipales en la legislación de régimen local”, en *RVAP*, 58, 2000.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.: “Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las entidades locales”, en *Razquin Lizárraga, M.M., y Enériz Olaechea, F. J. Derecho Local de Navarra*, Ed. Gobierno de navarra, Pamplona, 2005, en especial.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.: “La reciente reforma de la Constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2011.

ENTRENA CUESTA, R.: “Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración”, en *Revista de Administración Publica*, núm. 24, 1957.

ERICHSEN, HANS UWE: “Die konnexität von Aufgabe und Finanzierungs-kompetenz im Bund-Länderverhältnis”, Verlag Gehlen, Bad homburg, 1968.

ERMACORA, FELIX: “Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß S 2 F-VG, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 12, Wilhem Braumüller, Wien, 1979.

ESCOBAR HERNÁNDEZ. C., “La cláusula europea en la Constitución española: (algunas reflexiones para una eventual reforma constitucional)”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

ESCOBAR ROCA, G.: *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Trama, Madrid, 2006.

ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995.

ESCOBAR ROCA, G., “Indivisibilidad y derechos sociales: de la Declaración Universal a la Constitución”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio – diciembre, 2012.

ESCRIBANO COLLADO, P.:” Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002.

ESCRIBANO LÓPEZ, F.:”La autonomía de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *REDF*, nº 156.

ESCUADERO ALDAY, R. (2011), "La reforma constitucional y los juristas del Reino", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, págs. 10-13. Disponible en línea: <http://www.1mayo.org/nova/files/1018/Cuaderno25.pdf>.

ESCUADERO ALDAY, R., “Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, *Eunomía, Revista en cultura de la legalidad*, Núm. 2, 2012.

ESCUIN PALOP, V.: "Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales", en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

ESCUIN PALOP, C. "La alteración de los términos municipales" en S. Muñoz Machado, (Dir.). *Tratado de Derecho Municipal*, (3^a Ed.) , Tomo II, Madrid, Iustel, 2011.

ESCUIN PALOP, C.: "La alteración de términos municipales", en *Tratado de derecho Municipal*, (Dir. S. Muñoz Machado) tomo II, · 3 edición, Iustel, Madrid, 2011..

ESCUIN PALOP, V.: Capítulo VI en la obra colectiva "Impugnación y revisión de la actividad de los entes locales", Civitas, 2010.

ESCUIN PALOP, C., en S. Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G.: *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, 1990: Polity. Traducción española: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, 1993: Alfons el Magnànim.

ESTELLER, A.; SOLÉ, A.: "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica ", Hacienda Pública Española, Monografía 2004.

ESTEVE PARDO, J.: "(ed.) "Derecho del medio ambiente y Administración local", Civitas, Madrid, 1996.

ESTEVE PARDO, J.: "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local, en REDC, núm. 31, 1991.

ESTEVE PARDO, J.: *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid, Marcial Pons, 2013.

ESTEVE PARDO, J.: "La experiencia provincial en Cataluña", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales-Marcial-Pons, 1996.

ESTEVE PARDO, J.: *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, 2013.

ESTÉVEZ ARAUJO, J.A.: "El proceso constituyente europeo y la ampliación al Este" en PEDROL, X. y PISARELLO, G. (eds), *La ilusión constitucional*, Barcelona, El Viejo Topo, 2004.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.(1998), *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, Consejo Económico y Social.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, J.A.: “Estructura y límites del Derecho como instrumento del Estado social”, en E. OLIVAS (ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991.

ETXEBARRIA ETXITA, I. J.: “Las formas de prestación de los servicios públicos. Los organismos públicos locales”, *Revista vasca de Administración Publica*, núm. 41, 1995.

ETXEZARRETA. J.C: “Los organismos públicos locales”, Bayern Hnos, Barcelona, 2007.

ETXEZARRETA, M. La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea. *RIFP / 31*, 2008.

EU-SPC, SOCIAL PROTECTION COMMITTEE & EUROPEAN COMMISSIONS (2009): *Second joint assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*, 16169/09 ADD 1, Bruselas: European Union, 24/11/2009.

EUROFOUND: *Fifth European working conditions survey*, Luxemburgo, 2012: Publications Office of the European Union.

EUROPEAN ANTI POVERTY (Eapn): “Tackling the social impact of the crisis”,2009, *Anti-Poverty Mag*, 130, http://www.eapn.eu/images/docs/eapn_mag130_en_web.pdf [10/01/2012].

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. “*Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis*” (exploratory opinion) (2011/C 44/09).

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. “*Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis*” (exploratory opinion) (2011/C 44/09)

EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (EPEE) project 2009a. Diagnosis of causes and consequences of fuel poverty in Belgium, France, Italy, Spain and United Kingdom. WP2 - Deliverable 5.

EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (EPEE) project 2009b. Nuevos mecanismos para abordar la pobreza energética: propuestas de Bélgica, España,

Francia, Italia y Reino Unido. EPEE project . WP4 - Deliverable 12.

EUROPEAN OBSERVATORY ON HEALTH SYSTEMS AND POLICIES. Health system in transition reviews (HiTs). <http://www.euro.who.int/en/who-we-are/partners/observatory>.

EUROPEAN PARLIAMENT. Resolution of 19 June 2008 on Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers (2008/2006(INI)).

EUROSTAT 2012. Energy statistics - Heating degree-days. Eurostat Metadata. URL: http://epágs.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/nrg_esdgr_esms.htm, Facua, 2012.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Annual Report 2012: Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

EXPÓSITO GÓMEZ, E.: “El derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo” *Revista General de Derecho constitucional*, nº 17, 2013.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I., MUÑOZ MUÑOZ, F. A.: “Gestión financiera y endeudamiento de las corporaciones locales”, en *Papeles de economía española*, Madrid, 1996.

FABRÉ, C.: *Social Rights under the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 2000.

FALCÓN Y TELLA, R.:” Los entes locales en el sistema tributario estatal y autonómico”, en *Tratado de Derecho financiero y tributario local* (J.J. Ferreiro Lapatza, Dir.), Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1993.

FALCÓN Y TELLA, R. (2011), "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 25.

FALGUERA, M.: *Un ataque directo a la democracia y al derecho*, en Cuadernos de la Fundación 1º de mayo, septiembre de 2011.

FANLO LORAS, A.: “Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales; el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local”, CEC, Madrid, 1990.

FANLO LORAS, A.: “Fundamentos constitucionales de la autonomía local”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

FANLO LORAS, A.: “Las prerrogativas locales”, en Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, dirigido por S. Muñoz Machado, 3 edición, Iustel, Madrid, 2011.

FANLO LORA, A.: “¿Es funcional el sistema de control de legalidad de los actos locales?”, Revista española de Derecho Administrativo, núm. 44, octubre-diciembre de 1984.

FANLO LORAS, A.: “La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?”, Revista de Administración Pública, núm. 111, septiembre-diciembre 1986.

FANLO LORAS, A.:” El control de los entes locales, ¿modelo cerrado?, Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada”, Revista de Administración Pública, núm. 130, enero-abril, 1993.

FARFÁN PÉREZ, J.M: “Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales: planes de ajuste y modificación del marco legal de endeudamiento”, Boletín derecho Local, 1.9.2012.

FARFÁN PÉREZ, J.M. “http://www.el derecho.com/administrativo/Ley-Organica-presupuestaria-Entidades-Locales_11_455680007.html

FARFÁN PÉREZ, J.M: Planes de ajuste y planes económico-financieros de estabilidad”, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 1, 2013.

FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A.: “Algunos aspectos de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación con las Entidades Locales”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 150, 2012.

FARIAS GARCIA, P.: “Consideraciones sobre la reforma constitucional”, *Revista General de Legislacion y Jurisprudencia*, núm. 3, 1979, págs. 251-265.

FASSIN, Y. (2009). The Stakeholder Model Refined. *Journal of Business Ethics*, 84(1).

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). *Tabla comparativa de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local i la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*. (Tabla en línea). FMC. (Fecha de consulta: 25 febrero 2015).

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA. (2013). *Monográfico sobre La Reforma Local*. (Monográfico en línea). FMC. (Fecha de consulta: 25 febrero 2015).

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). *Conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL. Información para presentar el conflicto en defensa de la autonomía local en contra de la LRSAL ante el TC*. Procedimiento a seguir para la presentación del conflicto. FMC. (Fecha de consulta: 27 febrero 2015).

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). *¿Cómo se ven afectadas las políticas educativas municipales por la aplicación de la LRSAL?*. FMC. (Fecha de consulta: 25 de Abril 2015).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: “Manual de Procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local”, FEMP, 2011.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP):” Enmiendas que presenta al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, 2013.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP): *Bases para el Pacto Local*, de 24 de septiembre de 1996.

FEDERACIÓN GALLEGA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS:” Alegaciones al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, Santiago de Compostela, 4 de marzo de 2013.

FELIÚ TORRENT, M. D., “Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

FENUCCI, F.: “I regolamenti di autonomia locale”, Giuffré, Milan. 1994.

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2006): *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía*. Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

FERLIE, E., LYNN, L.E. y POLLIT, Ch.: *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, US, 2005.

FERNÁNDEZ ALLES, J.,”La reforma constitucional: hacia un régimen competencial Sistematizado”, *Parlamento y Constitución*, núm. 8, 2004.

FERNÁNDEZ AMOR, J.A.: “El poder de gasto de los entes locales y los principios de estabilidad y sostenibilidad: ¿Otra vuelta de tuerca más?”, obra colectiva *La Hacienda Local: cuestiones actuales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D “Cuando Ciudad Rodrigo fue una provincia española (1810)...o quiso serlo (1843)” en *Excmo. Ayuntamiento Ciudad Rodrigo, Carnaval del Toro*, 2015, Salamanca, 2013.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D y PEREZ ALENCART, A. “Manual del Alcalde (1 edición 1998) 2 edición ampliada. Ed. Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca, Valladolid, 2004 ([http:// www.diputaciondevalladolid. es /am/manual_alcalde.shtml?idboletin=471&idseccion=2341&idarticulo=17714](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/manual_alcalde.shtml?idboletin=471&idseccion=2341&idarticulo=17714));

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D. “La estructura municipal de Castilla y León. Incidencias de la Legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio”, REAL, núm. 291/2003.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D. “Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 296-297/2005.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: “El régimen normativo de las Mancomunidades Municipales”, Revista Vasca de Administración Publica, núm. 37/1993.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: “Formulas asociativas para la mejor prestación de los Servicios Públicos: Mancomunidades de Municipios y Consorcios”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), núm. extra 1/2007 (ejemplar dedicado a “Los Servicios Públicos Locales”).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “El régimen jurídico de las mancomunidades municipales”, en Ortega Esteban. (Ed.), Relaciones sociolaborales. Aspectos jurídicos, económicos y sociales. Universidad de Salamanca, 1993.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: “La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la Legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del territorio”, Revista de Estudios de Administración Local, núm. 291/2003 homenaje al Profesor Sebastián Martín Retortillo.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: “Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 296-297/2005.

FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: “Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local”, El Consultor, núm. 19/1999.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. “El párrafo segundo del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público: una solución con numerosos interrogantes”, Documentación Laboral, núm. 97, 2013.

FERNÁNDEZ ESPINAR, L.C.: “Les Structures locales dans l’Etat des autonomies”, en “La Décentralisation dans les États de l’Union européenne”, págs. 117-147 Ed. La Documentation Française, Paris, 1994. Reedición 2002.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “La potestad local de autoorganización y límites”, en AA.VV. (S. Muñoz Machado, Dir.), Tratado de Derecho Municipal, tomo II, 3 ed., Madrid, Iustel 2011.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.:” El conflicto de defensa de la autonomía local:Justificación, configuración jurídica y funcionalidad”, en Anuario del GobiernoLocal 2001, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “La potestad local de autoorganización: contenido y límites”, op. cit. y GALÁN GALÁN, A. “La potestad organizativa local de autoorganización” (V. Merino Estrada, coord.), La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales”, Granada, CEMCI, 2008.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.:” El principio de igualdad en el acceso a la función pública y en la provisión de puestos de trabajo”, en Función Pública, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993.

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

FERNÁNDEZ FIGUEROA, F. :“(Dir.), y otros, “Guía práctica sobre la Ley de de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, febrero de 2014.

FERNÁNDEZ - FIGUEROA GUERRERO, FERNANDO (2014). *Prontuario de plazos de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de Diciembre)*. (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 20 febrero 2015)

FERNÁNDEZ FIGUEROA GUERRERO, F.:” Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (Legislación y Jurisprudencia). Editado por la Junta de Andalucía, 1ª ed. Sevilla, 2004.

FERNÁNDEZ GONZALEZ, F.J.: “La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman”, Civitas, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ MARQUEZ, O.: “Altos cargos del sector público y personal de entidades de crédito” en AAVV, (Montoya Melgar, A. y García Murcia, J. Dirs): Comentario a la reforma laboral de 2012, Pamplona, Aranzadi-Civitas, 2012.

FERNÁNDEZ MIRANDA, JORGE... “El estatuto básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público” en revista española de derecho Administrativo. Núm. 139. Julio-septiembre 2008.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado social”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 69, Madrid, septiembre-diciembre de 2003.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R.:” La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 25, 2011.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: “Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación”, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, Madrid, 2002.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “La reordenación del sector público andaluz: reflexiones para el debate”, Revista Andaluza de Administración Publica, núm. 80, mayo-agosto, 2011.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S.:” Los orígenes de la beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado liberal”, en “La razón histórica”, núm. 1, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J.: *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría General. Derecho Comparado*. Civitas, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Los derechos históricos de los territorios forales”, Ed. CEC-Civitas, Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R... “Entre el derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente), Abella, Madrid, 1987.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Curso de Derecho Administrativo”, Vol.I, decimotercera edición, 2006.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 5, 2007.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Informe del Círculo de empresarios de Galicia, Un nuevo mapa municipal para Galicia”, Cuadernos para el debate núm. 16, Club Financiero de Vigo, 2009.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *La Constitución de 1812: Utopía o realidad*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Discurso de apertura leído el 24 de octubre de 2011, Dykinson, 2011.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “El sistema constitucional español”, Dykinson, 1992.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?”, en IGLESIAS PRADA, A. L., (Coord.) *Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, Vol. IV, Cívitas, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: “La creación de nuevos municipios por segregación”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: “Regímenes de intervención administrativa. Autorización, comunicación previa y declaración responsable”, *Autonomías*, 42, 2011.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: “La creación de nuevos municipios por segregación”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR, LC.: “El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control” en monográfico, “Control Judicial de las Administraciones Públicas”, *Revista jurídica de Castilla y León*, Valladolid, 2012.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Los falsos empleados públicos: el personal eventual”, en *Revista General de Derecho Administrativo (RGDA)*, núm. 34, 2013.
- FERNANDO PABLO, M.: “Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *REDA*, 73, 1992.
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La Ley del más débil*. Trotta, Madrid, 1996.
- FERRAJOLI, L.: *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1998.

FERRAJOLI, L.: Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional, Trotta, Madrid, 2011.

FERRAJOLI, L.: “Derechos Fundamentales”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.

FERRAJOLI, I.: *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Laterza, Roma, 2010.

FERRAJOLI, L.: “Libertad de circulación y constitucionalismo global”, en *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 2004.

FERRÁN DILLA, J.:” El control de la gestión económico-financiera en el sector local y la responsabilidad contable”, en A. PALOMAR OLMEDA; M. GARCÉS SANAGUSTÍN,(Directores), *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

FERRANDO BADÍA, J. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. Tecnos, Madrid, 1986.

FERRASANS CARAMÉS, C.: "La reordenación del sector público local", Cuadernos de Derecho Local, nº34, Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero 2014.

FERRASANS CARAMÉS, C: “La reordenación del sector público: efectos de la integración del personal en las agencias”, Comunicación presentada en el X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla ,21 a 23 septiembre de 2011.

FERREIRA FERNÁNDEZ, J.: “Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características”, REALA, núm. 310, mayo-agosto 2009.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.:” La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Economía Política Urbana*, núm. 6, 2006.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.:” El acceso y la provisión de puestos de trabajo”, Aranzadi, Pamplona, 2005.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J.: “El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español”, CEDECS, Barcelona, 1999.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: “Constitución y haciendas locales”, Revista Jurídica de Cataluña, núm. 4, 1984.

FERREIRO LAPATZA, J. J.:” La hacienda de las comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía”, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985.

FERREIRO LAPATZA, J. J.:” Hacienda provincial”, en La provincia en el sistema constitucional (Gómez-Ferrer Morant, Dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

FERREIRO LAPATZA, J. J.:” La hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional”, en Tratado de Derecho financiero y tributario local, Marcial Pons- Diputación de Barcelona, Madrid, 1983.

FERREIRO LAPATZA, J. J.:” Tasas y precios públicos”, en Tratado de Derecho financiero y tributario local, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1993.

FERREIRO LAPATZA, J. J.:” La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988: Aplicación y reforma” en Quincena Fiscal, núm.6, 1998, pág. 9 y ss.

FERRERES COMELLAS, V.: “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006.

FERRERES COMELLA, V. “Una defensa de la rigidez constitucional”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000.

FERRET I JACAS, J.:” Régimen local”, en Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, vol. I, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1990.

FIGUERUELO, A.: (Coord.) *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres*, Comares, 2007.

FINA, L.: *El reto del empleo*, Madrid, 2001; McGraw-Hill/Interamericana de España.

FIORAVANTI, M.: *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 1996.

FIORAVANTI, M., *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, trad. M. Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2001.

FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: “Reflexiones sobre la pretendida reforma del Régimen local”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, 21 de junio de 2013.

FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (segunda parte)”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, 10 de septiembre de 2013.

FLORES DOMÍNGUEZ, L.E. “Una primera lectura del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. La reforma de nuestro régimen local”, Diario del Derecho Municipal, Iustel, 2012.

FLORES DOMÍNGUEZ, L.E. (2013). *El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades en la versión definitivamente aprobada (Parte I), (Parte II)*. (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 10 marzo 2015).

FLORES DOMÍNGUEZ, L.E: “La reordenación del sector público local”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero, 2014.

FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.:” El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, 4 y 10 de Septiembre de 2013.

FLUVIÁ, M., RIGALL I TORRENT, R. y GARRIGA, A.: “Déficit en la provisión local de servicios públicos y tipología municipal”, en *Revista de Economía Aplicada*, núm. 48, 2008.

FONDEVILA ANTOLÍN, J.:” Reflexiones en torno al informe para la preparación de un Estatuto Básico del empleado público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo básico”, REALA, núm. 298-299, 2005.

FONDEVILA ANTOLIN, J: “Provisión de puestos de trabajo y movilidad”, Cap. XIII, obra dirigida por Luis Ortega Álvarez, AA.VV, Estatuto Básico del Empleado Público, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007.

FONDEVILA ANTOLIN, J: La selección y pérdida de la condición de empleado público, especial referencia a su aplicación en la Administración Local, Atelier, Barcelona, 2008.

FONDEVILA ANTOLIN, J: “Manual para la Selección de Empleados Públicos”, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2012.

FONDEVILA ANTOLIN, J. “Constitución y empleo público”, Comares, 2000.

FONDEVILA MARÓN, M.: *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea. Prolegómenos al estudio de Javier Ruipérez Alamillo*, REUS, Madrid, 2014.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Government financial statistics. YEARBOOK, 2014. Washington D.C. 2014.

FONT, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

FONT I LLOVET, T.: “La reforma de la planta local”, *Revista española de derecho Administrativo*, núm. 158, 2013.

FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. “Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”, en *Anuario de Gobierno Local 2011*, Gobierno Local: ¿crisis o renovación? Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A.:” Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013.

FONT I LLOVET, T. y PERDIGÓ I SOLÁ, J.:” Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2002.

FONT I LLOVET, T.: “La reconstrucción de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los Estatutos”, *Anuario de Derecho Local*, 2003. Fundación Democracia y Gobierno Local/Instituto de Derecho Público, 2004.

FONT I LLOVET, T.:” La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en FONT I LLOVET, T. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons, Barcelona, 1999.

FONT I LLOVET, T., “Aproximación a la estructura de la Administración local en España”, en FONT I LLOVET, T., *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992.

FONT I LLOVET, T.: “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías” *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local/ Instituto de Derecho Público, 2005, *Estado autonómico y gobierno local: Inicio de un nuevo ciclo*” *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público, 2006, y “Autonomía local y Estatutos: Crónica de un compromiso”, *Anuario del Gobierno Local*, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local,/Instituto de Derecho Público, 2007.

FONT I LLOVET, T.: “Gobierno Local y Estado Autonómico”, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2008.

FONT I LLOVET, T.: “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución; Perspectivas de Cambio”, Anuario del Gobierno Local 1998, Diputación de Barcelona. Marcial Pons, 1999.

FONT I LLOVET, T.: “La nueva posición del gobierno local en el Estado de las autonomías”, Informe Comunidades Autónomas, 1998, Instituto de Derecho Público, 1999.

FONT I LLOVET, T.: “La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local”, Cuadernos de derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

FONT I LLOVET, T.: “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, Anuario del Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local, e Instituto de Dret Public, Barcelona, 2013.

FONT LLOVET, T.: “La reforma de la planta local”, REDA, núm. 158, 2013.

FONT Y LLOVET, T.: “Perspectivas de organización supramunicipal”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 226, abril-junio, 1985.

FORCADELL I ESTELLER, XAVIER.(2013). *Centralización vs. Descentralización*. (Artículo en línea), Revista Democracia y Gobierno Local. Núm.23. Cuarto trimestre 2013. Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 23 septiembre 2015).

FORSTHOFF, E.: *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffré, Milano, 1973, N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978.

FORSTHOFF, E.: *El Estado de la sociedad industrial*, IEP, Madrid, 1975, págs. 120-122, y *Tratado de Derecho Administrativo*, IEP, Madrid, 1958.

FOSTER, J., GREER, J. y E. THORBECKE, E. (1984): “A class of decomposable poverty Measures”, *Econometrica*, 52.

FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (Eds.). *Asimetría Federal y estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Trotta, Madrid, 1999.

FOURAGE,D.: *Costs on non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies –And the costs of not having them*, Report for the Employment and Social Affairs DG– European Commission, 2003.

FRAGA IRIBARNE, M., “Reforma política y reforma constitucional”, VV. AA., *Fenómenos de crisis y futuro de España*, Unión Editorial, Madrid, 1981.

FRAGA IRIBARNE, M., *Ideas para el desarrollo constitucional*, INAP, Madrid, 2003.

FRAILE MALDONADO, M.: ¿Evaluación de políticas públicas y preferencias sobre nivel de gobierno? en Santiago Pérez-Nievas Montiel, Mariano Torcal Loriente, Laura Morales Diez de Ulzurrun (Coords.).*España: sociedad y política en perspectiva comparada*, Valencia: Tirant lo Blanch.

FRAZER, H., y MARLIER, E.: “Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures”, Independent Experts on Social Inclusion (Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD),2011. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu> [15/05/2012].

FREEMAN, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (Pitman Series in Business and Public Policy), Harper Collins College Division.

FREIXES SANJUAN, T.: *Los derechos sociales de los trabajadores en la Constitución*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.

FREIXES SANJUAN, T.: “La igualdad y el futuro de Europa: Reflexiones en torno al proceso de constitucionalización”, en Artículo 14. Una perspectiva de género. Boletín de Información y Análisis Jurídico, nº 16, Instituto Andaluz de la Mujer, septiembre de 2004.

FREEMAN, G. (1986). “Migration and the Political Economy of the Welfare State”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 485: 51-63.

FRIEDKIN, N. H. “Social Cohesion”, *Annual Review of Sociology*, 30, 2004.

FUENTETAJA PASTOR, J.: “Autonomía local y legislación básica”, en PARADA VAZQUEZ, R y FUENTETAJA PASTOR, J.A. (Drs), *Reforma y retos de la Administración local*, Marcial Pons, 2007.

FUENTETAJA PASTOR, J.A.: “Régimen jurídico de la función pública” obra colectiva realizada por Josefa Cantero Martínez, Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, Luis Francisco Maeso Seco y Belén Marina Calvo, Lex Nova, 2013.

FUENTETAJA PASTOR, J.A.: "La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público", en Anuario de Derecho Municipal, núm. 1, 2007.

FUENTETAJA PASTOR, ANGEL.: "Reforma y retos de la Administración Local", Edit. Marcial Pons. 2007.

FUENTETAJA PASTOR, J.A.: "Pasado, Presente y Futuro de la Administración Pública" Civitas, Thomson-Reuters, Madrid, 2013.

FUENTETAJA PASTOR, J. A.: "Sanidad y entidades locales", en "Las competencias locales", J. R. PARADA VÁZQUEZ Y C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Dir.), Marcial Pons, Madrid, 2007 .

FUENTETAJA PASTOR, J. A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: "Manual de Derecho Local", Iustel, Madrid, 2013.

FUERTES LOPEZ, F.J.: "Ley Básica del Régimen Local", Ed. COSITAL-Ed. Thomsom-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004.

FUERTES LÓPEZ, MERCEDES.: "Bancarrotas del Estado y Europa como contexto", Marcial Pons, Madrid, 2011.

FUERTES LOPEZ, M.: "Fórmulas alternativas de prestación de los servicios públicos locales", en VV.AA, (J.L. Rodríguez-Vigil Rubio y R. Fernández Llera, coord.), "Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia", Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 2013.

FUERTES LÓPEZ, M: "Los riesgos del riesgo de explotación (crítica a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las concesiones de servicio público y los contratos de servicios)", En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.) y Bernal Blay, M.A. Observatorio de Contratos Públicos, 2012, Aranzadi, 2013.

FULLER, L.L.: *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1969.

FUNDACIÓN FOESSA 2008. VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

FUNDACION LUIS VIVES *Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social*. Madrid, Fundación Luís Vives: Cuaderno Europeo 2, 2005.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL. (2014). *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*. (Guía en línea). Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 17 marzo 2016).

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014). *La implementación de la LRSAL*. Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 13 octubre 2015).

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011). *Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios en España*. (Libro en línea), Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 10 abril 2015).

GALÁN GALÁN, A.: “El reglamento orgánico local”, INAP, Madrid, 2004.

GALÁN GALÁN, A.: “El reparto del poder sobre los gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local”, Anuario del Gobierno Local, 2010, Fundación Democracia y Gobierno Local/ Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011.

GALÁN GALÁN, A.: “La potestad normativa autónoma local”, Atelie, Barcelona, 2001.

GALÁN GALÁN, A.: “La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias”. Fundación Democracia y Gobierno Local, Debates Locales, 3, 2012.

GALÁN GALÁN, A.: “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local. ¿es esta la reforma?”, Anuario del Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2013.

GALÁN GALÁN, A.:”El régimen especial de los municipios de gran población”, en Anuario del Gobierno Local, 2003, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004.

GALÁN GALÁN, A.:” La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

GALÁN GALÁN, A.: “Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales” en *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2009.

GALDÓN BRUGAROLA Y LÓPEZ DE GARAYO: *Déficit del sector público y democracia*, Rialp, Madrid, 1983.

- GALERA VICTORIA, A.: “Mujer y participación política. El nuevo marco legal”, *Revista jurídica de igualdad de género*, nº 2, 2007.
- GALOFRÉ ISART, A.:” Comentarios breves sobre el documento de reforma de las Administraciones públicas”, *Revista Digital del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, núm. 20 (julio-septiembre 2013).
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. y RODRÍGUEZ MADROÑO, P.: “La desigualdad de género en las crisis económicas”, en *Investigaciones Feministas* núm 2, 2011.
- GALLANT, Ch.: *Développements récents en matière de droits sociaux/Recent developments in the field of social rights*. Strasbourg, 2008: Conseil de l’Europe.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: “Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación, autonomía local, opinión pública), Civitas, Madrid, 1994.
- GALLEGO ANABITARTE, A; CHINCHILLA PEINADO, J. A.; DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.:” Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización, 2000.
- GALLEGO Y BURIN, A.: “Municipios grandes, medianos y pequeños. Estudio especial de las entidades rurales”, *Graficas Uguina*, Madrid, 1955.
- GALLEGO CÓRCOLES, I.: “La racionalización técnica de la contratación”, *Contratación Administrativa práctica*, núm. 120, 2012.
- GALLEGO CÓRCOLES, I: “Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (I y II)” *Revista Contratación Administrativa Práctica*, La ley, núms.111 y 112, septiembre y octubre de 2011.
- GALLIE, B., y PAUGAM, S. (eds.): *Regímenes de bienestar y de la experiencia del desempleo en Europa*, Oxford: 2000, Oxford University Press.
- GALLIGAN, B.: “Comparative Federalism”, en RHODES, R.A.W., BINDER, S. A. y ROCKMAN, B. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.

GAMBINO, S.: “Derechos fundamentales y formas de Estado: reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, 117 (nueva época), Julio-Septiembre 2002.

GÁMEZ MEJÍAS, M. M.:” La Administración educativa: control y autonomía”, Iustel, 2010.

GANGL, M.: “Changing labour markets and early career outcomes: labour market entry in Europe over the past decade”, *Work, Employment & Society*, 16(1),2002, 67-90.

— “European patterns of labour market entry. A dichotomy of occupationalized systems vs. non-occupational systems”, *European Societies*, 4,2001.

GARCÉS SANAGUSTIN, M.:”Por un Estado autonómico, nacional y viable”, FAES, Madrid, 2010.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel: “Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos”. McGraw-Hill, 1996.

GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, A., “La penúltima reforma del modelo de financiación autonómica. Problemas y desafíos”, *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005.

GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. *Revista de la Administración Pública*, número. 187, 2012.

GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J: “La reestructuración del sector público fundacional”, en AA.VV, *Anuario de Derecho de Fundaciones*, 2012, Iustel, Madrid, 2013.

GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

GARCÍA CUADRADO, A. M., “Las disposiciones del Gobierno y la Administración”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *La acelerada tramitación parlamentaria*

de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional) Teoría y realidad constitucional. núm. 29, 2012.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 28, 2011.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16, 2005.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: “La autonomía del Derecho Político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española” en *Organización territorial del estado (Administración Local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos de la autonomía local”, en *Parlamento y Constitución*, núm. 6, 2002.

GARCÍA GARCÍA, R.: “La efectividad de los derechos sociales en el nuevo contexto europeo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 65-1, Enero-Abril 2003.

GARCÍA GESTOSO, N., “La reforma de la Constitución en el estado constitucional: su significado, funciones y alcance”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, núm. 1, 2008.

GARCÍA HERRERA, M.Á. (dir.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997.

GARCÍA HERRERA, M. A., “Poder judicial y Estado social: legalidad y resistencia constitucional”, en P. Andrés Ibáñez (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996.

GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M. V., “La reforma constitucional” FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la CE*, Vol. II, UNED, Madrid, 1978.

GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M., “Perfil ambivalente de la fórmula de reforma constitucional en la dialéctica permanencia-cambio”, *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990.

GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M. V., “La reforma constitucional y las

cláusulas de intangibilidad”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M. V., *Reforma y permanencia constitucional*, CEPC, Madrid, 2002.

GARCÍA-DOBARCO GONZÁLEZ, B., “Reforma constitucional y Unión Europea: notas para un debate político”, *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005..

GARCÍA LÓPEZ, E., “Democracia cívica y reforma constitucional: el proceso de revisión constitucional en España”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, núm. 1, 2002.

GARCÍA MACHO, R.:”La autonomía municipal y su protección en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 109, 1986.

GARCÍA MANRIQUE, R., “Los derechos sociales como derechos subjetivos”, *Derechos y libertades*, nº 23, 2010.

GARCÍA MEXÍA, Pablo, “Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 17, 2006.

GARCÍA MORALES, M. Jesús:” Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos”, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

GARCÍA MORALES, M. Jesús:” Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, (junto a Xavier Arbós y José Antonio Montilla), CEPC, Madrid, 2006.

GARCÍA MORALES, M. Jesús:” Las relaciones de colaboración en el Estado autonómico a los treinta años de la Constitución, en *Treinta años de Constitución*”, obra colectiva dirigida por Javier García Roca, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

-“Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” en RAMIREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979; insertado en sus *Obras Completas*, CEC, Vol. III, Madrid, 1991.

GARCÍA RETORTILLO, R.:” La veguería como Gobierno local intermedio en Cataluña”, Huygens, Barcelona, 2008.

- GARCÍA RETORTILLO, R.: "Libro blanco para la reforma del gobierno local", Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.
- GARCÍA RETORTILLO, R.: "Libro Verde de los Gobiernos locales intermedios en España", Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.
- GARCÍA RETORTILLO, R.: "La autonomía local en Alemania a los dos siglos de su nacimiento: su posición jurídico-institucional", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312, 2010.
- GARCÍA ROCA, J.: "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 2000.
- GARCÍA ROMERO, M. B.: *Rentas mínimas garantizadas*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999.
- GARCÍA RUBIO, F.: "La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización", La reforma de 2013 del régimen local español (Dir.: SANTAMARÍA PASTOR, J.A.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.
- GARATE CASTRO, J.: "Descentralización productiva por medio de contratos de obras y servicios. Algunas cuestiones laborales y de Seguridad Social, con especial referencia a las Administraciones públicas", *Actualidad Laboral*, 2004.
- GARCÉS MASCAREÑAS, B., FRANCO-GUILLÉN, N. y SÁNCHEZ MONTIJANO, E.: "Entre la inclusión y la exclusión. Los discursos políticos en las elecciones municipales de 2011 en Cataluña". *Anuario de la Inmigración en España*, CIDOB, Barcelona, 2012.
- GARCÉS SANAGUSTIN, M.: "Por un Estado autonómico, nacional y viable", FAES, Madrid, 2010.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M., "Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004.
- GARCÍA ANEZ, J.: "Los Municipios de Gran Población. Un comentario al Título X de la Ley de Bases del Régimen Local", *Revista de Estudios Locales*, núm. 92, mayo de 2006.
- GARCÍA CAPÓ, G.: "Análisis del modelo de distribución de competencias en España, Alemania y USA, e identificación de oportunidades para la mejora del sistema español", Editorial del informe IEB sobre el Federalismo Fiscal, 2011, Barcelona, 2011.

GARCÍA DE ENTERRIA, E.: “Curso de Derecho Administrativo”, I. Civitas, Madrid, 1997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo:” Problemas actuales del régimen local”, Aranzadi, Madrid, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: “Curso de Derecho Administrativo I”, duodécima edición, Civitas, Madrid, 2004.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, Revista de Administración Publica núm.17, mayo-agosto 1955.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: “La formación del régimen municipal francés contemporáneo”, en Revolución Francesa y Administración Contemporánea”, 2 edición, Ed. Taurus, Madrid 1981.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo”, Revista de Administración Publica, núm. 38, 1962, (Edición separada en Ed. Civitas, Madrid, 1974).

GARCIA DE ENTERRIA, E.: “Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura” Anuario de Derecho Civil, 1976, (2 edición en Santander, 1986).

GARCIA DE ENTERRIA, E.: “La Administración española”. Edit. Alianza Editorial. (Conferencia sobre administración local y periférica del Estado: problemas de articulación, pronunciada el 15 de septiembre de 1969 en el curso Problemas políticos de la vida local, instituto de estudios Políticos y Delegación Nacional Provincial en castillo de Peñíscola.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.:” La provincia en la Constitución”, en La provincia en el sistema constitucional (Gómez-Ferrer Morant, Dir.) Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Crónica Parlamentaria* 1/2013, Instituto Estudios Fiscales, 2013.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.:” La autonomía del Derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución española”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.:” Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos de la autonomía local”, en Parlamento y Constitución, núm. 6, 2002.

GARCIA FERNÁNDEZ, J.: ”El origen del municipio constitucional” Ed. IEAL, Madrid, 1983.

GARCIA GONZALEZ, R.L.: “La flexibilidad interna en la reforma laboral”, La Ley, núm. 7488, 2010.

GARCÍA HERRERA, M.A. (dir.): El constitucionalismo en la crisis del Estado social, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997.

-(edit.): Constitución y democracia, 25 años de constitución democrática en España, CEPC y Universidad del País Vasco, Bilbao, 2005.

- “Rigidez constitucional y Estado Social” en AA.VV. La experiencia jurisdiccional: del Estado legislativo de Derecho al Estado constitucional de Derecho. Escuela Judicial-Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998.

GARCÍA LUENGO, J.: “Los supuestos de nulidad de pleno derecho establecidos al margen de la Ley de procedimiento común”, RAP, 159, 2002, págs. 137 y ss.

GARCÍA MARTÍNEZ, A.:” La participación de empresas privadas en la inspección de los tributos locales”, Tributos locales, núm. 68, 2007.

GARCÍA MORALES, A: *La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales*, en “Los derechos sociales como derechos justiciables”, Ed. Bomarzo, Albacete, 2010.

GARCÍA MORALES, M. J.:” La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria”, en Anuario del Gobierno Local, 1997, Diputación de Barcelona-Marcial Pons.

GARCIA MORILLO, J.:”La configuración constitucional de la autonomía local”, Madrid, 1996.

GARCIA MORILLO, J.; PEREZ TREMP, P. Y ZORNOSA PEREZ, J.: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

GARCÍA MACHO, R. J.: Los derechos fundamentales sociales y el derecho a la vivienda como derechos funcionales de libertad, Revista Catalana de Dret Públic, nº. 38, 2009.

GARCÍA MANRIQUE, R.: Los Derechos sociales como derechos subjetivos, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, nº. 23, 2010.

GARCÍA OVIEDO, Carlos: "Manual de Derecho Administrativo". Editado por Enrique Martínez Useras: E. I. S. A., 7ª ed. Madrid, 1959.

GARCÍA ROCA, J.: "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", en Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, INAP, Madrid, 1997.

GARCÍA ROCA, F.J.: "El concepto actual de la autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", REALA, núm.282, Madrid, 2000.

GARDE ROCA, J. A.: "La evaluación de las políticas públicas y su institucionalización en España, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006.

GARDE ROCA, J. A.: *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas :reflexiones y propuestas de creación, informe comisión expertos, Madrid, INAP, 2005.*

GARDE ROCA, J.A.: "¿La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España?" en *Auditoria pública: revista de los órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 39, 2006.

GARCÍA RUBIO, F.: "La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización", en "La reforma de 2013 del régimen local español" (Dir.: SANTAMARÍA PASTOR, J. A.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

GARCIA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: "El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012, REDF. Núm. 160, 2013.

GARCÍA TORRES, J.: "La IIª Reforma Constitucional: breve apunte con alguna perplejidad", *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*, Madrid, 2012.

GARDEÑES SANTIAGO, M.: "La aplicación de la regla del reconocimiento mutuo y su incidencia en el comercio de mercancías y servicios en el ámbito comunitario e internacional", Eurolex, Madrid, 1999.

- GARRIDO FALLA, F.(ed.): El modelo económico en la Constitución española, IEE, Madrid, 1981.
- GARRIDO FALLA, F. “Privatización y reprivatización”, Revista de Administración Publica, núm. 126, Madrid, 1991.
- GARRIDO FALLA, F: “Origen y evolución de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas”, en Pérez Moreno, A. (Coord.), Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Fº Clavero Arévalo, Vol. I Civitas, Madrid, 1994.
- GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 1985.
- GARRIDO LOPERA, J.M.: “El servicio de abastecimiento de aguas a poblaciones”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973.
- GARRIDO YSERTE, R., MANCHA NAVARRO, T. Y CUADRADO ROURA, J. R. “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”, *Investigaciones Regionales*, 10, 2007.
- GARRIDO MAYOL, V.:” La provincia en el Estado autonómico: Perspectivas de futuro” en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 80, 1993.
- GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.
- GARRORENA MORALES ,A.: “Valores superiores y principios constitucionales”, en *VVAA Estudios de Derecho público en homenaje a Juan José Ruíz-Rico*, vol. I, 1997.
- GARZÓN VALDÉS, E., “Representación y democracia” en *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- GAVARA DE CARA, J.C.: La dimensión objetiva de los derechos sociales, Barcelona: Bosch. Cuadernos de Derecho Constitucional, 2010.
- GAY, E.: TRÍAS, X.; NAVARRO, V.; REVENTÓS, J.: *El futuro del Estado del bienestar*, Barcelona, CEDECS, 2002.
- GERN, Alfons.:” Deutsches Kommunalrecht”, Nomos, Baden-Baden, 1994.
- GIUBBONI. S.: “Da Roma a Nizza. Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell’Unione Europea”, en *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, núm. 7.
- GIL JIMÉNEZ, F.:” Reflexiones sobre la regulación de la hacienda local”, en RHL, núm.87, 1999.

GIL PLANA, J.: “Despidos colectivos: aspectos sustantivos”, en AAVV (Montoya Melgar A. y García Murcia J. Dirás): Comentario a la reforma laboral de 2012, Madrid, Civitas, 2012.

GIL PLANA, J.: “La aplicación del despido por causas económicas, organizativas o de producción en el sector público”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm.155, 2012.

GIMÉNEZ ABAD, M.: “La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector público”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II, 1996.

GIMÉNEZ MONTERO, A.: *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.

GIMENO FELIU, J.M.: “La Ley de Contratos del Sector Publico: ¿una herramienta eficaz para garantizar la integridad? Mecanismos de control de la corrupción en la contratación pública”, REDA núm.147, (2010), pp 517-535 y “Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y el CPP”, REDA, 156.

GIMENO FELIU, J.M: “Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2010.

GIMENO FELIU, J.M: “Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y el CPP”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, octubre-diciembre de 2012.

GIMENO RUIZ, A.: “La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables”, *Actualidad Financiera*, monográfico 2.º trimestre, 1997.

GIRÓN VELASCO, E.: “Comentario al art. 187”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Cruz Villalón/Medina Guerrero dirs.), Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012.

GIOIOSA, M.: *Los derechos sociales de los extranjeros en Italia: un análisis comparado con España*, *Revista de Derecho Político*, nº. 80, 2011.

GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coords.), “Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno”, Ariel, Barcelona, 1998.

GOMES CANOTILHO, J.J., *Teoría de la Constitución*, Ed. Dykin-son. Madrid, 2004.

GÓMEZ DE LAS ROCES, H., “El futuro incierto del Estado”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

GOMEZ –FERRER MORANT, R.: “La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales”, en estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 1991.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: “Los principios de unidad y autonomía en el EACV”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R.:” Legislación básica en materia de régimen local: Relación con las leyes de las comunidades autónomas”, en *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R.:” Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, (mayo-agosto 1987).

GÓMEZ ISA,F.: “The Reversibility of Economic, Social and Cultural Rights in Crisis Contexts”, WP 1, 2011.

GÓMEZ ISA, F. & FEYTER, K., *International Human Rights Law in a global context*, University of Deusto, Bilbao 2009.

GÓMEZ LUGO, Y. (2008), "La urgencia en el «iter legis»: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno", *Revista de Derecho Político*, Núm. 71-72, págs. 703-733. Disponible en línea: <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico2008-20>. Revisado el 8 de enero de 2016.

GÓMEZ LUGO, Y. (2009), "El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado", *InDret*, Núm. 4, págs. 1-21. Disponible en línea: http://www.indret.com/pdf/668_es.pdf. Revisado el 8 de enero de 2016.

GÓMEZ MONTORO, A.:” La garantía constitucional de la autonomía local (algunas consideraciones sobre el Proyecto de reforma de la LOTC), en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, núm.1, 1999.

GÓMEZ MONTORO, A.: “La garantía constitucional de autonomía local” en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 1, 1999.

GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.:” Aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas y entes locales. La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria”, en *Presupuesto y Gasto Público 27/2001*.

GÓMEZ PUERTO, A.:” Administración local y efectividad de la protección del medio ambiente”, en V. ALMONACID (Dir.), “Estudios sobre la modernización de la Administración local: Teoría y Práctica”, La Ley/ El Consultor, Madrid, 2009.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*. Sanz y Torres, Madrid, 2011.

GÓMEZ SERRA, M.: *Evaluación de los Servicios Sociales*. Ed. Gedisa, S.A. Barcelona, 2004.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, Carlos:” Los convenios interadministrativos de los entes locales”, Montecorvo, Madrid, 2007.

GONZÁLEZ ALONSO, A.: “La última reforma del mercado laboral y su aplicación al sector público”, *Actum Social*, núm. 61, 2012.

GONZÁLEZ BALLESTEROS, J.: “La creación de puestos reservados a personal directivo en los municipios catalanes de régimen común a la luz del Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor*, núm. 21, 2007.

GONZÁLEZ BEIFUSS, M.:” El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania”, en *Anuario de Gobierno Local 1997*, Diputación de Barcelona-Marcial-Pons, Barcelona, 1997.

GONZALEZ BUSTOS, M.A.: “La actividad relacional de colaboración y de coordinación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con su Administración Local” en *Panorama jurídico de las Administraciones Publicas en el s. XXI*, homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca.

GONZALEZ BUSTOS, M.A.: “Los Bienes de Propios. Patrimonio Local y Administración” *Marcial Pons*, 1998.

GONZÁLEZ CAMPOS, JULIO.: “Curso de Derecho internacional público”, p. 288, *Civitas*, 2002.

GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ, P., CASTRO PÉREZ L. y FARMER, M.: “Una metodología para la medición de los costes administrativos: el Standard Cost

Model, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., “La Constitución y su reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986.

GONZÁLES FERNÁNDEZ, J.J.: “Duplicidades y competencias impropias de los municipios: el ejemplo de Madrid”. Blog sobre actualidad política y jurídica, 23 de agosto de 2012.

GONZALEZ GARCIA, J.V.: “La transposición de la directiva de servicios: aspectos normativos y organizativos en el Derecho español”, *Revista española de Derecho Europeo*, 32, 2009.

GONZALEZ LÓPEZ, M^a C: “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su aplicación a las entidades locales”, *Boletín Derecho Local*, 1.12.2013.

GONZÁLEZ MORENO, B.: *El estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos fundamentales*, Madrid Universidad de Vigo, Civitas, 2002.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.:” Delegación, sustitución y avocación de funciones”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), “*Tratado de Derecho Municipal I*”, 3^a ed., Iustel, Madrid, 2011.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J.,: “El derecho a una vivienda digna y adecuada” en *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

GONZALEZ PEREZ, J. GONZALEZ NAVARRO, F. GONZALEZ RIVAS, en *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de Enero de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, 1999.

GONZALEZ POMAR, J., GARCÉS SANAGUSTÍN, M., ELORRIAGA PISARIK, G., *Por un Estado autonómico, nacional y viable*, FAES, Madrid, 2010.

GONZALEZ PUEYO, J.: “Control y fiscalización” en AAVV, *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, Ed. Civitas, 1 ed., Madrid, 2005.

GONZÁLEZ PUEYO, J. M.:” Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios, MAP, Madrid, 1990.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.:” Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”, en REALA, núm.229, 1986.

GONZÁLEZ TEMPRANO, A.: “Crisis económica y Sector Público en los países desarrollados”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, nº 1, vol. 1, 2014.

GONZÁLEZ TEMPRANO, A.: *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago:” Relaciones interadministrativas”, en la obra colectiva dirigida por Federico CASTILLO BLANCO, *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, CEMCI, Granada, 2000.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.:” Tratado de Derecho Administrativo”, T. I. Aranzadi, 2008.

GONZALEZ-HABA GUIADO, V.M.: “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2. 2014, Tomo I, Ed. La Ley, Ref. 143/2013, p. 143.

GONZALO Y GONZÁLEZ, I.: “El sector público en España. Sujeto y campo de la actividad financiera pública. Régimen presupuestario”, 2 edición, Madrid, Dykinson, 2003.

GORDILLO, G. y ANDERSSON, K.:” From Policy Lessons to Policy Actions: Motivation to take Evaluation Seriously”, *Public Administration and Development*, núm. 24, 2004.

GORDILLO PÉREZ, L.I.: “A propósito de la reforma constitucional de 2011”, *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, núm. 25, 2011..

GORDILLO PÉREZ, L.I.: *Constitución y ordenamientos supranacionales. Las constituciones de entonces ya no son las mismas*, CEPC, Madrid, 2012.

GORDILLO PÉREZ, L.I. y MUGICA ALCORTA, R.: “Introducción al sistema normativo foral de los Territorios Históricos. Consideraciones y propuestas”, en la obra coordinada por L.I. Gordillo Pérez, *El poder normativo de Bizcaia en un contexto multinivel y transnacional: retos y desafíos*, 2012.

GORDILLO PÉREZ, L.I., “A propósito de la reforma constitucional de 2011”, *El Cronista* núm. 25, 2012, pág. 32; TAJADURA TEJADA, J., “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de Razón Práctica* núm. 216, 2011.

GORDILLO PÉREZ, L.I., *Constitución y ordenamientos supranacionales. Las constituciones de entonces ya no son las mismas*, CEPC, Madrid, 2012.

GOZABLES PEQUEÑO, H.: “La demarcación municipal” en J. L. Rivero Ysern, (Dir.) *Derecho local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local*, Madrid, Iustel, 2012.

GRANDE YÁÑEZ, M., “Hermenéutica jurídica y justicia”, *Icade*, n. 82, 2011.

GRAWERT, Rolf.:” Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart”, en *VVDStRL*, 36, 1978.

GRIFFITHS, A. y NERENBERG, K. *Handbook of Federal Countries. Forum of federations*, 2002.

GRIFO BENEDICTO, M^a. Amparo:” Las entidades locales y las relaciones interadministrativas”, Iustel, Madrid, 2009.

GRIMM, D.: *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2006.

GROS ESPIEL, H., *Estudios sobre derechos humanos*, Cívitas, Madrid, 1988.

GROSMAN, L.S.: *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Librería, Buenos Aires, 2008.

GROVES, S. M., GODSEY, W. M. y SHULMAN, M. A.: *Evaluating Financial Condition: A Handbook of Local Government*, Third Edition, 2003, The International City/County Management Association.

GUIGLIA, G.: El derecho a la vivienda en la carta social europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales, *Revista de Derecho Político*, n.º. 80, 2011.

GUILLEN CARAMES, J.: y FUENTETAJA PASTOR, J.: “El principio de objetividad en la función pública (un análisis desde las jurisprudencia), revista Documentación Administrativa, núm. 289, enero-abril de 2011.

GUTIERREZ COLOMINA, V y RUIZ GALDON, J.M.: “Manual Práctico para la aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2004.

GUTIERREZ COLOMINA, V.: “La repercusión de la Directiva 2006/123/CE de servicios, en la intervención municipal sobre la edificación y uso del suelo: Licencias abreviadas, comunicaciones previas y declaraciones responsables”, Revista de Estudios Locales, Cunal, 158, 2013.

GUTIERREZ COLOMINA V Y RUIZ GALDON, J.M. : “Los Distritos. Gobierno de proximidad”, Ed. Thomson-Civitas, Direc. De la publicación GALÁN GALÁN A Y PRIETO ROMERO, C, 2007.

GUTIERREZ COLOMINA, V y RUIZ GALDÓN, J. M.: “Los Distritos en Málaga”. Del libro colectivo, Los Distritos. Gobierno de proximidad. Thomson-Civitas, 2007.

GUTIERREZ COLOMINA, V y RUIZ GALDÓN, J.M.: “Manual práctico para la aplicación de la Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local”, Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2003.

GUTIERREZ COLOMINA, V. “Comentarios sobre la legislación local de Andalucía”, Editorial Asesores locales, 2012.

GUTIERREZ COLOMINA, V.: “La Directiva 2006/123 de Servicios en el Régimen Local Valenciano”, del libro Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, 8/2010, de 23 de junio, coordinado por Gieure Le Caessant, J. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2011.

GUTIERREZ COLOMINA, V.: “Régimen Jurídico Estatal y Autonómico del Patrimonio Municipal del Suelo”, Editorial Bayern Hermanos, Barcelona, 2010.

GUTIERREZ COLOMINA, V.: “Tratado de Derecho Local” Dirigido por Tomás Cobo Olvera, Aranzadi-Thomson-Reuters, Capítulo II, 2010.

GUTIERREZ COLOMINA, V.: “Una retrospectiva en defensa de la legalidad municipal desde el urbanismo liberal decimonónico al desarrollo sostenible del siglo XXI en España”, en Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía”.

GUTIÉRREZ ROCA, A.: "El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España (once años de Plan Concertado)", REIS núm. 93, 2001.

GUY PETERS, B.: "Gestionando el Estado vaciado", Q. BRUGUÉ y J. SUBIRATS (selección de textos), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid, 1996.

HA-JOON CHANG. *23 things they don't tell you about capitalism*. Ed. Allen Lane, 2010.

HAARICH, S.N: ¿Diferentes sistemas de evaluación de las políticas públicas en Europa: España, Alemania y los países del Este? en *Revista española de control externo*, Vol. 7, Núm. 20, 2005.

HÄBERLE, P.: *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, (traduc. esp. por I. Gutiérrez Gutiérrez), Trotta, Madrid, 1998.

HÄBERLE, P.: "Siete tesis para una teoría constitucional del mercado", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, 2006.

HÄBERLE, P., *El Estado constitucional*, UNAM, México, 2003.

HÄDE, U. : "Finanzausgleich", J.C.B. Mohr, Tübingen, 1996.

HÄDE, U.: "Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform", *AöR* 135, 2010.

HALLER, Herbert: "Grundsätze der Finanzverfassung in Österreich", en *VVDStRL*, núm. 52, 1993.

HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1994.

HARCOURT, W., y WOESTMAN, L.: *The impact of the deepening economic crisis on women and gender equality in Western Europe*, Toronto, Association for Women's Rights in Development (AWID), 2010.

HARO, J., "Sobre los límites materiales de la enmienda y la reforma constitucional", CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. Y TEROL BECERRA, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thompson-Aranzadi, Madrid, Vol. 1, 2006.

HARRIS, D., and DARCY, J.: *The European Social Charter*, New York, Transnational Publishers, 2ª ed., 2002.

HEILNELL, H.: “Análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura de los gobiernos locales intermedios en países de la Unión Europea”, Elementos para un debate sobre la reforma constitucional de la planta local en el estado autonómico, Fundación democracia y Gobierno Local, 2012.

HEINELL, H.: “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del ‘Estado de las Autonomías’. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea”, *QDL*, núm. 29, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

HENDLER, Reinhard: “Das Prinzip Selbstverwaltung”, en *Handbuch des Staatsrechts IV* (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990.

HENGSTCHLÄGER, Johannes; JANKO, Andreas: “Der Finanzausgleich im Bundesstaat”, en *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich* (Herbert Schambeck, Hrsg.), Verlag Österreich, Wien 1997.

HENKEL, M.: “Government, Evaluation and Change”, Jessica Kingsley, Londres, 1991.

HEMERIJCK, H.: *Changing welfare states*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

HENKEL, H.: *Introducción a la Filosofía del Derecho*, Taurus, Madrid, 1968.

HENNEKE, Hans-Günter: “Kommunale Eigenverantwortung bei zunehmender Normdichte”, en *ZG*, 1994.

HENNEKE, Hans-Günter: “Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat”, en *DÖV*, 1996.

HENNEKE, Hans-Günter: “Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder”, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden, 1998.

HENNEKE, Hans-Günter:” Landesfinanzpolitik und Verfassungsrecht, R. V. Decker’s Verlag, Heidelberg, 1998.

HENNEKE, Hans-Günter:” Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Lands den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?”, en DÖV, 1998.

HENNEKE, Hans-Günter:” Kennt Finanznot kein Verfassungsgebot?- VerfGH NW läßt verfassungsrechtliche Garantien zu soft law degenieren-“, en DVBI, 1998.

HENNEKE, Hans-Günter:” Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, C.F. Müller, Heidelberg, 1999.

HERNÁNDEZ DOMINGO, R. y GÓMEZ-FERRER BAYO, L.:” La dirección pública profesional. El ¿papel? del personal directivo en la Administración local. (Legislación estatal y autonómica)”, en Revista de Estudios Locales (REL), núm. 163, 2013.

HERNÁNDEZ GONZALEZ, F.: “La autonomía local y sus límites en materia de servicios”, en VV.AA ,Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión”, MAP, Madrid, 1991.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, J.: “La directiva de servicios y su incidencia en el ámbito municipal”, El Consultor, 19, octubre 2000.

HERNANDEZ RUIZ, R.: “Las mancomunidades municipales”, Revista de estudios de la Vida Local, núm. 27 y 28, 1946.

HERNÁNDEZ VALLE, R., “El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993.

HERNÁNDEZ VALLE, R., “El control de constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional”, *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 4, núm. 2, 2006.

HERRERA, C.M.: *Les droits sociaux*, PUF, París, 2009.

HERRERO DE MIÑÓN, M.: *El valor de la Constitución*, Ed. Crítica, Barcelona, 2003.

HERREROS LÓPEZ, J.M. “La justiciabilidad de los derechos sociales”, *Lex Social*, Revista de los Derechos sociales, núm. 1/2011, julio-diciembre 2011.

HERVADA, J. & ZUMAQUERO, J., *Textos Internacionales de derechos humanos*, Eunsa, Pamplona 1978.

HESSE, K.: *Concepto y cualidad de la Constitución, Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1983.

HESSE, K.: *Derecho Constitucional y Derecho Privado*, Madrid: Civitas, 1995.

HESSE, K.: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit. págs. 85-88; T. MAUNZ y R. ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht*, C.H. Beck, München, 1994.

HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

HETTLAGE, Karl M.: “Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung”, en *VVDStRL*, núm. 14, 1955.

HEUN, Werner: “Strukturprobleme des Finanzausgleichs”, en *Der Staat*, núm.31, 1992.

HEUN, Werner: “Die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassungs-Probleme und Risiken”, en *DVBI*, 1996.

HESSE, J. J. y SHARPE, L. J., “Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations”, en HESSE, J. J. y SHARPE, L. J. (eds.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Nomos, Baden-Baden, 1991.

HESSE, K.: “Significado de los derechos fundamentales”, en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE (eds.), *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons-IVAP, 2001.

HILLS, J. 2011. Fuel Poverty: The problem and its measurement. Interim report of the Fuel Poverty Review. CASE Report 69. Centre for Analysis of Social Exclusion. The London School of Economics and Political Science.

HOLMES, S. y SUNSTEIN, C.R., *The Cost of Rights. Why liberty depends on taxes*, W.W. Norton, New York, 1999.

HOOD, C.: "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991.

HOPPE, Werner: "Probleme des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes der Kommunalen Selbstverwaltung", en *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa* (Grupp/ Ronellenfisch, ed.), Duncker & Humblot, Berlín, 1995.

HOPPE, Werner: "Probleme des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung", en *DVBI*, 1995.

HORNY, Heinrich: "Der Finanzausgleich für die Jahre 1985-1988", Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz, 1985.

HORTAS RICO, M.: "Financament municipal i creixement urbà dispers a Espanya", *Papers del Cil*, Diputació de Barcelona, 2011.

HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. (2008). «El papel de las Entidades Locales en el proceso de construcción europea», en Quintana, J. P. (director), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid.

HUETE GARCÍA, María Ángeles Y NAVARRO YAÑEZ, Clemente: "Las instituciones, las políticas y la colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local. Estudio comparado de casos", en *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 24, 2010: 33-52.

HUFEN, Friedhelm : "Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung", en *DÖV*, 1998.

HUICI SANCHO, L.: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Publicaciones UB, IEA, Barcelona, 2003.

HURTADO, F.: "La iniciativa Pública Local en la actividad económica", *Federación Valenciana de Municipios y Provincias*, núm. 12, 1994.

HURTADO LÓPEZ, G: "El rediseño y redimensionamiento del sector público local", en Santamaría Pastor, J.A. (Coor.) *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

IGLESIAS VILA, M., "El positivismo en el Estado constitucional" en CARBONELL SÁNCHEZ, M. y SALAZAR UGARTE, P. (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta-IIIJ-UNAM, Madrid, 2005.

IBARRA GUELL, Pedro. Democracia relacional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

ILIOPOULOU, A.: “La méthode ouverte de coordination: un nouveau mode de gouvernance dans l’Union Européenne”, en *Cahiers de Droit Européen*, núm. 3-4, 2006.

IMBERT, P.H.: “Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)?”, *Revue de Droit public*, mayo-junio 1989.

INSTITUT D’ECONOMIA DE BARCELONA. (2013). *Informe sobre Federalismo Fiscal*. La reforma local 13. (Informe en línea). Barcelona. (Fecha de consulta: 15 de octubre 2015).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2005. Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2008a. Encuesta de Presupuestos Familiares. Base 2006. Principales características.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2008b. Encuesta Social 2008: Hogares y Medio Ambiente.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2009. Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008. Nota metodológica (Versión abril de 2009). Subdirección General de Estadísticas y Análisis Sociales.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2010a. Encuesta de Presupuestos Familiares Base 2006. Fichero de usuarios. Año 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2010b. Encuesta de Condiciones de Vida. ECV(7). 2010. Cuestionario de Hogar.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA(INE) (2011): «Resultados definitivos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2010», Notas de prensa del INE, <http://www.ine.es>.

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE ENERGÍA (IDAE) 2011. Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Informe final. Secretaría General. Departamento de Planificación y Estudios, IDAE.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS: *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability*, 2008.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2011): *The global crisis: causes, responses and challenges*, Ginebra: ILO, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155824.pdf [03/04/2012].

— (2009) *World of work report 2009. The global job crisis and beyond*, Ginebra: International Institute for Labour Studies, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_118384.pdf [15/05/2012].

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO:

“Resolución de 28 de julio de 2011, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública”, BOE núm. 188, de 6 de agosto de 2011, Sección I.

IRWIN, G.: *Super Rich. The Rise of Inequalities in Great Britain and in the U.S.* Polity Press. 2007.

ISENSEE, Josef:” Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz- Ein Verfassungsproblem des Bundesstaates und der kommunalem Selbstverwaltung-“, en DVBI, 1995.

ITURRIAGA URBISTONDO, F. J.:” El personal directivo en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Especial referencia a la Administración Local”, en El Consultor, núm. 21, 2007.

IZQUIERDO HERNANDEZ E.J. y MOLINA GARCIA, M.: “La laborización de los funcionarios públicos”, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.

JACOBS, L.S.: *Pursuing Equal Opportunities. The theory and practice of egalitarian justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

JANER TORRENS, J. D., “La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, enero/abril 2010..

JAYAWICKRAMA, N., *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.

JELLINEK, G.F.: *Teoría general del Estado*, Comares, 1999.

JELLINEK, G.F., *System der subjektiven öffentliche Rechte*, 1ª ed., Mohr, Freiburg, 1892, págs. 63-76 y 109-129.

JELLINEK, G.F: *Reforma y mutación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1991.

JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997.

- “El Estado social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales*, nº 30, 2001.

- “La actualización de la Constitución Española ante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (coords.), *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

- “La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España”, en el colectivo *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

-“Retos pendientes del Estado Social español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996”, en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006.

-El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea” en *Cuadernos de Integración Europea*, nº4, 2006.

- La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas. *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 27-3, 2009.

-“La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30,2012.

-*Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Madrid, Tecnos 2003.

-La tutela supranacional de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa” (capítulo 5), en el colectivo *Derechos sociales y principios rectores* (coord. J.L. CASCAJO CATRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, y V. NAVARRO MARCHANTE), Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

-“Condicionamientos y límites de la potestad normativa del Gobierno valenciano: la problemática en torno a la factibilidad”, en la obra colectiva *Gobierno y Constitución* (coord. por Pablo Lucas Murillo de la Cueva), Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 703-725.

-*Jurisdicción Nacional y Control de Convencionalidad (a propósito del diálogo judicial global y la tutela multinivel de derechos)*, Cizur Menor, Thomson- Aranzadi, 2013.

- *European Constitution and Competition Policy*. Roma, Philos, 2005.

- *La jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales. Sistema de reclamaciones colectivas. Vol. I: 1998-2005*. Valencia, Tirant lo Blanch., 2007.

-“El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea” en *Cuadernos de Integración Europea*, 4, 2006.

-Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

- “La sinergia con las Defensorías del pueblo e instituciones análogas: Experiencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)” in La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo. Actas del I Congreso internacional del PRADPI; Dykinson, 2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL:” Vademecum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 100 cuestiones sobre su aplicación”, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.:” Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o ‘deconstrucción’ del gobierno local en España?”, Diario de Derecho Municipal. Iustel, junio de 2013.

JIMENEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.: “Informe sobre el empleo público local. Balance y propuesta para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público” Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

JIMENEZ ASENSIO, R...: “La función pública directiva en Francia, Italia y España” obra colectiva coordinada por Miguel Sánchez Morón, Madrid, INAP, 2007.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis. Políticas de ajustes en un marco de reformas”, en AAVV: El empleo público local ante la crisis, Barcelona, (Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI), 2011.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal” en AAVV (Fuentetaja Pastor, J.A. y Cantero Martínez, J. Dirs) Crisis económica y función pública, Pamplona, Aranzadi, 2012.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “Estatuto Básico del Empleado Público y configuración normativa del empleo público local” en Jiménez Asensio, R y castillo Blanco, E, Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “Directivos públicos”, Valencia, IVAP, 2006.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.:” El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del LRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados” (I y II), Diario de Derecho Municipal de Iustel, 27 y 28 de noviembre de 2013.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “Gestión de personas en los Ayuntamientos en un marco de contención presupuestaria y de reforma de los gobiernos locales”, Jornadas-taller Estudi.Con-LKS, 2012.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Diario del Derecho Municipal, 15 de enero de 2014.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización Y Sostenibilidad de la Administración Local”, Diario de Derecho Municipal, 15 de enero de 2004, p. 16. De interés es ver STSJ Con-Admtivo, Castilla –La Mancha 7 de mayo de 2010.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “Reformas liquidas (II). Ajustes en el empleo público. Primera valoración”, www.estudi.com.

JIMENEZ ASENSIO, R.: (Dir.) “Elementos para un debate sobre la reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico. Documento técnico”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio 2012.

JÍMENEZ ASENSIO, R.: “Estudio introductorio: Reforma de la planta local competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”. en Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico, Fundación democracia y Gobierno Local, 2012.

JIMENEZ ASENSIO, R.: “La LRSAL: primer análisis de impactos sobre las Entidades Locales”, Jornada sobre la LRSAL, Diputación Provincial de Huesca, 24 de enero de 2014.

JIMENEZ ASENSIO, R. “Estrategias para modernizar la política de Recursos Humanos en un contexto de contención presupuestaria. Efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación “, Revista vasca de gestión de personas y organizaciones Públicas, núm. 4, 2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.:” La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Diario del Derecho Municipal, 13 de enero de 2014.

JIMENEZ BLANCO, A.: “La Provincia: virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz”, en Revista andaluza de administración pública, núm. 43, 2001.

JIMENEZ BLANCO, A.: “Régimen general de las licencias” en “Tratado de derecho Municipal”, coord. por MUÑOZ MACHADO, S, Iustel, 3 edición, vol. 2, Madrid, 2011.

JIMENEZ BLANCO, A.: “Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea”, REDA, 84, Madrid, 1994.

JIMÉNEZ CAMPO, J.:” Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español”, en REDC, núm. 53, 1998.

JIMÉNEZ CAMPO, J., Derechos fundamentales: concepto y garantías, Madrid 1999.

JIMÉNEZ DÍAZ, A.: “La reforma constitucional y la limitación del déficit público”, Documento de trabajo número 3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012.

JIMÉNEZ-BLANCO, A.: “Régimen general de las licencias” en Tratado de derecho Municipal”, coord.. Por MUÑOZ MACHADO, S, Iustel, 3 edición, vol. 2.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español” en *Revista Española de Derecho Constitucional* , num. 53, 1998.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.

53, 1998.

JIMÉNEZ CAMPO, J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980.

JIMÉNEZ DIAZ, A.: “Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público”, en *Bicentenario de la Secretaría y Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Cortes Generales, Madrid, 2011.

JIMENEZ, J. DUQUE, J.C. (2011) “Legislación básica”. En: ARAGÓN REYES, M., y AGUADO, C. (eds.) *Temas básicos de derecho constitucional. Organización general y territorial del Estado*. Thomson Reuters, Cizur Menor.

JIMENEZ GARCIA, F.: “Variaciones sobre el principio de reconocimiento mutuo y la directiva 2006/123 en el marco de la libre prestación de servicios”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22, 2007.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.:” Configuración constitucional y tutela de la autonomía Local”, en *RAAP*, núm.51, 2003.

JORDANA DE POZAS, L.: “Problemas de los pequeños municipios”, en *Estudios en homenaje al Prof. Jordana de Pozas*, 1.1, Ed. Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1961.

JUAN ASENJO, O.: *La Constitución económica española: iniciativa económica pública “versus” iniciativa económica privada en la Constitución Española de 1978*, CEC, Madrid, 1984.

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Informes 9/02, de 26 de septiembre de 2002; 20/00, de 6 de julio de 2000; 18/03, de 17 de noviembre de 2003; 61/06, de 26 de marzo de 2007; 11 de marzo de 2000; y 56/09, de 1 de febrero de 2010

JUNTA DE ANDALUCÍA, Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Sevilla, 12 de marzo de 2013.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J.: “La reforma y modernización de la Administración local española”, en SÁINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, 2004.

JURADO CABALLERO, M.T.: "La reforma laboral. (Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio)", *Frisiona Española*, núm. 178, 2010.

KELSEN, H.: *Teoría pura del Derecho*, Vol. I., UNAM, México, 1986.

KENNEDY, J.: "European Convention on Human Rights and Social Welfare". *European Human Rights Law Review*, nº 5, 2010.

KING, D. S.: "The new Right: Politics, Markets and Citizenship", MacMillan, Basingstoke, 1987.

KIPNIS, K., y MEYERS, D.T. (eds.): *Economic Justice. Private Rights and Public Responsibilities*. Totowa, N.J.: Rowman & Allanheld, 1985.

KIRCHHOF, P.: "Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleich", en *Reform des kommunalen Finanzausgleichs* (Werner Hoppe, Hrsg.), Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, 1985.

KIRCHHOF, P.: "La Constitucionalización de la Deuda soberana. Un diálogo con Antonio López Pina", en la encuesta sobre la reforma de la Constitución de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 1º semestre 2012, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O.

KNEMEYER, Franz-Ludwig: "Die Europäische Charta der kommunalem Selbstverwaltung", en *DÖV*, 1988.

KNEMEYER, Franz-Ludwig (ed.): "Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung", Nomos, Baden-Baden, 1989.

KONINCKX FRASQUET, A. (coord.), "Personal", Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008.

KONINCKX FRASQUET A.: "Comentario al artículo 86 LRBRL" en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, tomo II, Civitas, 2013.

KONINCKX FRASQUET, A.: "Comentario al art. 86 LRBRL" en *Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local*, coord. Domingo Zaballos, M.J., Civitas, Pamplona, 2013.

KONINCKX FRASQUET, A.: “Comentario al art.87” en la obra colectiva *Comentarios a la legislación básica de régimen local*”. Tomo II, Thomson-Reuters-Civitas, tercera ed. 2013.

KORPI, W.: “Faces of inequality: gender, class and pattern of inequalities in different types of welfare states”, *Social Politics*, 7, 2009.

KRONISCH, Joachim: “Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie, Nomos, Baden-Baden, 1993.

KUSEK, J.Z. y RIST, R.C.: *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial. Washington, 2004.

LADENBURGER, C., “Fundamental rights and citizenship of the Union”, AMATO, G.; BRIBOSIA, H.; DE WITTE, B. (eds.), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

LAGO NÚÑEZ, G. (2014). *¿Para qué se ha aprobado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?*. (Trabajo en línea). Diariolaley.es, (Fecha de consulta: 15 abril 2015).

LAHERA FORTALEZA, J.: “Medidas en contratación laboral y despido del Decreto-Ley 3/2012”, *Especial reforma laboral*, 2012, La Ley, 2012..

LALAGUNA HOLZWARTH, E.: “Despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de las Administraciones Publicas en la Ley 3/2012”, *Aranzadi Social*, núm. 6, 2012.

LALAGUNA HOLZWARTH, E.: “Diferencia de trato en el reconocimiento de la pensión de viudedad por razones de origen étnico” en *Aranzadi Social*, núm. 15, 2010.

LANE, J. E. y ERSSON, S. O.:” *Politics and Society in Western Europe*”, Sage, Londres, 1994.

LANGFORD, M. (ed.), *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trenches in International and Comparative Law*. New York: Cambridge University Press, 2008: COOMANS, F. (ed.), *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems*. Amberes: Intersentia, 2006.

LANSLEY, S.: *The Cost of Inequality: Why Economic Equality is Essential for Recovery*, Gibson Square Books, 2012.

LAPARRA, M. 2010. El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un

análisis provisional a partir de las Encuestas Foessa 2007-2009. Cáritas y Fundación Foessa.

LAPARRA, Miguel y PÉREZ ERANSUS, Begoña (Coords.). “Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España”. Fundación “La Caixa”. Barcelona. 2012.

LAPORTA SAN MIGUEL, F.J.: “Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema”, en AA.VV., *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

LAPORTA SAN MIGUEL, F. J., “Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema”, en BETEGÓN, J., (Coord.), *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

LARENZ, Karl: *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica*, trad. española de Luis Díez- Picazo, Ed. Civitas, Madrid, 1985.

LASALLE, F.: *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Ariel, 1984.

LASARTE ÁLVAREZ, J.:” Hacienda local: ¿Autonomía o suficiencia?”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987.

LASARTE ÁLVAREZ, J, *El Sistema Tributario Actual y la Situación Financiera del Sector público*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla 2003.

LASARTE ÁLVAREZ, J.; ADAME MARTÍNEZ, F.: ”La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 14.

LAZO VICTORIA, X.: “El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio”, Documento de trabajo 156/2010, Fundación alternativas, 2010.

LAZO VITORIA, X.:” El Estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal y algunas reflexiones en torno al control interno económico-financiero en el ámbito local”, *REDA*, núm. 41, 2009.

LAZO VITORIA, X: “La nueva configuración del control económico-financiero local a la luz del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, comunicación presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013

LEGUINA VILLA, J.: “Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3/1981, págs. 63-92; y “La Ley 13/1994 de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41/1995.

LEGUINA VILLA, J.:” Gobierno municipal y Estado autonómico”, en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

LEMA AÑON, C.: Derechos sociales, ¿para quién?: sobre la universalidad de los derechos sociales, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, nº. 22, 2010.

LEPIANKA, D.: *Are the poor to be blamed or pitied? A Comparative Study of Popular Poverty Attributions in Europe*, Tilburg, 2007: Language Matters.

LEPIANKA D.; VAN OORSCHOT, W. y GELISSEN, J.: “Popular explanations of poverty: A critical discussion of empirical Research”, *Journal of Social Policy*, 3 (38), 2009.

LEVRAT, N.: “L’émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire”, en P. MAGNETTE & E. REMACLE, *Le nouveau modèle européen, Vol. 1 Institutions et Gouvernance*, IEE, éd. Université de Bruxelles, 2000, p. 155).

LIJPHART, A. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Ariel, Barcelona, 1991.

LINDE PANIAGUA, E.: “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, 14, 2008.

LINDE PANIAGUA, E.: “Objeto, ámbito y reglas de aplicación de la directiva relativa a los servicios en el mercado interior” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 14, 2008.

LISSACK, Gernot:” *Bayerisches Kommunlrecht*”, Beck, München, 1997.

LLISET BORREL, F... “Las competencias de las entidades locales menores (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1986” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 50, 1986.

- LLISET BORRELL, F.: “Manual de Derecho local”, 3 ed. El Consultor, 2001.
- LLISET BORRELL, F.:”Los convenios interadministrativos de los Entes locales”, en Revista española de derecho Administrativo, núm. 67, 1990.
- LLISET BORELL, F.: “La actividad empresarial de los entes locales”, El Consultor, Madrid, 1990.
- LOMO CASANUEVA, T.: “Fundaciones del sector público local”, Revista de estudios locales, núm. 129, 2010.
- LONGO, F., "L'Adminitració pública entre el retall i la reforma", *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, mayo 2011.
- LONGO, F.. (2011) *La Administración pública entre el recorte y la reforma*. (Artículo en línea). Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol. (Fecha de consulta: 7 marzo 2015).
- LOPERENA ROTA, D.: “La irreversibilidad de los Derechos Sociales”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 9, 2012.
- LÓPEZ ARANGUREN, E. *Relaciones intergubernamentales en los estados autonómicos y federal: estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*. IVAP, 2002.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: “¿Qué fue del poder constituyente constituido”, *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. 1, 2012.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F: *Estado autonómico y hechos diferenciales*; CEC, Madrid, 1998.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F: “El hartazgo de las instituciones”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 215, 2011.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F: *La aventura democrática*, Ed.Península, Madrid, 2009.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., “Los desafíos políticos de la reforma constitucional”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F: “La sentencia más larga. Repercusiones de la STC 31/2010: política y jurisprudencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, número monográfico “La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña”, UNED, 2011.

LÓPEZ AGUILAR, J.F, *Estado Autonómico y hecho diferencial*, CEC, Madrid, 1998.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., “La reforma de la Constitución: opciones constitucionales ante la ratificación de los Acuerdos de Maastricht”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

LÓPEZ AGUILAR, J., “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992.

LÓPEZ ARRIBAS, C.” La reorganización territorial: hacia unos Ayuntamientos eficientes y viables: la fusión selectivas de municipios”, en R. Rodríguez González, “Reformar la Administración Territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009.

LÓPEZ BASAGUREN, A.: “Encuesta sobre la Reforma de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 1º semestre 2012,

LÓPEZ BENÍTEZ, M...: “Funcionarios con habilitación de carácter estatal”, Manual de Empleo Público, op. cit., págs. 149,150 y 151.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.: “Comentario al artículo 99 de la Ley de BRLR” obra colectiva titulada Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.: “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local” en Cosculluela Montaner, L y Carbonell Porras (Dir.) “Reforma estatutaria y Régimen local“ Madrid, Civitas-Thomson-Reuters, 2011.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.: “Funcionarios con habilitación de carácter estatal”, Manual de Empleo Público, obra colectiva dirigida por Federico Castillo Blanco, Iustel, Madrid, 2009.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.: “Funcionarios con habilitación de carácter estatal”, Manual de Empleo Público, obra colectiva dirigida por Federico Castillo Blanco, Madrid, Iustel, 2009.

LÓPEZ CASTILLO, A., “A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE: (propuesta y apuntes para el debate)”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma*

constitucional: texto del informe y debates académicos, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006, págs. 501- 532.

LÓPEZ CUMBRE, L.: “Los efectos de la reforma laboral en el empleo público”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, (Iustel), núm. 34, 2013.

LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F. A.; GONZALEZ PUEYO, J.; MORA BONGERA: “El mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales. Planes de ajuste: tramitación y aprobación”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7/2012.

LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. (coord.),” *Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

LÓPEZ DÍAZ, A.: “La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, *REDF*, núm. 157.

LÓPEZ DÍAZ, A, *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 157/2013.

LÓPEZ DÍAZ, E.: “Las fundaciones del sector público y el ámbito de competencia de las entidades locales”, en AA.VV. (MEDINA ALCOZ, L. Coord.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur-Menor, Aranzadi, 2011.

LÓPEZ ESCUDERO, M.: “La aplicación del principio del reconocimiento mutuo en el Derecho Comunitario”, *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*. 1993.

LÓPEZ GARCIA, C.: “El papel de los servicios públicos de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, septiembre-diciembre de 2008.

LÓPEZGARCIA, C.: “Nuevo sistema de atribución y defensa competencial de las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 15, 2007.

LÓPEZGARCIA, C.: “Servicios de interés general y principio de competencia: del Tratado CEE de 1957 al Tratado de Lisboa de la Unión Europea”, *revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (REALA), núm. 306, (enero-abril 2008), INAP, Madrid.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, MASSÓ GARROTE, Marcos y PEGORARO, Lucio, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

LÓPEZGOMEZ, J.M.: “La relación laboral especial de empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público”, Madrid, Civitas, 2009, págs. 23 y ss.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.:” La provincial en el ordenamiento regional de Andalucía”, en La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L.: “Reflexiones sobre los Derechos sociales”. *Revista General de Derecho*, nº 628, 1997.

LÓPEZ GUERRA, L.: “Derecho constitucional I” págs. 116 a 119, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

LÓPEZ GUERRA, L.:” La distribución de competencias entre Estado y CC. AA. en materia de educación”, REDC, núm. 7, 1983.

LÓPEZ GUERRA, L.: “The European Court of Human Rights and the protection of social rights”, en *Round Table on the Social Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons: A Comparative Perspective*, Strasbourg, Council of Europe, 2009, págs. 6-7.

LÓPEZ GUERRA, L.: “La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993.

LÓPEZ GUERRA, L.: “La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía” en Estudios sobre la reforma del Estatuto, *Institut d’Estudis Autonomics i Federals*, 2004.

LÓPEZ GUERRA, L.: Las dimensiones del Estado social de Derecho, Tecnos, Madrid, 1980.

LÓPEZ GUERRA, L. M., “La reforma constitucional: elementos formales y materiales”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M.P.: “La Ley de Estabilidad Presupuestaria: algunas reflexiones en torno a su difícil concreción”, Ilustre Colegio de Economistas de Almería, Almería, 2002.

LÓPEZ LABORDA, J.: “Beneficios y costes del Estado Autonómico”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm.1, junio 2011.

LÓPEZ LÓPEZ M.T.: “Lecciones sobre el sector público español”, Madrid, Civitas, 2000.

LÓPEZ- MEDEL BÁSCONES, J.:” Autonomía y descentralización local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003.

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J., “El impacto imprescindible en el desarrollo territorial del Estado”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

LÓPEZ MENUDO, F.:” Descentralización y diputaciones provinciales”, en La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985.

LÓPEZ MENUDO, F.:” Servicios municipales y gestión consorciada”, en Jornadas de estudios de consorcios locales, 1995.

LÓPEZ MENUDO, F.: “La tipología de entes de la Administración Institucional. Régimen jurídico de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales”, en AA.VV., (JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., Dir.), Administración Institucional, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Vol. VIII; 2004.

LÓPEZ MENUDO, S.: “La transposición de la directiva de servicios y la modificación de la ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa” en Revista española de la función consultiva, 14, 2010.

LÓPEZ MENUDO, F: “El Derecho Administrativo como Derecho “especial” y “excepcional” de algunos entes públicos. Consecuencias” en PÉREZ MORENO, A. (Coord.), Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo. Vols., I y II, Civitas, Madrid, 1984.

LÓPEZ PELLICER, J.A.:”Sobre la reforma y modernización de la Administración Local”, El Consultor, núm. 23/24, diciembre de 2003.

LÓPEZ PINA, A. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: Elementos de Derecho Público, Madrid, Marcial Pons, 2002.

LÓPEZPINA, A.: “De los principios rectores de la política social y económica” en Comentarios a la CE de 1978 (O. Alzaga, dir.) Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1996. Tomo IV.

LÓPEZ RAMÓN, F.: “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas” en RAP, 130, 1993.

LÓPEZRAMON, F.: “Los servicios públicos propios de la provincia, La provincia en el régimen constitucional español” GOMEZ-FERRER MORANT, R (Dir.), Civitas, Madrid, 1991.

LÓPEZRAMON, F.: “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en La organización local. Nuevos modelos (coord... José M. Moreno Felio), Civitas/Thomson, 2011.

LÓPEZRAMON, F.: “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal” revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, nums. 313 y 314, 2010.

LÓPEZ SERRANO, M. I.: El Sistema Público de Servicios Sociales, garantía de los derechos sociales de los ciudadanos. Responsabilidad de las tres administraciones, Revista de Ciencias Humanas y Sociales, Vol.68, nº. 133, 2010.

LÓPEZ y LÓPEZ, A.M.: *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Tecnos, Madrid, 1988.

LOUGHLIN, J., HENDRIKS, F. y LIDSTRÖM, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2011.

LOUSADA AROCHENA, J.F. y RON LATAS, R.P. “La modalidad procesal de despidos colectivos”, La Ley, núm. 7863, 2012.

LÖWESTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, trad. esp. y estudio de GALLEGO ANABITARTE, A. Ed. Ariel, Barcelona, 2ª edición, 1970.

LOZANO CUTANDA, B. “Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas”, Diario La Ley, 24 de septiembre de 2013.

LOZANO CUTANDA, B.: “Ley omnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa” La Ley, 7339, 2010.

LOZANO SERRANO, C.: “La concesión de exenciones de tributos municipales”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: “Poderes del Estado y poderes sociales”, Sistema Núms. 118-119, 1994.

- LUCAS VERDÚ, P.: *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- LUCAS VERDÚ, P.: “Problemas actuales de la institución parlamentaria”, *Revista de Política Comparada*, nº 9, 1982.
- LUCAS VERDÚ, P.: *La lucha por el Estado de Derecho*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1975.
- McDAVID, J. y HAWTHORN, L.: *Program Evaluation and Performance Measurement. An Introduction to Practice*, Thousand Oaks-California, Sage Publications Ltd., 2006.
- MACIAS CASTAÑO, J.M.: “Las deudas de las corporaciones locales frente a otras administraciones públicas y su compensación”, publicado en QDL, 6, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, octubre 2004.
- MAESOS SECO, L.: “El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)”, Edit. La ley, Madrid, 2011.
- MAESTRO BUELGA, G., “Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 8, 2007.
- MAESTRO BUELGA, G.: “El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, 2002.
- MAESTRO BUELGA, G.: “Negociación y participación en el proceso legislativo” en *Revista de Derecho Político*, nº 32, 1991.
- MAESTRO BUELGA, G.: “Los derechos sociales en la Unión Europea: una perspectiva constitucional” en *Revista Vasca de Administración Pública*, 46, 1996.
- MAESTRO BUELGA, G.: “El Tratado de Lisboa y la Constitución Económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 9, 2008.
- MAGALDI, Nuria: *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- MAGRANER MORENO, F.; GONZÁLEZ ORTIZ, D.:” Distribución de competencias normativas en materia de haciendas locales”, en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.^a Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

MAGRE FERRÁN, J.: *Els Sistemes electorals municipals a la Unio Europea*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2002.

MAIER, Otto: "Die Ergänzung der Europäischen Kommunalcharta durch eine Europäische Charta der kommunalen und regionalen Finanzen", en *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 1989.

MAÍZ, R., BERAMENDI, P. y GRAU, M. "La Federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales" en SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (Eds.), *Veinte años de Autonomías en España*. CIS, Madrid, 2002.

MALARET GARCIA, E.: "Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades la esfera local?", *REALA*, núm. 291, Madrid, 2003.

MALARET GARCIA, E.: "Servizio pubblico e attività económica", Brancasi A (dir): *Liberalizzazione del trasporto terrestre e Servizi pubblici economici*. Il Mulino, Bologna, 2003.

MALARET I GARCIA E. y MARSAL FERRET, M.: "Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción", Barcelona, Fundación Carles Pi Suñer, 2005.

MALARET I GARCIA, E.: "Servicio público, iniciativa económica y competencia: ¿Presenta especificidades la esfera local?", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003.

MANCINI, F.: "La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee", en *Revista Trimestrale di Diritto. e Procedo. Civile*. 1989.

MANDELARTZ, Herbert; NEUMEYER, H.: "Kommunale Finanzprobleme und Kommunaler Finanzausgleich-Verfassungsgerichte der Länder als Nothelfer?", en *DÖV*, 2000.

MANGAS MARTÍN, A., "La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución: una reforma constitucional innecesaria", *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 44, 1992.

MANGAS MARTÍN, A., "Los Tratados internacionales (Artículos 93 a 96 de la CE): especial referencia a la ciudadanía europea", *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

MANGAS MARTÍN, A., “La reforma del Art. 93 de la Constitución española”,
ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

MANNHEIM, K. *Ideología y Utopía*, México, 2.^a ed., reimpr., 1993 Y MARX, K. *La ideología alemana*, México, 1973.

MANZANA LAGUARDA, R. S.:” La nueva función pública”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

MANZANEDO MATEOS, J.A. y PARADA VAZQUEZ, R.: “Corporaciones locales y desarrollo económico”, Montecorvo, Madrid, 1971.

MAÑARA SÁNCHEZ, J. Q.:” Transparencia y dotación económica a los grupos políticos municipales, STCuentas 18/2011, de 19 de diciembre (I parte)”, en *El Consultor*, núm. 1, 2014.

MARCOU, Gérard (2010): La reforma de las entidades territoriales ¿por qué? Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº313-314 (Mayo-Diciembre).

MARGUÉNAUD, J.P., y MOULY, J.: “La jurisprudence sociale de la Cour EDH: bilan et perspectives”, *Droit social*, Nº 9/10, 2010.

MARIN ALONSO, I.: “La progresiva desprotección del trabajador publico frente al trabajador común: de las singularidades de la regulación individual y colectiva al desmantelamiento del derecho a la negociación colectiva”, *relaciones laborales*, núm. 4, 2013.

MARINA CALVO, B.: “La aplicación del despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector publico”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012.

MARQUES CARBO, L.: “De las Mancomunidades voluntarias y de las Agrupaciones municipales forzosas”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 61, enero-febrero 1952.

MARQUES CARBO, L.: “El Derecho Local Español”, ed. *Informaciones Municipales*, Barcelona 1957.

MARQUET SARDÀ, C.: Los derechos sociales como categoría normativa en la Constitución española, *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, nº. 9, 2011.

MARQUEZ CRUZ, G.: “Gobierno Local y Pacto Local (de las Medidas para el desarrollo del Gobierno Local a los Pactos Locales Autonómicos)”, *Revista Gallega de Administración Publica*, núm., 25/2000.

MARSALI FERRET, M.: “Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España”, *Anuario de Gobierno Local*, 2003, Barcelona, 2004.

MARSHALL, T.H.: *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.

MARSHALL, T.H.: *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

MARTI DEL MORAL, A.: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, libro dirigido por COSCULLUELA MONTANER, L.; MEDINA ALCOZ, L., op. cit. Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012.

MARTI HERNANDEZ, P.: “Problemática del Gobierno de las Grandes Ciudades”, *El Consultor*, núm. 7 bis, /2006.

MARTÍN DELGADO, I., “Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria”, *Revista de administración pública*, núm. 169, 2006.

MARTÍN HUERTA, Pablo:” Los convenios interadministrativos”, INAP, Madrid, 2000.

MARTIN JIMENEZ, R.: “E.R.E`s en el sector público: notas para un debate”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 833/2011.

MARTÍN MARTÍN, G.: La utilización por la jurisdicción ordinaria del Derecho Europeo de los Derechos Sociales, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº. 13, 2009.

MARTIN MATEO, R. Y SOSA WAGNER, F.: “Cincuenta años en la Administración Local”, *RAP*, núm. 150 Madrid, 1999.

MARTIN MATEO, R.: “El consorcio como institución jurídica”, *RAP* núm. 61, 1970.

MARTIN MATEO, R.: “Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas”, Trivium, Madrid 1987.

- MARTÍN MATEO, Ramón: "Manual de Derecho Administrativo", Ed. Aranzadi, Navarra, 2006.
- MARTÍN MATEO, R.: "Los Consorcios Locales. Una institución en auge", Revista de Administración Pública, núm. 129, 1992.
- MARTIN MATEO, R.: "Entes Locales Complejos", Ed. Trivium, Madrid, 1987.
- MARTIN MATEO, R.: "Formulas asociativas municipales. La sociedad interlocal" en XIV Congreso Interamericano de Municipios, Ed. IEAL, Madrid, 1973.
- MARTIN MATEO, R.: "Mancomunidades municipales y provinciales", en Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix . t. XV, ed. Seix, Barcelona, 1974.
- MARTIN MATEO, R.: "La comercialización de los pequeños municipios", Ed. Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964.
- MARTÍN MATEO, R.: "La garantía constitucional de las autonomías locales", en REVL núm.208, 1980.
- MARTÍN MATEO, R.: "Autonomía y régimen local preconstitucional", en Revista Española de Administración Local, núm.29, 1981.
- MARTÍN MATEO, R.: "La concertación competencial de comunidades autónomas y diputaciones", en REDA, núm.36, 1983.
- MARTÍN OVIEDO, J. M., "Presentación del Informe", *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución, 2005.
- MARTÍN QUERALT, J.: "La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?", *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011.
- MARTÍN QUERALT, J.: "La participación en ingresos estatales", en Tratado de Derecho municipal. Tomo II, Civitas, Madrid, 1988.
- MARTÍN QUERALT, J.: "El régimen jurídico de los precios públicos en el Derecho español", Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, Madrid, 1991.
- MARTÍN QUERALT, J.: "La participación de los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", en Tratado de Derecho municipal. Tomo II, 2ª edición, Civitas, Madrid, 2003.
- MARTÍN QUERALT, J.: "Participación de los municipios en los tributos del Estado", en Comentarios al TRHL, Domingo Zaballos, M.J. (coord.), Tomo II, Thomson-Civitas, Navarra, 2013.

MARTIN QUERALT, J. LOZANO SERRANO, C. TEJERIZO LOPEZ, J.M. y CASADO OLLERO. G. “Curso de Derecho financiero y tributario”, 24 edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2013.

MARTIN REBOLLO, L.: “1978-1998: veinte años de Derecho administrativo postconstitucional” en 20 años de ordenamiento Constitucional. Homenaje a Estanislao de Aranzadi, Aranzadi 1999.

MARTIN REBOLLO, L.: “Leyes administrativas” 19 ed., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

MARTÍN REBOLLO, L., “La Administración en la Constitución (Arts. 103 a 107)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

MARTÍN REBOLLO, L., “Consideraciones sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.:” El tema de la autonomía provincial: Las diputaciones y el proceso autonómico”, en *La provincia en el sistema Constitucional* (Gómez- Ferrer Morant, Dir.), Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, C.: “El municipio rural”. Ed. Bosch, Barcelona, 1950.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, C.: “Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos”, Inst. Ed. Reus, Madrid, 1956.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S, y ARGULLOL, E.: “Aproximación histórica (1812-1931)”, en “Descentralización administrativa y organización jurídica, Tomo I, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.: “La actuación de las Corporaciones locales (Acotaciones al proyecto de Ley de regulación de las bases del Régimen local)”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 42, abril-junio 1984.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.: “Las empresas públicas: reflexiones en el momento presente”, *RAP* 126, 1991.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, C.: “Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos”, Reus,, Madrid, 1956.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S.: “Derecho Administrativo Económico”, Editorial La Ley, Madrid, 1988.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.: “Las Mancomunidades Municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras”, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 296-297, septiembre de 2004-abril de 2005, y “Acuerdo de acto Local en Castilla y León de 2005: un instrumento para la consolidación de las administraciones Locales de la Comunidad”, X Congreso de Economía de Castilla y León, (Valladolid, 23 y 24 de Noviembre de 2006), Comunicaciones, vol. I, edit. Consejería de Economía y Empleo (Jacal), Valladolid, 2006.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.: “Reflexiones sobre las privatizaciones”, RAP 144, 1997.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.:” Instituciones de Derecho Administrativo”, Civitas, Navarra, 2007.

MARTÍN RETORTILLO, L.: ”Materiales para una Constitución”, Akal, Madrid, 1984.

MARTIN VALVERDE, A.: “El ordenamiento laboral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Revista de Política Social, núm. 137, 1983, págs. 146-148.

- Tendencias recientes de la jurisprudencia del TEDH sobre libertad sindical. Derecho de los Negocios, N.º 248, Mayo 2011, Editorial LA LEY.

MARTÍN VIDA, M^a A.: *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Civitas, Madrid, 2002.

MARTÍNEZ –ALONSO CAMPS, J.L.: “Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local” en Anuario de Derecho Local, Fundación Democracia y gobierno local, 2004.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.:” Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” (I y II), Diario de Derecho Municipal de Iustel, 21 y 25 de octubre de 2013.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. y YSA FIGUERAS, T.:” Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña. Organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas”, MAP, 2003.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: “Administración Institucional en la legislación autonómica y local”, obra colectiva, VVAA, Administración Institucional, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, vol. VIII, 2004.

MARTÍNEZ ALONSO CAMPS, J.L. “El sistema normativo de la función pública local”, dentro de la obra colectiva VV.AA, ¿ Quina funció pública volem per als nostres Ajuntaments? Fundació Carles Pi i Sunyer (DÈstudis Autònoms i Locals), Barcelona, 2003.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L: “Lòrganització territorial i els governs locals a Catalunya”, en Caminal M y Matas, J. eds. El sistema polític de Catalunya, Tecnos/Ed. Universitat de Barcelona/S. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. “Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado” BayernHnos, Barcelona, 2007.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. “Medidas de mejora en el funcionamiento de las personificaciones instrumentales para la gestión de los servicios públicos” en Revista de Estudios Locales, núm. extraordinario julio 2007.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. “Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa (II) prestació indirecta”, en Gifreu Font, J y Fuentes Gasó J.R. (Dir.), Règim jurídic dels governs locals de Catalunya, Tirant lo Blanch, valencia, 2009.

MARTÍNEZ –ALONSO CAMPS, J.M: “Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica, especial referencia al caso de Catalunya”, en Font y Galán A, Anuario del Gobierno Local, 2011 Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2012.

MARTÍNEZ CUADRADO, M., “El espíritu de la Reforma Constitucional y el método filisteo de Contrarreforma”, *Cuenta y Razón*, núm. 98, 1996.

MARTÍNEZ CUADRADO, M., “Límites constitucionales de la paz”, *Cuenta y Razón*, núm. 108, 1998.

MARTÍNEZ DE PISON APARICIO, I: “El ocaso de la función pública española: la reforma del régimen jurídico funcional de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, Civitas, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ DE PISON APARICIO, I: “Régimen jurídico de la Función Pública y Derecho al cargo”, Civitas, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ DE PISON APARICIO, I: “Los Derechos no económicos de los funcionarios, en especial, el derecho al cargo”, en AA.VV, Situación actual y tendencias de la Función Pública española, Comares, granada, 1998.

MARTÍNEZ ESTAY, J.I.: Jurisprudencia constitucional española sobre derechos sociales Barcelona CEDECS, 1997.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M.: “Comentario al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *El Consultor*, núm. 17/2012.

MARTÍNEZ GARCÍA, J. I.:” El nuevo rol de las Diputaciones provinciales”, *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, núm. 162, 2013.

MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: ”Las exenciones en los tributos locales y su concesión por el Estado”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: ·*Manual de Derecho Presupuestario*”, Ed. Colex, Madrid, 1992.

MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2011). “El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011”, en *Anuario Aragónés de Gobierno Local*, nº 2.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.:”Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista*, 24, 2011.

MARTÍNEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Cooperación y subsidiariedad municipal”, revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 302, 2006.

MARTÍNEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: “El nuevo servicio público”, Marcial Pons, Madrid, 1997.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.:” Los consorcios en el Derecho español”, IEAL, Madrid, 1974.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.:” Títulos académicos y profesionales, regulación y autonomía universitaria ante el espacio europeo de enseñanza superior”, en “La autonomía municipal, administración y regulación académica, títulos académicos y profesionales”, Aranzadi, 2007.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *Revista jurídica de Castillay León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005.

MARTÍNEZ MANZANEDO, R, *El sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad como marco de referencia conceptual contenido en la normativa de*

estabilidad presupuestaria, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2004.

MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (1994): “Las administraciones públicas en el marco del sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC): comentarios sobre la elaboración de las cuentas económicas”. *PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO*, núm 13.

MARTÍNEZ MARIN, A.: “Funcionarios locales con habilitación: pasado, presente y futuro”, Tecnos Madrid, 1999.

MARTÍNEZ MARIN, A.: “Funcionarios locales con habilitación: pasado, presente y futuro”, Tecnos, Madrid 1999, p. 154.

MARTÍNEZ OTERO, J. M.: "Controversias jurisdiccionales en materia social en Europa: Potenciales divergencias entre el Comité Europeo de Derechos sociales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº. 13, 2009.

MARTÍNEZ PEREDA RODRÍGUEZ, JM. Y otros, *Constitución española*, Colex, 3ª edición, Madrid 1997.

MARZAL, A. (ed): *Los derechos humanos en la Unión Europea*. Barcelona. Bosch, 2002.

MAS FONTCUBERTA, D.: “Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004 a 2007, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

MATEO RODRÍGUEZ, L.:” Ingresos no tributarios de las corporaciones locales”, en *Tratado de Derecho municipal*. Tomo I, Civitas, Madrid, 1988.

MAUNZ , T.; SCHOLZ, R.: *Comentario al artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn*, en *Grundgesetz Kommentar*, Beck, München, 33. Lfg., 1997.

MAURE, Harmut: “ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung*”, en *DVBI*, 1995.

MAURER, B.: *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, La Documentation française, 1999.

MAURI MAJÓS, J.: “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo local”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 26, 2011.

MAURI, J...: “La gestión de los servicios locales en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local”, en VV.AA, *La Autonomics i Local* (Estudios, núm., 17), 2004.

MAZUYER, E.: *L'harmonisation sociale européenne, processus et modèle*, Editions Bruylant, Bruxelles, juin 2007.

MEDINA ALCOZ, LUIS.: (coord.) “Reforma estatutaria y Régimen Local”, Edit. Civitas. Thomson-Reuter. 2011.

MEDINA ALCOZ, L.: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y locales*, Madrid, INAP, 2009.

MEDINA GUERRERO, M.:” Líneas básicas configuradoras de la autonomía financiera municipal en el marco europeo”, en REL, núm. 33, 1999.

MEDINA GUERRERO, M.:” La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las corporaciones locales”, en QDL, núm. 1, 2003.

MEDINA GUERRERO, M.:” Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”, en “La autonomía de los entes locales en positivo”. *La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (CAAMANO DOMÍNGUEZ, F., Coord.), Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003.

MEDINA GUERRERO, M.: El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto, 2013.

MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

MEDINA GUERRERO, M.: CC.AA. y Crisis Económica: La Eficiencia Económica y Política del Estado Autonómico en el actual contexto de Crisis. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Nº 1 - JUNIO 2011.

MEDINA GUERRERO, M: “El principio de coordinación como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4, 1988.

MEDINA GUERRERO, M.: “El principio de cooperación como principio estructural del Estado autonómico: su incidencia en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto* (TEROL BECERRA, M.J. coord.), Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005.

MEDINA GUERRERO, M.: “La Reforma del Régimen Local”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MEDINA GUERRERO, M.: “La regulación de la organización política del Ayuntamiento de Madrid”, del libro colectivo, *Comentarios a la ley de capitalidad y régimen especial de Madrid. Ley 22/2006 de 4 de julio*, Thomson-Aranzadi, 2006.

MEDINA GUERRERO, M.: “Reparto de competencias en materia de Gobiernos locales intermedios”, *Cuadernos de derecho Local*, 29, 2012.

MEDINA GUERRERO, M.: “La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial”, Edit. Fundación democracia y Gobierno Local, Serie Claves del gobierno local. Núm. 3, 2004.

MEDINA GUERRERO, M., “La inclusión de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas en el texto constitucional (o sobre la conveniencia de preservar el principio dispositivo en la concreción de la denominación de las Comunidades Autónomas)”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

MEDINA GUERRERO, M.: *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, IVAP, Oñati, 1991.

MEDINA GUERRERO, M.: “Comentario al art. 142”, en *Comentarios a la Constitución española* (CASAS BAAMONDE/RODRÍGUEZ-PIÑERO, dirs.), Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008.

- MEILÁN GIL, J.L.: "Municipio y estructuras políticas", en R. Rodríguez González, "Reformar la Administración territorial", Netbiblo, A Coruña, 2009.
- MEIX CERECEDA, P.: Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania, Ed. INAP, Madrid, 2013.
- MELLADO PRADO, P., "La responsabilidad política del Gobierno", *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.
- MELLADO RUIZ, L.: "Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención", CEMCI, núm. 17, oct-dic, 2012.
- MELLADO RUIZ, L., 2014, "Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5.
- MENDES, Victor: *Direitos Humanos: Declaração e Convenções Internacionais*. Lisboa, 2002.
- MÉNDEZ, V.: "Sobre derechos humanos y democracia", en AA.VV., *En el límite de los derechos*, Ediciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 1996.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: "La segunda «enmienda» a la Constitución española de 1978", *Diario La Ley*, nº 7739, 18 Noviembre, 2011.
- MENENDEZ GARCIA, P.: "Las entidades de ámbito inferior al municipio" en Muñoz Machado, S (Dir.), *Tratado de derecho Municipal*, Tomo II, 3 edición, Madrid, 2011.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *Derecho Financiero y Tributario Español. Normas Básicas*. Lex Nova, Valladolid, 2008.
- MENÉNDEZ, A, J: "La UE entre el constitucionalismo democrático y la gobernanza", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 149, 2010;
- MENÉNDEZ, P.: "Una interpretación renovada de la reserva de servicios esenciales a favor de las Entidades Locales (especial referencia al abastecimiento de agua y suministro de gas), REDA, núm. 89, 1995.
- MENENDEZ RECHACH, A.: "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" en *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992.

MENENDEZ RECHACH, A: “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, en Documentación Administrativa, núm. 240, 1994.

MENÉNDEZ, A.J.: *¿Una Unión Europea en mutación?. De la crisis financiera a la crisis constitucional del proyecto de integración europea*, Eolas Ediciones, León, 2012.

MÉNY, Y.: “Corrupción fin de siglo: cambio, crisis y transformación de valores”, Revista Internacional de Ciencias Sociales núm. 149, 1996.

MÉNY, Y.: “La corrupción: cuestión moral o problema de organización de l'Etat”, Revue Francaise d'Administration Publique, núm. 84, ENA, Paris, 1997.

MENY, Y. y THOENIG, J. C.:” Las políticas públicas”, Ariel, Barcelona, 1992.

MERCADER UGUINA, J.R.: “Tutela judicial efectiva, control de razonabilidad de las decisiones judiciales y «*canon reforzado*» de motivación en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *RMTAS*, Madrid, 2008.

MERINO ESTRADA, V.:” Reflexiones acerca del tratamiento de los servicios públicos en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, Revista de Estudios Locales. CUNAL, núm. 159, 2013.

MERINO ESTRADA, V., RIVERO ORTEGA, R., "La reforma del régimen local. Nuevos enfoques en el sistema competencial local", *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, Monográfico.

MERINO MERCHÁN, J., “Reforma constitucional y reformas estatutarias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66, 2005.

MENÉNDEZ REXACH, A.:” La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, Documentación Administrativa, núm. 240, 1994.

MERLONI, Francesco: “Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España”, en Anuario del Gobierno Local 2002.

MERUSI, F.: *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bolonia, 1990.

MESTRE DELGADO, J.: “las formas de gestión de los servicios públicos locales, en particular la Concesión”, en Tratado de Derecho Municipal, Iustel 2011.

MIAJA FOL, M.:” Las tendencias actuales en los sistemas de control interno de las organizaciones. Implicaciones para las Administraciones Públicas”, Revista Documentación Administrativa, núm. 286-287, 2010.

MÍGUEZ MACHO, L.: "El sistema de las competencias locales ante el nuevo Pacto local" en REAL, núm. 289, 2002.

MÍGUEZ MACHO, L.: *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999.

MÍGUEZ MACHO, L.; ALMEIDA CERREDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D.: "Crisis del Estado de Bienestar y Servicios Públicos Locales ¿de los Servicios Sociales a la Asistencia Social Primaria?", "Crisis Económica y Crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo", J. L. Piñar Mañas (coord.), CEU, Madrid, 2013.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.: "El Pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local", Ed. INAP-MAP-FEMP, Madrid, 1989.

-(2005). *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 2012. Boletín de estadísticas laborales. Resumen de últimos datos (15 de marzo de 2012). Subsecretaría De Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Estadística.

MIÑANA SIMÓ, J. S.: "Una propuesta de estructura municipal en la legislación frente a la clásica de estratos de población", en RArAP, núm. 12, 1998.

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

MIR I BAGÓ, J.: "Las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña", Anuario del Gobierno Local, 2006.

MIR I BAGÓ, J.: "Las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña", Anuario del Gobierno Local, 2006.

MIR BAGÓ, J. "La Llei de racionalització y sostenibilitat de l'administració local" Ponencia facilitada en el Seminari de Dret Local, coorganizado por la Federació de Municipis de Catalunya, el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona y la escola d'Administració Pública de Catalunya, Sesión de 12.12.2013.

MIR I BAGÓ, J. (2012). *El debate sobre la reforma del gobierno local en Cataluña*. (Ponencia en línea). Seminario de Derecho Local, FMC. (Fecha de consulta: 15 febrero 2016).

MIRANDA, J.: *Manual de Direito Constitucional*, IV, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

MOCHON LOPEZ, L.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, RDEF, núm. 155, 2012.

MOCHÓN LÓPEZ, L.:”Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales”, en Revista de Hacienda Autónoma y Local, núm. 63, 1991.

MOCHÓN LÓPEZ, L., *La reforma del artículo 153 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, Revista Española de Derecho Financiero nº 155/2012.

MODELO BAEZA, J. M.:” Guía de fiscalización de las Entidades Locales”, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2012.

MOLINA GARCIA, M.: “El contrato de trabajo en el sector publico”, Granada, Comares, 2000.

MOLINA HERMOSILLA, O.: “Balance de la aplicación de la reforma laboral en materia de despidos colectivos en la Administración”, Relaciones laborales, núm.10, 2013.

MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J.:” Manual de hacienda autonómica y local”, Ariel, Barcelona, 1996.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R.: ”Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización Presupuestaria”, Presupuesto y Gasto Público núm. 51/2008.

MONEREO PÉREZ, J. L.: “*Derechos sociales de la ciudadanía y Ordenamiento Laboral*”, CES, Madrid, 1996.

MONEREO, J.L.: Comentario a la Constitución socio-económica de España, Comares, Granada, 2002.

-“El derecho a la Seguridad Social”, en AA.VV *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M. N. (dirs.), Comares, Granada, 2002.

-“Comentario al artículo 34 (Seguridad Social y ayuda social) de la Carta de los

Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en AA. VV., *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, (dirs. y coords. MONEREO ATIENZA, MONEREO PÉREZ) Comares, Granada, 2012.

-”El régimen jurídico de los despidos colectivos después de la reforma de 2012”, *Temas laborales*, núm. 115, 2012.

- “Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores”, texto publicado en dos partes en la *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 56 (noviembre-diciembre de 1992).

MONGE GIL, A.: “La aportación de bienes de dominio público a la sociedad privada municipal (Comentario a la Resolución de la Dirección del Registro y del Notariado de fecha 12 de septiembre de 1985)” *Revista de Derecho Mercantil*, núm.181-182.

MONTERO PASCUAL, J.J.: “La libre prestación de servicios en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* 14, 2008.

MONTES FERNÁNDEZ,P.: *La integración en Europa*, Madrid, Trotta, 1993.

MONTESINOS, V. y BRUSCA, I.:” Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government Studies, vol. 35, núm. 2, 2009.

MONTORO CHINER, M.J.: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

MONTILLA MARTOS, J.A.: “Comentario al art. 150.2 CE” en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez Piñero, *Comentarios a la Constitución española*, Las Rozas, Fundación Wolters Kluwer, 2009.

MONTILLA MARTOS, J.A.: “La legislación básica tras las reformas estatutarias” *REDC*, 78, 2006.

MONTILLA MARTOS, J.A.: “la legislación básica tras las reformas estatutarias”, *REDC*, 78, 2006.

MONTILLA MARTOS, J. A., “El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad”, en VV. AA., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José RuizRico*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 1997.

MONTOYA MARTIN, E.: “Algunas notas sobre la ley de autonomía local de Andalucía: los servicios público y la iniciativa económica local” en Cuadernos de Derecho Local, núm. 24, octubre, 2010.

MONTOYA MARTIN, E.; “Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: Administración Local”, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Publica, 2009.

MONTOYA MARTIN, E.: “Las entidades públicas empresariales en el ámbito local”, op. cit. pp 57-61 y Etxezarreta Villaluenga, J. C. “Los organismo públicos locales”, Barcelona, Bayer, 2007.

MONTOYA MARTIN, E.: “Los medios propios o servicios técnicos en la ley de contratos del sector público. Su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales”, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, (Serie Claves del Gobierno Local, 9), 2009.

MONTOYA MARTIN, E.: “Reflexiones sobre el sector publico instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización”, en VV.AA (J. Gifreu i Font y L. Casado Casado, coord.), Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid, Instituto Nacional de Administración Publica, 2012.

MONTOYA MARTIN, E.: “Reflexiones sobre el sector publico instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización”, ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Tarragona, 2012.

MONTOYA MARTÍN, E.: “Reflexiones sobre el sector público instrumental en el contexto de la crisis económica: inaplazable hora de la racionalización”, VII Congreso AEPDA, Tarragona, 10-11 febrero de 2012.

MONTOYA MARTIN, E.: “La gestión de los servicios locales a través de empresas municipales mixtas”, en Muñoz machado, s. (coord.), tratado de derecho Municipal, Iustel, vol. 3, 2011.

MONTOYA MARTIN, E.: “La reforma de las formas de gestión de los servicios locales: la contratación de las sociedades públicas locales”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 57, 2005.

MONTOYA MARTÍN, E.: “Las empresas públicas sometidas al derecho privado” Marcial Pons, Madrid, 1996.

MONTOYA MARTIN, E.: “Los medios propios o servicios técnicos en la Ley de contratos del sector público: su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.

MONTOYA MARTÍN, E.: “Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental”, en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2012..

MONTOYA MARTÍN, E.: “Algunas notas sobre la Ley de autonomía local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 24, 2010.

MORA RUIZ, M.: “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?” *REDA*, 155, 2012.

MORA RUIZ, M.:” Energías renovables y Eficiencia Energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los Entes Locales”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. III, núm. 1, 2012.

MORA RUIZ, M.: “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?” *REDA*, 155, 2012.

MORATA, F., “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

MOREIRA I.: *A solução dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 2007.

MOREIRA, Vital: *Constitucionalismo supranacional: A União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, in: AAVV, *Estudos de homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho*, 2013.

- *Introdução à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, in: *Revista brasileira de ciências criminais*, ano 20, n.º 95, março/abril 2012.

- *Anotações ao Tratado de Lisboa [TUE, art. 14; TFUE, arts. 207 e 223 a 227; introdução à CDFUE]*, in: Manuel Lopes Porto e Gonçalo Anastácio (eds.). *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: Almedina, 2012.

- A constitucionalização dos direitos fundamentais na União Europeia (UE), in SILVA, L.N. (ed.). Estudos jurídicos de Coimbra. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

- A tutela dos direitos fundamentais na União Europeia, in: AAVV, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Série: Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

- A Carta [de Direitos Fundamentais da UE] e a adesão à Convenção Europeia de Direitos Humanos, in: AAVV, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Série: Corpus Iuris Gentium Conimbrigae 2, 2001.

- A fiscalização da constitucionalidade e a defesa dos direitos fundamentais na Constituição de 1976, in: Progresso do direito, III, nº 3-4, 1985.

- Economia e constituição: Para o conceito de constituição económica. Separata do Boletim de Ciências Económicas n.º 17, Coimbra, 1974; reeditado posteriormente com o mesmo título. Coimbra: Coimbra Editora, 2.ª ed., 1979.

MOREL, N., PALIER, B. y PALME, J. (eds.): *Towards a social investment welfare state. Ideas, policies and challenges*, Bristol, Policy Press, 2012.

MORENO MÁRQUEZ, G.: Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: El caso vasco dentro del contexto español y europeo. *Revista De Fomento Social*, 2010 (259).

MORENO JIMÉNEZ, A. y ÁLVAREZ VELA, C.: "Análisis y evaluación de servicios públicos locales desde la perspectiva geográfica. Un estudio de caso.", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10 (septiembre-diciembre 1997).

MORENO MOLINA, A.M.: (Ed.): "Local government in the Members States of the European Union: a comparative legal perspective", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2012.

MORENO MOLINA, A. M.: "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 27, marzo de 2012.

MORENO MOLINA, A.M.: "Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en sanidad", en GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C.: *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens, Barcelona, 2009.

- MORELL OCAÑA, L.: *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MORELL OCAÑA, L.: “La autonomía local”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- MORILLO VELARDE, J.J. “La huida del Derecho Administrativo”, en Pérez Moreno, A (Coord.) *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Vol., I y II, Civitas, Madrid, 1994.
- MORILLO VELARDE, J. I.:” Mancomunidades y asociaciones de entidades locales”, en la obra dirigida por MUÑOZ MACHADO, S., “*Tratado de Derecho Municipal*, 2003.
- MORILLO VELARDE-PÉREZ, J.I., “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014.
- MORELL OCAÑA, L.:” La autonomía local: Cualidad de una colectividad o de una institución”, en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.
- MORELL OCAÑA, L.:” Prólogo”, en *Régimen jurídico de los entes locales de Andalucía*. Tomo I, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002.
- MORELL OCAÑA, L.:” Estructuras locales y ordenación del espacio”, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1972.
- MORELL OCAÑA, LUIS.: “La Administración Local”, Edit. Tecnos. 1994.
- MORELL OCAÑA, L.: “La delegación entre entes públicos en el Derecho Público español”, Instituto de Administración Local, 1972, p. 43.
- MORELL OCAÑA, L.: “La dinámica provincial a partir de la Constitución”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 300-301, Madrid, 2006 y “Los servicios de una Administración cercana”, *Revista de estudios de la administración local* núm. 292-293, Madrid, 2003.
- MORELL OCAÑA, L.: “La objetividad de la Administración Pública y otros componente de la ética de la institución”, en *Revista Española de derecho Administrativo*, núm. 111, 2001.
- MORELL OCAÑA, L.: “La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años”, *RAP* 150, 1999.
- MORELL OCAÑA, L.: “Las provincias” capítulo XXIV del Tomo II del tratado de Derecho Municipal, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) Iustel, 3 edic. 2011.
- MORELL OCAÑA, L.: “Régimen local español”, Civitas, Madrid 1988.

MORELL OCAÑA, L: “El Sistema de confianza política en la Administración Pública” Madrid, 1994.

MORELL OCAÑA, L: “Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa”, Revista de Administración Pública, 156, 2001.

MORELL OCAÑA, L.:” La articulación entre la Administración del Estado y las entidades locales”, en REVL, núm.172, 1971.

MORELL OCAÑA, L.:” La competencia de fomento de las diputaciones provinciales”, en La provincia en el sistema constitucional (Gómez- Ferrer Morant, Dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

MORELL OCAÑA, L.:” El régimen local en la estructura del Estado”, en DA, núm. 232-233, 1992-93.

MORENO MOLINA, J.A.: (Dir.) “La nueva Ley de Contratos del Sector Publico y su aplicación por las entidades locales” CEMCI, Granada, 2008.

MORENO MOLINA, A.M.: (Ed.): “Local government in the Members States of the European Union: a comparative legal perspective”, Instituto Nacional de Administration Pública, Madrid 2012.

MORENO MOLINA, A.:(Editor): “Local government in the member states of the European: a comparative legal perspective”, INAP, 2012.

MORENO TRAPIELLA, P.: “La supresión de licencia administrativa con relación a determinadas actividades y servicios. Comentario de la Ley 12/2012”, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 34, Iustel, Madrid, 2013.

MOREU CARBONELL, E.: “El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo”, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XII, Zaragoza.

MOREY JUAN, A: “La Función Pública, Necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de la libre designación”, INAP, Madrid, 2004.

MORILLO VELARDE PÉREZ J.I.: “Consortios locales “Muñoz Machado, S (Dir.), Diccionario de Derecho Administrativo, tomo I, Iustel, 2005.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Tratado de Derecho Municipal, Tomo II, Iustel, 2011.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.:” Ante la reforma del Régimen Local”, Revista de Estudios de la Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo, núm. 291, 2003.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.:” Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía” en REDA, NÚM. 65, 1990.

MOROTE SARRION, J.V.: “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local” coordinado por DOMINGO ZABALLOS, M.J.; Civitas, Thomsom-Reuters, 3 edic., 2013.

MORTATI, C.: “Appunti per uno studio sui remedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore” en MORTATI, C.: Problemi di Diritto Pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Vol. III. Milano, Giuffrè Editore, 1972.

MORTE GÓMEZ, C. y SALINAS ALCEGA, S.: “Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en EMBID IRUJO, A., Derechos económicos y sociales. Madrid: Iustel, 2009.

MOYA ESCUDERO, M.: (coord.), Comentario sistemático a la ley de extranjería (L. O. 4/2000 y L. O. 8/2000), Comares, Granada, 2001.

MOZO AMO, J.: “El Municipalismo. Presente y futuro del pequeño Municipio. Especial referencia a Castilla-León”, Revista de Estudios Locales, núm. 60, 2002.

MOZO AMO, J.: “La Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, desde la perspectiva de los pequeños Municipios”, Revista de Estudios Locales, núm. 73/2004.

MOZO AMO, J.:” Diputaciones y pequeños municipios: el peso de la Historia y las propuestas de futuro”, Revista de Estudios Locales, núm. 152, 2012.

MÜCKL, Stefan:” Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung”, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 1998.

MÜCKL, Stefan:” Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung- Das Konnexitätsprinzip in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte”, en DÖV, 1999.

MÜLLER, Wolfgang:” Die Entscheidung des Grundgesetzes für die Gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration, Nomos, Baden-Baden, 1992.

MUÑOZ PÉREZ, M. A. y ZAFRA GÓMEZ, J. L.: "Condición financiera, eficiencia de costes y calidad en la prestación de servicios públicos locales", XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, febrero 2009.

MUÑOZ ÁLVAREZ, R.: "Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones", Revista Española de Control Externo, núm. 14, 2003.

MUÑOZ CASTILLO, J.: Constitución y Vivienda, Cuadernos y debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

- El derecho a una vivienda digna y adecuada, eficacia y ordenación administrativa, Colex, Madrid. 2000.

MUÑOZ MACHADO, S. "El dogma de la Constitución inacabada", en REDEC, 90, 2010.

MUÑOZ MACHADO, S.: Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado, Ed. Iustel, Madrid, 2013.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos Vascos del control jurisdiccional: contencioso-administrativo", en Revista General de Derecho Administrativo, núm.29/1981.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Derecho de la regulación" Iustel, Madrid, 2009.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Vol. II, Civitas, Madrid, 1982.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Las regulaciones por silencio (cambio de paradigma en los mercados)", El Cronista del Estado social y democrático de Derecho, 9, 2010.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas", Revista española de la función consultiva, 14, 2010.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Iustel, Madrid, 3 ed., 2011.

MUÑOZ MACHADO, S.: "La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones, (la STC de 5-8-83: asunto LOAPA)" en REDC, núm. 9, 1983.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO.: "La sanidad Pública en España. (Evolución histórica y situación actual)", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Servicio público y mercado, I. Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998.

- MUÑOZ MACHADO, S.: “(Dir.) “Tratado de derecho Municipal”, Tomo II, Madrid, Iustel 2011.
- MUÑOZ MACHADO, S.: “Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo”, Ed. Crítica, Barcelona, 2012..
- MUÑOZ MACHADO, S.: y otros, “Tratado de Derecho Municipal, 4 tomos”, Ed. Iustel, Madrid, 2011.
- MUÑOZ MACHADO, S.:” Reflexiones sobre la reforma de la sanidad local”, DA núm. 163, 1975.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Ed. Crítica, Barcelona, 2012.
- MUÑOZ MOLINA, Julia: Naturaleza jurídica de los incrementos de pensiones fijados por la Junta de Andalucía. Temas laborales, Vol.II, nº100/2009.
- MUR, M.: “Una aproximación al sector público empresarial local”, Revista española de control externo, núm. 38, 2011.
- MURO I BAS, X.:” El régimen competencial de las mancomunidades municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 18, 1987.
- MYRDAL, G.: *Beyond the welfare state*. Nueva York: John Wiley, 1960.
- NAVARRO FAURÉ, A.: “Haciendas locales”, en Díez Sánchez, J. J. & Ivars Bañuls, J. A. (coord.), *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunitat Valenciana: Ley 8-2010 de la Generalitat*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- NAVARRO FAURÉ, A.: “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en LÓPEZ GARRIDO, d. (dir.). *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2013.
- NAVARRO GÓMEZ, C.: Si la reducción de concejales fuera la respuesta ¿Cuáles son las preguntas? Cómo son y que se espera de los líderes políticos locales. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario de Derecho Local*, nº6, 2012.
- NAVARRO LÓPEZ,V.: “El derecho a la protección de la salud”, *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 6, 1998, p. 139.
- NAVARRO LÓPEZ, V. *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Anagrama, 2006.

NAVARRO LÓPEZ, V. *Bienestar Insuficiente, Democracia Incompleta. De lo que no se habla en nuestro país*. Ed. Anagrama, 2002.

NAVARRO LÓPEZ, V. *Globalización, Economía, poder político y Estado del Bienestar*. Ariel Colección Sociedad Económica año 2000.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P.:” Las 50 primeras preguntas del Concejal”, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Colección Estudios de Divulgación, núm. 130, Granada, septiembre de 2007.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P.:” Régimen Local en Andalucía: principales novedades”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 21, 15 de noviembre de 2012.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MARTÍNEZ VIDAL, F.:” Las 111 preguntas más frecuentes de los Concejales en Andalucía”, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Colección Temas de Administración Local, Granada, 2010.

NICKEL, J.V.: “The Feasibility of Welfare Rights in Less Developed Countries”, en KIPNIS, K., y MEYERS, D.T. (eds.): *Economic Justice. Private Rights and Public Responsibilities*. Totowa, N.J., 1985: Rowman & Allanheld.

NICOL, Alan, RAJINDRA Ariyabandu, SOBONA, Mtisi (2006): “Water as a productive Resource; governance for equity and poverty reduction”.

NIETO GARCÍA, A.: “Mecanismos jurídicos de control del poder”, *Las sombras del sistema constitucional español*, J. R. Capella, Editorial Trotta, Madrid, 2003.

NIETO GARRIDO, E.: “El consorcio administrativo” Tratado de Derecho Municipal, Obra colectiva dirigida por Muñoz Machado, Tomo II, Tercera ed., Iustel 2011, págs.1764.

NIETO GARRIDO, E.:” El consorcio administrativo”, CEDECS, Barcelona, 1997.

NIETO GARRIDO, E.:” La naturaleza jurídica del consorcio administrativo a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999”, Revista de Estudios de la Administración Local, núm. 285, enero-abril 2001.

NIETO GARRIDO, E.:” Inter-Municipal Cooperation in Spain: Dealing with Microscopic Local Government”, en “Inter-Municipal Cooperation in Europe” (Coords. HULST, R., VON MONTFORT, A.), Springer, 2007.

NIETO GARRIDO, E.:” El artículo 87”, en “Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”, Tomo II (artículos 46 a 88), (Dir.: REBOLLO PUIG, M.), (Coord.: IZQUIERDO CARRASCO, M.), Tirant lo Blanch, Tratados, Valencia, 2007, págs. 2330-2349.

NIETO GARRIDO, E.:” La gestión compartida del Aeropuerto de Barcelona-El Prat. Reflexiones”, Revista d’ Estudis Autònomic i Federals, núm. 4, 2007, págs. 185-212.

NIETO GARRIDO, E.:” Las especialidades del régimen jurídico de los consorcios administrativos en Andalucía”, en Cuadernos de Gestión Pública Local, ISEL, Diputación de Málaga, 2008.

NIETO GARRIDO, E.:” El consorcio administrativo” en (Dir.: MUÑOZ MACHADO, S), “Tratado de Derecho Municipal”, Tomo II, Iustel, 3ª ed., 2011.

NIETO GARCÍA, A.:” Historia y elegía de los depositarios de fondos de la Administración Local”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 234, 1987.

NIETO, ALEJANDRO; ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE y SALVADOR CRESPO, MAYTE:” El bicentenario de las Diputaciones Provinciales (Cádiz) 1812”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

NIETO GARCÍA, A.:” Diputaciones provinciales, hijas legítimas del constitucionalismo”, Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 11, 2010.

NIETO GARCÍA, A.; ORDUÑA REBOLLO, E. y SALVADOR CRESPO, M.: “El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz, 1812)”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

NIETO GARRIDO, E.: “La naturaleza jurídica del consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999”, REALA, 2001.

NIEVES BORREGO, J.:” La financiación de los entes locales”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

NOGUEIRA ALCALÁ, H., “Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la Constitución en la Teoría y la práctica constitucional”, *Ius et Praxis*, Vol. 15, núm. 1, 2009.

NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: “¿Derechos fundamentales, fundamentalísimos o, simplemente, derechos? El principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y nuevo constitucionalismo”, *Derechos y libertades*, nº 21, 2009.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La termita Bolkestein”, *El cronista del estado social y democrático de derecho*, 22, 2011.

NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: *Los derechos sociales en las nuevas Constituciones latinoamericanas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

NOVAIS, J.R.: *Em Defesa do Tribunal Constitucional*. Almedina, 2014. .

- *Direitos fundamentais e justiça constitucional em estado de direito democrático*. Coimbra Editora, 2012.

NUÑEZ RIVERO y GARCÍA ARANDA, S.:” La autonomía de los entes locales”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, 2013.

O’CINNEIDE, C., «Austerity and the Faded Dream of a ‘Social Europe’», NOLAN, A. (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, CUP, Cambridge, 2014.

OCHANDO CLARAMUNT, C.: *El Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 1998.

OECD, *Divided we stand. Why inequality keeps rising?* OECD Publishing, 2011.

OECD: *Society at a glance 2011. OECD Social indicators*, París: OCDE, <http://www.oecd.org/social/socialpoliciesanddata/societyataglance2011-oecd-socialindicators.htm> [08/08/2012].

OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, trad. de Antonio Escotado, Alianza, Madrid, 1988.

OJEDA GARCÍA, R., “Estructuras supramunicipales de carácter urbano y gobernanza: aproximación al caso español”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.

OJEDA MARÍN, A.:” El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios”, en REALA, núm. 255-256, 1992.

- *Estado social y crisis económica*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1996.

OLARTE ENCABO, S.: Glosa Judicial. Tutela indemnizatoria y Recurso de amparo en la doctrina del TEDH en relación con la no discriminación laboral por razón de sexo. *Actualidad Laboral*, N.º 12, La Ley; Madrid, Diciembre 2013, p. 1521.

OLIAS DE LIMA GETE, B: “Cara y cruz de la externalización”, en la obra colectiva *Crisis y externalización del sector público. ¿Solución o problema?*”, dirigida por Luis Ortega Álvarez, INAP, Madrid, 2011.

OLÍAS DE LIMA GETE, B. (2010). “Estrategias para el buen gobierno y la buena gestión local (eficiencia, modernización, participación y calidad democrática)”, en *El municipalismo en un Estado cooperativo*. FEMP, Madrid.

OLÍAS DE LIMA GETE, B. 2002. “Las Administraciones Públicas españolas: balance y perspectivas”, en G. Pastor y J. Crespo (coord.), *Administraciones Públicas Las Españolas. Balance y perspectivas*. Graw Hil, Madrid.

OLÍAS DE LIMA GETE, B. 2005. “Servicios públicos y gobernanza”, en *Revista Sistema*, nº 184-185.

OLÍAS DE LIMA, B.: “La evolución de la Gestión Pública: la Nueva Gestión Pública”, en OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

OLIVEIRA, A. C.:” O marco administrativo local en Portugal”, en R. Rodríguez González, “Reformar la Administración territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009.

ORDOKI URDACI, L.: “Transparencia y control en la gestión de fondos públicos: la Cámara de Comptos de Navarra”, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2005.

ORDOÑEZ SOLIS, D.: “Licencias, sanciones y tasas bajo sospecha: las ordenanzas municipales y la directiva de servicios”, *El Consultor*, 6, abril, 2011.

ORDUÑA PRADA, E.:” El municipio como marco relacional”, en R. Rodríguez González, “Reformar la Administración territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009.

ORDUÑA REBOLLO, E.: “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, *REALA*, 291, 2003.

ORDUÑA REBOLLO, E.: “Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española”, Ed. FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2003.

ORDUÑA REBOLLO, E y COSCULLUELA MONTANER, L.: “Historia de la Legislación de Régimen Local” Iustel y Fundación para la Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

ORDUÑA REBOLLO, E.: “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, Revista de Estudios de la Administración Local, núm. 291/2003.

ORDUÑA REBOLLO, E.: “Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española”, Ed. FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2003.

ORDUÑA PRADA, E.:” El municipio como marco relacional”, en R. Rodríguez González, “Reformar la Administración territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009, págs. 99 a 125.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU): Documento A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrafo 5.

-Informe ONU *Asbjorn Eide: The Right to Adequate Food as a Human Right*, doc. ONU: E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de julio de 1987.

ORÓN MORATAL, G.: La configuración constitucional del gasto público, Tecnos, Madrid, 1995.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PUERTA SEGUIDO, F.:” Artículo 2”, “Artículo 25”, “Artículo 26”, en M. REBOLLO PUIG (Dir.), “Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.), “Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, IAAP, Sevilla, 2008.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis:” Las competencias propias de las Corporaciones Locales”, en el libro colectivo”Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, (Dir. Santiago Muñoz Machado), Iustel,3ª edición, Madrid, 2011.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, REALA 259, 1993.

ORTEGA ÁLVAREZ, L y ARROYO JIMENEZ, L: “La externalización de los servicios públicos económicos. Formas, principios y límites”, en *Le Esternalizzazioni, Atti del*

XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnol, Cénova, 2006, Bononia University Press, Bologna, 2007.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “El régimen constitucional de las competencias locales” INAP, Madrid, 1998.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” La delegación de competencias en la provincia”, en La provincia en el sistema constitucional (Gómez-Ferrer Morant, Dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de habilitación nacional de los funcionarios locales”, RAP, núm. 153, septiembre-diciembre 2000.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “La interiorización autonómica del régimen local” en El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía (libro colectivo), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “La potestad normativa local”, págs. 39-55, en Anuario del Gobierno Local 2001, Madrid.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Régimen Local y estatutos de Autonomía”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm., 300-301.

ORTEGA ÁLVAREZ. L.: “la incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación nacional de funcionarios locales”, Revista de Administración Publica, núm. 153, 2000.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” El nuevo papel de las diputaciones provinciales”, en REALA, núm. 251, 1991.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, en REALA, núm. 259, 1993.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, en Anuario del Gobierno Local 1997, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1997.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” Las competencias locales”, en El funcionamiento del Estado autonómico, MAP, Madrid, 1999.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” La potestad normativa local”, en Anuario del Gobierno Local 2001, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” Las competencias propias de las corporaciones locales”, en Tratado de Derecho municipal. Tomo I (Muñoz Machado, Dir.), 2ª edición, Civitas, Madrid, 1988.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PUERTA SEGUIDO, F.: “Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”, Director, M. REBOLLO PUIG, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia 2007.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.:” Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales”, en RAP, núm. 117, 1988.

ORTEGA BERNARDO, J.:” Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal”, en VELASCO CABALLERO, F. (Dir.), Anuario de Derecho Municipal 2012, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2013.

ORTEGA BERNARDO, J.: Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Revista de Administración Pública*. nº169, 2006.

ORTEGA JIMENEZ, P. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. “Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, El Consultor-La ley, doc. 8330/2012 de 24 de julio.

ORTEGA JIMÉNEZ, P. “La racionalización del sector público instrumental local”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, Madrid, 2012.

ORTEGA JIMENEZ, P. “La repercusión de los planes de ajuste en la Organización de las EELL” *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 11, junio 2012.

ORTIZ DE SOLORZANO AURUSA, C.: “La sustitución de los contratistas y la transmisión de personal en los convenios colectivos (eficacia de las denominadas cláusulas subrogatorias en los convenios colectivos y en la jurisprudencia del TJCE”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 116, 2002.

ORTÍZ DÍAZ, J.: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Universidad de Sevilla, 1990.

ORTIZ MAYOL, J: “Una reforma del Sector Público de la Administración Andaluza: la vuelta al Derecho Administrativo y la reducción del Gasto Público como principios indispensables”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 79 págs. 257-288, 2011.

ORTÍZ MONTORO, R.J. : “Comentarios al proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2009” en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, num. 5, quincena 15-29 de marzo, 2009.

ORTIZ MONTORO, R. J.: “Comentarios al proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2009” en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 5, quincena 15-29 de marzo, 2009.

OSBALDESTON, J. (1984). Fuel poverty in UK cities. *Cities*, 1(4).

OSUNA LLANEZA, J.L. y VÉLEZ MÉNDEZ, C.: *Guía de planificación y evaluación para agentes de desarrollo local*, Sevilla, Spain: Sevilla Siglo XXI, Diputación de Sevilla, 2004.

OTERO, P.: *Direito Constitucional Português, II*, Almedina, Coimbra, 2011.

OTONÍN BARRERA, F: “El control por la oposición de la gestión económico-financiera y patrimonial de las entidades locales. La “Doctrina Álvarez Padilla”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 de abril al 14 de mayo. 2011, Ref. 990/2011, tomo I, La Ley, Madrid.

OUTIN, J.L. (2010): “Crise financière, crise économique et crise sociale: quelles conséquences sur l'évolution de la pauvreté?”, 2010, http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Crise_financiere.pdf [15/05/2012].

PAGENKOPT, Hans:” *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*”, Kohlhammer, Stuttgart, 1981.

PAHL, R. E.: “The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission”, *Arch. Europ. Sociol.* XXXII, 1991.

PALACIO GONZÁLEZ, J. (2009): “La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 40.

PALLARES MORENO, M.: “Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 15 de febrero de 2001”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 47, 2002.

PALLARÉS MORENO, M.:” La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/1983, de 1 de junio, del Parlamento andaluz)”, en La provincia. XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985.

PALAO TABOADA, C.: “La constitucionalidad del régimen de control jurisdiccional de las normas forales fiscales”, en Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación, núm. 370/2014.

PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, *Diario La Ley*, núm. 7713 (11 de octubre) 2011.

PALOMAR OLMEDA, A.: “El buen orden de las cuentas públicas”, www.legaltoday.com.

PALOMAR OLMEDA, A.: “El carácter vitalicio de los funcionarios públicos”, *Actualidad Jurídica, Aranzadi*, núm. 809.

PALOMAR OLMEDA, A.: “El despido colectivo en el ámbito del sector publico: primeras consideraciones”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2012.

PALOMAR OLMEDA, A.: “El despido colectivo en las Administraciones y entes públicos”. Marco general, causas y procedimientos”, Diputación de Barcelona, colecc. Estudios de Relaciones Laborales, núm. 7, 2013.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO... “Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos”. Dykinson. 2011.

PALOMAR OLMEDA, A.: “El modelo de función pública local: algunas reflexiones sobre su presente y futuro”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003.

PALOMAR OLMEDA, A.: “La posición de la autoridad laboral en el ámbito de los despidos colectivos”, *Aranzadi Social*, núm. 1, 2012 (BIB 2012/514).

PALOMAR OLMEDA, A.: “La problemática determinación del régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración y especialmente, de la Administración Local”, *Revista de estudios Locales*, núm. 112, 2008.

PALOMAR OLMEDA, A.: “Planificación e instrumentos de gestión de los recursos humanos”, en AAVV: El empleo local ante la crisis, Madrid, (Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, 2011.

PALOMAR OLMEDA, A.: “El despido colectivo en las Administraciones y Entes Públicos. Marco general, causas y procedimientos”. Colección “Estudios de Relaciones laborales”, Barcelona, 2013.

PALOMO GARRIDO, A.: “Abrumados por las hipotecas”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 17(1) 2008, <http://www.ucm.es/info/nomadas/17/aleksandropalomo.pdf>.

PANO PUEY, E. y LUACES MÉNDEZ, P.: Desarrollo de los mecanismos de cooperación supramunicipal en la prestación de servicios públicos locales: mancomunidades y consorcios en Andalucía, Galicia y Cataluña. Comunicación al IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 2009.

PANO PUEY, E. “Personificacions instrumentals locals” en Magre, j. /Ed) Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2006.

PARADA VAZQUEZ, R.: “Derecho Administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 2002.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón:” La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, Aranzadi S. A., Pamplona, 2007.

PARADA VAZQUEZ, R.: “Derecho del Empleo Público. Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid, Marcial Pons, 2007.

PARADA VAZQUEZ, J.R.: “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”, Cuadernos Civitas, Madrid, 2007.

PARADA VÁZQUEZ, J.R.: “Derecho Administrativo”. T.I. Introducción. Organización administrativa y empleo público. Edit. Open Ediciones Universitarias.S.L. 2013.

PARADA VAZQUEZ. J.R.: “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172.

PARDO FALCÓN, J.P. & VALL, F.: *La evaluación de las leyes* (XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios), Tecnos, 2006.

PAREJO ALFONSO, L.:” La potestad de autoorganización de la Administración Local”, *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991.

PAREJO ALFONSO, L.:” La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español”, en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.

PAREJO ALFONSO, L.: "Comunicación", en La configuración constitucional de la autonomía local (J. García Morillo, ed.), Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid-Barcelona, 1998.

PAREJO ALFONSO, L.: "La defensa constitucional de la autonomía local: Notas en su defensa y apuntes de posible articulación", en Actualidad Administrativa, núm. 28, 1998.

PAREJO ALFONSO, L.: "Estado autonómico y régimen local", en RAAP, núm. 42, 2001.

PAREJO ALFONSO, L.: "La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español", en Estudios sobre la carta europea de la Autonomía Local, Ajuntament de Barcelona, 1994.

PAREJO ALONSO, L.: "La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985", Actualidad Jurídica, Aranzadi, núm. 668, 2005.

PAREJO ALFONSO, L.: "Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración Local", Cuadernos de Derecho Local, núm. 29, 2012.

PAREJO ALFONSO, L.: "Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración Local", Cuadernos de Derecho Local, (QDL), núm. 29/2012. (Monográfico sobre "Reforma del Estado y Gobiernos Locales").

PAREJO ALFONSO, L.: "Derecho básico de la Administración local", Ariel, Barcelona, 1988.

PAREJO ALFONSO, L.: "Garantía institucional y autonomías locales", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

PAREJO ALFONSO, L.: "Garantía institucional y autonomías locales", Ariel, Barcelona, 1988.

PAREJO ALFONSO, L.: "Relaciones interadministrativas y régimen local", en REDA, núm. 40-41, 1984.

PAREJO ALFONSO, L.: "La autonomía local en la Constitución", en Tratado de Derecho municipal. Tomo I (Muñoz Machado, Dir.), Civitas, Madrid, 1988.

PAREJO ALFONSO, L.: "La autonomía local", REALA, núm. 229, 1986.

PAREJO ALFONSO, L.: "La potestad normativa local", Marcial Pons, Madrid, 1998

PAREJO ALFONSO, L.: "La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas", en La provincia en el sistema constitucional, Civitas- Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.

PAREJO ALFONSO, L.: “La región y la legislación histórica de régimen local”, en FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R. (Dir.) y otros, *Las autonomías regionales*, Ed. Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1997.

PAREJO ALFONSO, L.: “Eficacia y Administración. Tres estudios”, INAP, Madrid 1995.

PAREJO ALONSO, L.: (Dir.) “Autorizaciones y licencias hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

PAREJO ALFONSO, L. : *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.

PAREJO ALONSO, L. : “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho local*, núm. 29.

PARICIO RALLO, E.: “El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales” *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, junio 2013.

PARICIO RALLO, E: “La prelación de fons en materia de función pública local. Algunas hipótesis per la seva reconstrucció”, en la obra colectiva AA.VV. *¿Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?*, Fundación Carle Pi i Sunyer (D`Estudis Autònomicos i Locals) Barcelona, 2003.

Parlamento y Constitución (Anuario), núm. 8 (Ejemplar dedicado a: Reforma de la Constitución), 2004. *Revista de Derecho Político*, núms. 36 y 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

PARRA MUÑOZ, J. F.: “El servicio público local, ¿una categoría a extinguir?”, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006.

PARRA MUÑOZ, J.F.: “A vueltas con la naturaleza jurídica del consorcio”, *Actualidad Administrativa*, sección doctrinal, ref. XXIX, La Ley, 2001.

PARRA MUÑOZ, J.F.: “Teoría y práctica de la gestión de los servicios públicos”, El Consultor, enero 2010.

PASCUAL GARCÍA, J.: “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003.

PASCUCCI DE PONTE, E., “La Reforma de la Constitución: un estudio de Derecho Constitucional comparado”, *Saberes: Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, núm. 1, 2003.

PATZIG, Werner:” Die Lastenverteilung im Bereich der kommunalen Fremdverwaltung”, en DÖV, 1985. PAU I VALL, F.(Coordinador), Ed. Tecnos, Madrid, 2010, págs. 25 y ss.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., Los valores superiores. Ed. Tecnos. Madrid, 1984.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. Curso de derechos fundamentales, Teoría General, BOE Universidad Carlos III, Madrid, 1999.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1988), *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: “De la función de los derechos fundamentales”, en *Derechos sociales y positivismo jurídico. (Escritos de Filosofía jurídica y política)*, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Madrid, 1999.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., DE ASÍS ROIG,R., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y LLAMAS, Á., *Curso de derechos fundamentales*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1995.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., “Reflexiones sobre la reforma constitucional”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: Los valores superiores, Tecnos, Madrid, 1986.

PEMÁN GAVÍN, J.: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992.

PEREIRA, André Gonçalves: O direito internacional na Constituição de 1976, in: MIRANDA, J.(ed.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. III. Lisboa, 1979.

PÉREZ ALBERDI, R.: *La jurisprudencia social del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. LEX SOCIAL-Revista de los Derechos Sociales núm. 1/2011, julio-diciembre 2011.

PÉREZ DE LAS HERAS, B, y LARRAZÁBAL BASÁNEZ,S.: “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94/2012.

PÉREZ CALVO, A.: El estado constitucional español, 2ª edición, Ed. Reus, Madrid, 2014.

PÉREZ DE ALAYA Y LÓPEZ DE AYALA, J. L.: "Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria", Presupuesto y Gasto Público, nº 27.

PÉREZ ERANSUS, B., ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y PARRILLA FERNÁNDEZ, J.M. Parrilla Fernández: "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social, ¿reforma o cambio de imagen?", en L. MORENO (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid; 2009, Siglo XXI.

PÉREZ GÓMEZ, J.M.: "Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público", Tomo II, Bosch, 2009.

PÉREZ LÓPEZ, G., PLATA DÍAZ, A. Mª., ZAFRA GÓMEZ, J. L. LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2013). "Deuda viva municipal en un contexto de crisis económica: análisis de los factores determinantes y de las formas de gestión", en *Revista de Contabilidad*, nº 2, vol. 16.

PEREZ LUQUE, A.: "Especialidades de los procedimientos selectivos en el personal directivo y eventual", en AAVV (Castillo Blanco F.A. Coord.): Situación actual y tendencias de la función pública española, Comares, Granada, 1998.

PEREZ LUQUE, A.: "Los organismos autónomos locales ante la forma de la Ley 57/2003, de 6 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 8/2004.

PÉREZ LUÑO, A.E.: "Los derechos sociales y su significación actual", en Virgilio ZAPATERO, V. e GARRIDO, I., *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009.

PÉREZ LUÑO, A. E.: Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio, Marcial Pons, Madrid, 2000.

PÉREZ PÉREZ, J.A.: "Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC95 a las cuentas públicas", Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 54, 2009.

PEREZ ROYO, J.: "Las fuentes del Derecho", Technos, Madrid, 1990.

PÉREZ ROYO, J. "La reforma del artículo 135 CE" *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011.

PÉREZ ROYO, J.: "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social", *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, nº10, Madrid, 1984.

PÉREZ ROYO, J. (2011), "La reforma constitucional en perspectiva", diario *El País*, publicado el 4 de septiembre. Disponible en línea:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/reforma/constitucional/perspectiva/elpepiopi/20110905elpepiopi_12/Tes. Revisado el 8 de enero de 2016.

PÉREZ ROYO, F. J.: "La reforma de la constitución". *Revista de derecho político*, Nº 22, 1986.

PÉREZ ROYO, F. J.: "Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución". *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 23, Nº 69, (Ejemplar dedicado a: XXV Aniversario de la Constitución (I), 2003.

PÉREZ ROYO, J., "Artículo 166: La iniciativa de la reforma", ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XII, Cortes Generales, EDERSA, Madrid, 1999.

PÉREZ ROYO, J., "Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución", ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Tomo XII, EDERSA, Madrid, 1999.

PÉREZ ROYO, J., "Artículo 168: La revisión de la Constitución", ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Tomo XII, EDERSA, Madrid, 1999.

PÉREZ ROYO, J., "Artículo 169: Límites a la iniciativa de reforma", ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Tomo XII, EDERSA, Madrid, 1999.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. (ed.): *Análisis de políticas públicas*. E. Universidad de Granada, Granada, 2006.

PEREZ SARRION, L.: "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pronto estará en el BOE (¿?): las agendas para el "Día D", *Revista de Derecho Local*, octubre 2013.

PÉREZ TREMPES, P.: "Autonomía local y procesos constitucionales", en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.

PÉREZ TREMPES, P.: "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", *Diputación de Barcelona-Marcial Pons*, Madrid, 1998.

PÉREZ TREMP, P., “El alcance jurídico y político de la primera reforma constitucional en España”, VV. AA., *V Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, UNAM, México, 1998, págs. 735-749.

PÉREZ VILLALOBOS, M^a.C.: “Estado social y comunidades autónomas, el diseño constitucional de la autonomía social en España”, Madrid Tecnos, 2002.

PERNTHALER, Peter:” Raumordnung und Verfassung (1). Raumordnung als Function und Schranke der Gebietshoheit”, Braumüller, Wien, 1995.

PESTALOZZA, Christian: “ VerfassungsprozeBrecht”, C. H. Beck, München, 1991.

PICÓ ROMERO, J.:” Opacidad en las cuentas anuales del sector público. En el remanente de tesorería y en general. Reflexiones críticas y propuestas”, Auditoría Pública, núm. 47, 2009.

PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADAS, L.: “Descentralización/externalización de servicios y consolidación de cuentas en las corporaciones locales”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol XXXI, . Nº 111, 2002.

PIÑA GARRIDO, M.D.: “Hacia una gestión por objetivos con la nueva Ley General Presupuestaria”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 122, 2004.

PIÑA GARRIDO, M.D.: “La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España”, Tecnos, 1998.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: “Tercer sector. Sector público: problemas de constitucionalidad” en VV.AA, XII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona, Cedecs, 2002.

PIÑAR MAÑAS, J. L.:” Equipamientos y servicios sociales provinciales”, en *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

PISARELLO, G.: “Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad”, en CAPELLA, J.R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003.

PISARELLO, G.: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007.

PISARELLO, G.:“Del Estado Social legislativo al Estado social Constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”. En *Revista Isonomía* Nº 14, 2001, Madrid, Cedam, 2001.

PISARELLO, G.: “Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista”, en *Los derechos sociales en tiempos de crisis*, Observatori DESC, diciembre de 2009.

PITTINI, A., y LAINO, E. (2011): *Housing Europe Review 2012: the nuts and bolts of European social housing systems*, Bruselas: CECODHAS Housing Europe’s Observatory, http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf [15/05/2012].

PIZARRO NEVADO, R.: “Entidades de ámbito local territorial inferior al municipio”, Granada, Comares, 2002.

PIZARRO NEVADO, R.: “Otras entidades locales”, (comentario al art.45) en M. rebollo Puig (Dir.) *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

PIZZOLATO, F.: *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milán, Giuffrè, 2004.

PLAZA VÁZQUEZ, A.: “La nueva vía económico-administrativa en las grandes ciudades (Común y foral)” *Jurisprudencia Tributaria*, Aranzadi, núm. 1/2004.

PLAZA VÁZQUEZ, A. L.; VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: “Tributos locales”, en *Tratado de Derecho municipal*. Vol. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003.

POLAND, O.:” *Program Evaluation and Administrative Theory*”, *Public Administration Review*, vol. 34, núm. 4 julio-agosto 1974.

POLLITT, Ch. y BOUCKAERT, G.:” *Public Management Reform: a Comparative Analysis*”, Oxford University Press, Oxford, 2004.

POLO MARTÍN, R.: *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Ed. Dykinson, Madrid, 2014.

POMED SÁNCHEZ, L.:” *Jurisprudencia constitucional relevante para la autonomía local*”, en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona- Marcial Pons, Madrid, 2001.

POMED SÁNCHEZ, L.:” *Jurisprudencia constitucional sobre la Administración local*”, en *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2002.

POMED SÁNCHEZ, L.: “La potestad subvencional en el Estado Autonómico”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, 2008.

PONCE SOLÉ, J.:” El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos”, INAP, Madrid, 2013.

PONS REBOLLO, M.:” Los servicios públicos locales: evaluación y coste efectivo”, Revista de Estudios Locales, Cunal, núm. 162, 2013.

PONS REBOLLO, M.: “Análisis de las medidas introducidas por el RD-Ley 8/2013 de 28 de junio, de lucha contra la morosidad. Tercera fase del mecanismo para el pago a los proveedores de las Entidades Locales y las medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros”, Revista de Derecho Local, 1.7.2013.

PONS REBOLLO, M: “Los consorcios entre entes locales como formas de cooperación” en Font, T (Dir.), Anuario del Gobierno Local 1999, Marcial Pons, Diputació de Barcelona, Madrid, 1997.

PONTUSSON, J.: *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press, 2005.

PORRAS NADALES, A.: *Introducción a una Teoría del Estado postsocial*. PPU, 1988, Madrid.

PORRAS NADALES, A. J., “El Estado autonómico y la reforma de la Constitución”, *Revista de Fomento Social*, Vol. 54, núm. 213, 1999.

PORRAS NADALES, A. “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a. Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, Vol. II, 1997.

PORRAS NADALES, A. “El Estado social” en *Manual de Derecho Constitucional*, AGUDO ZAMORA y otros. Ed. Tecnos, 2011.

PORRAS RAMÍREZ, J. M.: “El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 107, 2000.

PORRAS RAMÍREZ, J.: *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.

PORRAS RAMÍREZ, J. M., “El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria”, en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP, Madrid, 2005.

PORTERO MOLINA, J. A., “El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas”,
GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. II, Colex, INAP, Madrid, 2005.

PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coords). “Crisis económica y entidades locales”, Lex Nova, 2012.

POSADA, A.: “Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909),
Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1910.

POTTS, H.: *Accountability and the Right to the Highest Attainable Standard of Health*,
University of Essex: Human Rights Centre, 2008.

POZO MUÑOZ, C., ALONSO MORILLEJO, E., y HERNÁNDEZ PLAZA, S.: *Teoría, modelos y métodos en evaluación de programas*, Granada, GEU, 2004.

PRATS I CATALÁ, J.: “Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas”, Documentación Administrativa, núm. 210-211, Madrid, 1987.

PRATS I CATALÁ, J.: *La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997.

PRESNO LINERA, M.: “Comentario a la Sentencia 198/2012 del Tribunal Constitucional español el matrimonio entre personas del mismo sexo”, en *Diritti Comparati*, <http://www.diritticomparati.it/2013/02/comentario-a-la-sentencia-1982012-del-tribunal-constitucional-esp%C3%B1ol-sobre-el-matrimonio-entre-pers.html> (última consulta 30/01/2016).

PRESNO LINERA, M. “El matrimonio entre personas del mismo sexo en el sistema constitucional español” *Revista General de Derecho constitucional*, nº. 17, 2013.

PRESNO LINERA, M. A.; Wolfgang Sarlet, I. (ed. Lit.) y Martín, N. (coord.): Los derechos sociales como instrumento de emancipación. Thomson Aranzadi, 2010.

PREUSS, U.: “El concepto de los derechos y el estado del bienestar”, en E. OLIVAS (ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991.

PREVAL, N., CHAPMAN, R., PIERSE, N., & HOWDEN-CHAPMAN, P. (2010). Evaluating energy, health and carbon co-benefits from improved domestic space heating:

A randomised community trial. *Energy Policy*, 38(8).

PRIETO GUIJARRO, A.; ZOFIO PRIETO, J. L. y ÁLVAREZ AYUSO, I.: “Economías de escala, densidad y alcance en la provisión pública de infraestructuras básica municipal”, *Hacienda Pública Española*, núm. 190, 2009.

PRIETO ROMERO, C.: “Gestión directa (I): organismo autónomo local”, en VV: AA. (J.M. Carbonero Gallardo, coord.). *Teoría y práctica para las gestión de servicios locales*, Madrid, El Consultor-La Ley, 2010.

PRIETO ROMERO, C.: “La Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid”, del libro colectivo, *Comentarios a la ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, Ley 22/2006 de 4 de julio, Thomson-Aranzadi, 2006.

PRIETO ROMERO, C.: “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la Comunidad de Madrid”, *Anuario de Derecho Municipal*, 5, 2011.

PRIETO SÁNCHEZ, L. “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 1995.

PRIETO SANCHEZ, L.: *Ideología e interpretación jurídica*, Tecnos, Madrid, 1993.

PRIETO SANCHEZ, L.: *Ley, principios, derechos*, Dykinson, Madrid, 1998.

PRIETO SANCHEZ, L.: *Apuntes de teoría del Derecho*, Trotta, Madrid, 2ª ed., 2007.

PULIDO QUECEDO, M.: “La potestad de los entes locales de tipificar infracciones y sanciones por ordenanza municipal”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 601, noviembre 2003.

PULIDO QUECEDO, M., “¿Dónde queda la reforma constitucional?”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 2006.

PURCALLA BONILLA M.A. y PRECIADO DOMENECH, C.H. “Extinción del contrato de trabajo versus suspensión y reducción de jornada en el Real Decreto Ley 3/2012”, *Aranzadi Social*, núm. 2, 2012.

PÜTTNER, Günter:” Kommunalrecht und Vollzug von Bundesgesetzen durch die Gemeinden”, en *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts* (Otto Bachof-Ludwig Heigl-Konrad Redeker, Hrsg.), C. H. Beck, München, 1978.

PÜTTENER, Günter: "Kommunale Selbstverwaltung", en Handbuch des Staatsrechts IV (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990.

PUY MUÑOZ, F., "¿Reformamos la constitución?", BALADO RUIZ-GALLEGOS, M., GARCÍA REGUEIRO, J. A., *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*, Bosch, Barcelona, 2003.

QUADRA SALCEDO JANINI, T.: "Corporaciones locales y actividad económica", Barcelona, Marcial Pons, 1999.

QUADRA-SALCEDO JANINI, T.; SUÁREZ CORUJO, B.: "La garantía de los derechos sociales en la Constitución Europea. La consagración de la dependencia como contingencia protegida por los sistemas de Seguridad Social", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005..

QUEIROZ, C.: *Direitos Fundamentais – Teoria Geral*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

QUESADA. A: "El estatuto Básico del Empleado Público. Proyección e incidencia en la Administración local, cumplidos cinco años desde su aprobación", REALA, núm. 315-316, 2011.

QUESADA LUMBRERAS, J.: "La delimitación de funciones entre el personal funcionario y laboral: especial referencia a la reordenación del sector público de Andalucía" en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 137, septiembre-diciembre 2011.

QUINTANA LOPEZ, T.: "Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa", revista Jurídica de Castilla y León, número extraordinario de 2006.

QUINTANA LOPEZ, T.: "Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa", Revista Jurídica de Castilla y León, núm. Extraordinario, 2006.

QUINTANA LÓPEZ, T.: "Artículo 43. Organización territorial", en SÁEZ HIDALGO I. y REY MARTÍNEZ, F. (Dirs), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*", Civitas, 2011.

QUINTANA LÓPEZ, T.: "Las diputaciones en Castilla y León. Balance y perspectivas", en REAL, núm. 285, 2001.

QUINTANA LOPEZ, T.: "El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales". Ed. Civitas Madrid, 1987.

QUINTANA LOPEZ, T.: “El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales en la jurisprudencia”, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, núm. 7, 2004, págs. 77-86 y “Derecho de los vecinos a la prestación de servicios públicos”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 16, 2008.

QUINTANA LOPEZ, T.: “El sistema de fuentes de los organismos autónomos y locales”, revista de estudios de la Administración Local, núm. 253, 1992.

QUINTANA LOPEZ, T.: “La autonomía municipal, ¿baluarte de la inactividad administrativa?”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm., 77, /1993.

QUINTANA LOPEZ, T.: “las Diputaciones en Castilla y León: balance y perspectivas”, REALA, núm. 285.

QUINTANA LOPEZ, T.: “Las mancomunidades en nuestro Derecho Local. Evolución histórica”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 248/1990.

QUINTANA LÓPEZ, T.: “Las mancomunidades en nuestro Derecho local. Evolución histórica”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 248, octubre-diciembre, 1990.

QUINTANA LOPEZ, T.: “Las mancomunidades en nuestro Derecho local”, INAP, Madrid, 1990.

QUINTANA LOPEZ, T.: “Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local”, Ed. INAP, Madrid, 1990.

QUINTANA LÓPEZ, T. A.:” Las Diputaciones provinciales en la Comunidad de Castilla y León”, en “La provincia en el Estado de las autonomías”, Marcial Pons, Madrid, 1996.

QUINTANA LOPEZ, T.: “Las organizaciones supramunicipales en España: Las mancomunidades”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 254/1992.

QUINTANA LOPEZ, T.: “Servicios Publico, Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 1995.

QUINTANA, J. P. (director): *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid, 2008.

RAGONE, S.: “El régimen local italiano, ¿un sistema en peligro de extinción?. Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma” Anuario de Gobierno Local, 2011. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

- RALLO LOMBARDE, A., “Iniciativa popular, estado autonómico y reforma constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 50, 1998.
- RAMALLO MASSANET; ZORNOZA PÉREZ:” Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”, en REALA, núm. 259, 1993.
- RAMÍREZ MUÑOZ, Manuel y GALVÁN GONZÁLEZ, Encarna:” Cuidado de las Cuentas, custodia de la honradez (La Audiencia de Cuentas de Canarias: sus raíces y su presente). Editado por la Audiencia de Cuentas de Canarias, 1ª ed. Santa Cruz de Tenerife, 2009.
- RÁMIREZ SÁNCHEZ, J.M.: “La experiencia navarra de la nueva zonificación municipal”, en la obra colectiva de J.L. Rodríguez-Vigil. Rubio y R. Fernández Llera (Coord.), Crisis de los Ayuntamientos de la democracia. Ideas para una reforma del Régimen Local en Asturias, Ed. Real Instituto de Estudios Asturianos, 2006.
- RAMIÓ MATAS. C: “El modelo directivo en las Entidades Locales” *Revista Internacional de organizaciones*, núm. 1, 2008.
- RAMIÓ MATAS, C: “La Administración que se espera para después de la crisis”, *Estudios Working Papers*, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, núm. WP-2011-02, noviembre de 2011.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: “Sugerencias ante una posible reforma constitucional”, *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 19, 2008.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “El reforzamiento de la participación política”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.
- RAMIRO, L.: “Del privilegio constitucional de los partidos a la promoción del multipartidismo moderado. Constitución, sistema electoral y financiación de los partidos políticos en España”, *Las sombras del sistema constitucional español*, Coord. por J. R. Capella, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- RAMIÓ MATAS, C. (coord.): *La colaboración público- privada y la creación de valor público*, Diputación de Barcelona, Barcelona 2009.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS.: “Curso de Derecho Administrativo”, I.Civitas, Madrid, 1997.

RAMOS, Rui Moura: *Convenção Europeia dos Direitos do Homem: sua posição face ao ordenamento jurídico português*. Lisboa, 1981.

RAMOS PRIETO, J. (2003). “Autonomía, suficiencia financiera y poder tributario de las Corporaciones Locales ante el creciente avance del poder tributario de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 66.

RASCÓN ORTEGA, Juan Luis, SALAZAR BENÍTEZ, Octavio y AGUDO ZAMORA, Miguel. *Lecciones de Teoría General y de Derecho Constitucional*. Madrid, Ediciones del Laberinto, 2003.

RAVERAIRA, M.: “Applicazione e fattibilità legislativa”. En Pattaro, E., y Zannotti, F. (coords.): *Applicazione e tecnica legislativa*. Milano, Giuffrè, 1998.

RAVENTÓS, D.: *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona, El Viejo Topo, 2007.

RAWLS, J.: *A Theory of Justice. Revised edition*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

RAYA GOMEZ, J.: (Interventor del Ayuntamiento del Puerto de Sta María) “Jornadas sobre Constitución de nuevas Corporaciones Locales”, Cádiz, 2011.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “La Ley de Contratos del Sector Público: balance crítico, aplicación y novedades, en especial, para los Entes locales”, RAP 186, (2011).

RAZQUIN LIZÁRRAGA, J.A.: “De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios”, Aranzadi doctrinal, 2, 2010.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, J.A.: “Las entidades locales de Navarra. Clases. Territorio. Población, Elección y Organización”, del libro colectivo *Derecho Local de Navarra*, cp. II, Colección Pro libertate, Gobierno de Navarra, 2006.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. : “Organización Foral y Hecho Diferencial”, en el volumen *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*”, Ed. IVAP, y Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 2000.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “Derecho Local de Navarra”, Ed. Iustel, Madrid, 2013.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “La preeminencia del carácter de Territorio Foral en la naturaleza dual de los territorios Históricos. A propósito de la STS de 19 de Mayo de 1997”, en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 49/2007.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “Contratos de gestión de servicios públicos y recursos especiales en materia de contratación (presente y propuestas de reforma)”, Revista española de Derecho Administrativo, núm. 161, 2014.

REBOLLO PUIG, M.; CARBONELL PORRAS, E.:” La Administración local en la legislación andaluza”, en Tratado de Derecho municipal. Vol. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 2805 y ss.Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos: Nuevo régimen local (comentarios a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), El consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1985.

REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M.: “Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

REBOLLO PUIG Y PIZARRO NEVADO.. “Las Entidades locales Autónomas”, en revista Andaluza de administración pública. Núm. 42. 2001.

REBOLLO PUIG, M.: “Creación y régimen jurídico de los consorcios (Procedimientos, estatutos, constitución)”, en AAVV, Jornadas de estudio sobre los consorcios locales, CEMCI, Granada, 1995.

REBOLLO PUIG, M.: “Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución” en AAVV, Jornadas de estudios sobre los consorcios locales, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1995.

REBOLLO PUIG, M.: “La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios”, en Cosculluela Montaner, L y Medina Alcoz, L. (Dir) y Hernando Rydings M. (Coord), Crisis económica y reforma del régimen local, Civitas, 2012.

REBOLLO PUIG, M.: “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”, REALA, núm. 308,/2008.

REBOLLO PUIG, M.: “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, Anuario de Gobierno local, 1, 1997.

REBOLLO PUIG, M.: “Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico”, Antonio C. de Oliveira (coord.), Actas do 8 Coloquio Luso-espanhol de Direito Administrativo. Problemas atuais da AdministraÇao Municipal, Nedal, Braga, 2010.

REBOLLO PUIG, M.: “Reformas de las estructuras municipales: régimen jurídico y posibilidades. Especial referencia a la legislación aragonesa”, en *La organización local...*, cit. págs. 52 y 53 “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas e inconvenientes”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2008.

RECODER VALLINA T., “¿Reforma Estatutaria o Reforma Constitucional? (Sobre la ATC de 15 de marzo de 2006)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 4, 2006.

REDONDO GARCÍA, A., “Algunas consideraciones en torno a la anunciada Reforma Constitucional”, *Parlamento y Constitución*, núm. 8, 2004.

REHOLLO CASTAÑAR, F.: “De la fiscalización previa a la limitada previa”, en LABEAGA AZCONA, J. M. et al. “Estudios presupuestarios en homenaje a D. José Pascual García, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2011.

REQUEJO PAGÉS, J.L.: “Garantía de la autonomía local y Estatutos de Autonomía” en *Anuario del Gobierno Local*, 2006.

REQUEJO PAGÉS, J.L.: “Derechos de configuración legal”, en *Enciclopedia jurídica básica*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1995.

REQUEJO PAGES, J. L., “El poder constituyente constituido: la limitación del soberano”, *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Ejemplar dedicado a: Soberanía y constitución), Vol. 1, 1998.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (coord.): *Derechos Sociales*. Universidad de Oviedo, 2012. *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), 2005.

REY MARTÍNEZ, F., “La reforma constitucional en España”», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 84, 2008.

-La propiedad privada en la Constitución española, BOE y CEC, Madrid, 1994.

REY PÉREZ, J.L.: “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y libertades*, núm. 16, 2007.

REY PÉREZ, J. L.: *El futuro de los derechos sociales*, *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Vol.67, nº. 130, 2009.

REY PÉREZ, J.L.: *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid, 2007.

RICO-RICO RUIZ, G.: "Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad social. El principio regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y antiestatutario mediante el proceso de transferencias a comunidades autónomas-entidades locales previsto en el Pacto Local", en RVAP, núm. 61, 2001.

RICO-RICO RUIZ, G.; SALVADOR CRESPO, M.: "L'autonomia locale in Spagna: Alcune considerazioni sul regime costituzionale e legislativo", en Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze (a cura di S. Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1998.

RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.: "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012.

RIDEAU, J.: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 4ème ed., LGDJ, París, 2002.

RIERA FIGUERAS, P.; HASS FOURNEL, C.; AMER CAPDEVILA, C. y VILAPLANA BESLER, V.: "Las mancomunidades en España", *Boletín de la Asociación de Geógrafos de España*, núm. 39, 2005.

RIGAUX, A.: "Recevabilité. Entre méconnaissance du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux et questions purement hypothétiques, nouveaux rejets de questions préjudicielles pour incompétence manifeste de la Cour", *Europe*, n° 5, Mai 2012.

RIOS SANAGUSTIN, J.A.: "Los consorcios locales: Una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley, 2006.

RIVADENEIRA FISCH, J.: "Economía Social de mercado", Fundación Konrad Adenauer, Quito (Ecuador), 2009.

RIVERA ORTEGA, R.: "Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio", en REALA, núm. 277, 1998.

RIVERO RECUENCO, A., "En torno a la exclusión social", *Claves de razón práctica*, n° 108, 2000.

RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V.:” La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos”, Revista de Estudios Locales. CUNAL, núm. 162, 2013.

RIVERO YSERN, J.Luis.: “Manual de Derecho Local”, Civitas, Thomson-Reuters, 6 edic. 2005.

RIVERO YSERN, J.Luis.: “op. cit. Civitas, Thomson-Reuters, sexta edición, Madrid, 2010.

RIVERO YSERN, J.Luis. “Derecho local de Andalucía, Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía”. Edit. Iustel. 2012.

RIVERO YSERN, J.Luis (Dir. y coautor), “Derecho Local de Andalucía, las competencias locales en la LAULA”, Iustel, Madrid, 2012.

RIVERO YSERN, J. L.:” Las competencias locales”, en RIVERO YSERN, J. L. (Dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y MONTOYA MARTÍN, E. (Coord.), Derecho Local de Andalucía. Ley 5/ 2010, de 11 de junio, Iustel, Madrid 2012.

RIVERO ORTEGA, R.: “Las transformaciones del papel económico de los municipios y la necesidad de cambios en la regulación de la intervención económica local”, REALA 291, INAP, Madrid, 2003.

RIVERO ORTEGA, R (Coor.): “Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la directiva de servicios en España” Thomson-Reuters, Madrid, 2009.

RIVERO ORTEGA, R.: “Antecedentes, principios generales y repercusiones administrativas de la directiva de servicios: problemas de su transposición en España”, Revista de estudios locales, 122, 2009.

RIVERO ORTEGA, R.: "La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos", Revista de Estudios Locales CUNAL, nº 162, 2013.

RIVERO, J.:“Hauriou et la notin de servic public”, en Mélanges Mestre, Paris 1956.

RIVOSECCHI, G.: “El Gobierno económico de la Unión Europea”, *ReDCE* núm.8/2007.

ROBERTS, A.:” In the Eye of the Storm? Societal Aging and the Future of Public Service-Reform”, *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 6, noviembre-diciembre 2003.

ROBERTS, S. 2008. Energy, equity and the future of the fuel poor. *Energy Policy* 36(12).

ROBLES MORCHÓN, G.: *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1988.

ROCA ROCA, E.: "La provincia y los estatutos de autonomía", en *La provincia*. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985.

ROCAMORA MANTECA, J. "Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales", en Portillo Navarro, M. j y Merino Estrada, V. (Coords.), *Crisis económica y entidades locales*. Lex Nova, 2012.

RODRÍGUEZ, A., "Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos de Autonomía: tres propuestas de reforma", GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. I, Colex, INAP, Madrid, 2005.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J y SENDIN GARCIA, M.A.: "Algunas propuestas para la transposición de la Agencia Estatal a la legislación autonómica", revista española de Derecho Administrativo, núm. 161, 2014.

RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: "La Política sobre Grandes Ciudades y Áreas Metropolitanas o el temor a la diversidad", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 24/2002.

RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: "Las Asociaciones de Entidades Locales en España" ED. INAP-BOE, Madrid, 2002.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: "La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español", Bayer Hnos. S. A., Barcelona, 1996.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: "La Carta Europea de la Autonomía Local. Su trascendental posición y significación en el ordenamiento jurídico español", en *Actualidad Administrativa*, núm. 42, noviembre de 1997.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto local", en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 1999.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: "Estructura institucional y organización territorial en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes", *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: "El gobierno local en España desde mediados del siglo XX: continuidades y cambios", en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La*

Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, INAP, Madrid, 2010.

RODRIGUEZ ARANA, J. Y DEL GUAYO, I.: “BOE_INAP, Madrid, 2003.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “El Estado compuesto en la Constitución de 1978”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.

RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Otrosí*, núm. 11, 2012.

RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R.:” Problemas en la gestión económico-financiera de las Administraciones Locales. Situación actual”, en V. ALMONACID LAMELAS, (Director), *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: Teoría y Práctica*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.:” Los convenios entre administraciones públicas”, Marcial Pons, Madrid, 1997.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La administración del Estado social*. Madrid, Marcial Pons, 2007.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

RODRÍGUEZ DE TORRES Y DE MEANA, P. J.:” Obligaciones de los Ayuntamientos en materia económica y presupuestaria””, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, Sección Actualidad, Quincena del 30 de diciembre de 2012 al 14 de enero de 2013.

RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: “Capítulo II. Contratación” en AAVV (Cardenal Carro, M y Sempere Navarro, A.V. Dirs.): *El personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales*, Madrid (La Ley), 2010.

RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: “Despidos y otras medidas de (re) estructuración de plantillas de laborales en el sector publico”, *Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local*, Madrid, 2013.

RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: “Subcontratación de concesiones administrativas: problemas laborales”, Madrid, Marcial Pons, 2006.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S: “Externalización y empleo público en régimen laboral” en la obra colectiva, Crisis y externalización del sector público: ¿solución o problema?, dirigida por Luis Ortega Álvarez, INAP, Madrid, 2011.

RODRÍGUEZ ESCOBEDO, F. J.: Políticas públicas y análisis de programas públicos. El caso del Estado de Puebla en México, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2014.

RODRÍGUEZ GAONA, R., “¿Puede existir inconstitucionalidad en las normas reformativas de la Constitución? La justicia constitucional y la validez de las normas jurídicas superiores”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 10, 2001.

RODRÍGUEZ GAONA, R., *El control constitucional de la reforma de la Constitución*, Instituto Bartolomé de las Casas-Dykinson, Madrid, 2006.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Director), “Reformar la Administración territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009.

RODRÍGUEZ PALOP, M.E., *La nueva generación de Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2002.

RODRIGUEZ -PIÑERO ROYO, M.: “El procedimiento de despido colectivo en la Administración Pública”, Comentario a la STSJ Social, Cantabria 26 de septiembre de 2012, Relaciones Laborales, núm. 7-7, 2013.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.;BRAVO FERRER, M. (1988), “Pensiones no contributivas de seguridad social y asistencia social”, Relaciones Laborales, vol. 2.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “El derecho a una buena Administración para los ciudadanos”, INAP, y Netbiblio, 2013.

RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Constitución Española y Financiación Autonómica”. *La financiación Autonómica*. AELPA, Tecnos, 2010.

RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “El control parlamentario de la política económica”. *Hacienda Pública Española* n. 97/1985.

RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “El Sector Público español: su déficit sistemático”. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 3/1979.

RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “Estudio Preliminar” a: Laband, P.: *Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos, 2012.

RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: “El régimen de constitución, organización y contratación de las sociedades mercantiles locales”, Madrid, La Ley-El Consultor, 2014.

RODRÍGUEZ-CAMPOS, L: *Collaborative evaluations: A step-by-step model for the evaluator*. Tamarac, FL: Lumina Press, 2005.

RODRÍGUEZ OLVERA, Ó.: “Teoría constitucional de los derechos sociales”, en Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho; México, 2001.

RODRÍGUEZ PALOP, M.E.: *La nueva generación de Derechos Humanos*. Madrid, 2002, Dykinson.

RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “El procedimiento de despido colectivo en la Administración Pública”, Relaciones Laborales, núm. 7-8, 2013.

RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: “La reforma del mercado del trabajo y el Real Decreto Ley 10/ 2010”, Relaciones Laborales, núm. 15-16, 2010.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.:” Herramientas para el desempeño en el ámbito local”, Dijusa, Madrid, 2004.

RODRÍGUEZ- ZAPATA PÉREZ, J.:” La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios”, en La provincia en el sistema Constitucional (Gómez-Ferrer Morant, Dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

ROMAN, D. (dir.), *Diversity of Social Rights in Europe(S) Rights of the Poor, Poor Rights*, EUI WP, Law 2010/07, University Paris Ouest Nanterre - European University Institute Social Law Working Group, 2010.

ROMERO HERNÁNDEZ, F.: “Los modos de gestión de los servicios públicos en el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, (PLMGL)”, CUNAL, núm. 69, diciembre de 2003.

RON LATAS, R.: El despido colectivo en las empresas públicas. En esta ocasión, en un grupo de empresas del sector público autonómico”, Revista Doctrinal Aranzadi Social, paraf. 17/2013 (BIB 2013/179).

ROQUETA BUJ, R.: “La extinción de los contratos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito público”, en AAVV, (Palomar Olmeda, A, Dir.): La Administración en un contexto de crisis, Pamplona, (Aranzadi), 2012.

ROQUETA BUJ, R.: “La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Publicas. El Real Decreto Ley 3/2012, Valencia (Tirant lo Blanch), 2012.

ROQUETA BUJ, R.: “La suspensión contractual o reducción de la jornada y los despidos económicos en las Administraciones Publicas”, en AAVV (Fuentetaja Pastor, J.A. y Cantero Martínez, J, Dirs), Crisis económica y función pública, Pamplona (Aranzadi) 2012.

ROQUETA BUJ, R.: “La extinción de los contratos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito público”, cit. p. 529.

ROQUETA BUJ, R.: “La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas”, Actualidad laboral, núm. 3, Madrid, 2011. Posteriormente “La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas, Valencia, 2012.

ROSADA VILLAVERDE, C.: Los Derechos sociales en los estatutos de autonomía, Revista Europea de Derechos Fundamentales, nº. 13, 2009.

ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (coords.), *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

RUANO, J. M. (2002). “Las Administraciones locales”, en Crespo, J. y Pastor, G. *Administraciones Públicas Españolas*. Mc Graw Hill, Madrid.

RUBIO DE URQUÍA, J. I.; ARNAL SURÍA, S.: Ley reguladora de las haciendas locales, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1989.

RUBIO GUERRERO, J.J. y ÁLVAREZ GARCIA, S. “Servicios públicos locales y tamaño municipal”, en Diario Expansión, viernes 13 de julio de 2012.

RUBIO GUERRERO, J.J.: y ÁLVAREZ GARCIA.: (Foro Independiente de Analistas Fiscales), “Una Administración, una competencia en el ámbito local”, Diario Expansión, 20 de julio de 2012.

RUBIO LLORENTE, F. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011.

RUBIO LLORENTE, F. y DARANAS PELÁEZ, M.: *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel. Madrid, 1997.

RUBIO LLORENTE, F, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011.

RUBIO LLORENTE, F.: “El procedimiento legislativo en España: lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *REDC*, núm. 16, 1986.

RUBIO LLORENTE, F. “La necesidad de la reforma constitucional” en *La reforma constitucional*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 2005.

RUBIO LLORENTE, F.: “Mostrar los derechos sin destruir la Unión”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.64, enero-abril 2002.

RUBIO LLORENTE, F.: “La Constitución como fuente del Derecho” en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993.

RUBIO LLORENTE, F.: “El Procedimiento legislativo en España”, *La Forma del Poder*, CEC, Madrid, 1993.

RUEDA LÓPEZ, N.: *Análisis económico de la eficiencia pública*, Instituto de Estudios Económicos, 2005.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La protección constitucional de la autonomía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La Constitución europea y la Teoría del Poder Constituyente (Algunas reflexiones críticas desde el Derecho político)*, Biblioteca Nueva S.L., Madrid, 2000.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La Constitución del Estado de las Autonomías. Teoría constitucional y práctica política en el “federalising process” español*, Ed. Biblioteca Nueva S. L., Madrid, 2003.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “Una cuestión actual en la discusión política española: la constitución española y las propuestas nacionalistas, o de los límites de la mutación y la reforma constitucional como instrumento para el cambio político”, *Civitas Europa*, núm. 1, 1999.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Proceso constituyente, soberanía y autodeterminación*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75, 1992.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales”, ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (coords.), *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, págs. 15-280.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: “¿La Constitución en crisis?. El Estado constitucional democrático y social en los tiempos del neoliberalismo tecnocrático” en *Revista de Estudios Políticos*, nº120, 2003.

RUIZ ALMENDRAL, V, *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*, Ed. La Ley, Madrid 2008.

RUIZ ALMENDRAL, V.: “Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism”. *eJournal of Tax Research*, (Australia); Volume 10, N. 1/2012.

RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”. *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), n. 41/2012.

RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley/Universidad Carlos III, Madrid, 2008.

RUIZ HUERTA, J.: “Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Edit. Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

RUIZ LÓPEZ, M.A.: “La cláusula de prevalencia del derecho estatal y la colisión entre jurisdicciones”, en *Revista de Administración Pública*. Centro de Estudios Constitucionales. Núm. 192, 2013.

RUIZ MIGUEL, A.: “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa*, núm. 15-16, vol. I, 1994.

RUIZ OJEDA, A (Coord).: “El Gobierno local. Estudios en homenaje al Prof. Luis Morell Ocaña”, Iustel, 2010.

RUIZ OJEDA, A.: (Coord.) “El Gobierno Local, Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña, Iustel, Madrid, 2010.

RUIZ ROBLEDO, A., CÁMARA VILLAR, G., “Reflexiones sobre una hipotética reforma constitucional del Capítulo II del Título I de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: “Limitaciones constitucionales al principio de subsidiaridad local”, *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 61 (I), 2001, pág. 176.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático- sociales de los estatutos de autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº65, 2002.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La forma de Gobierno en Andalucía*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: “Fundamentos sociales y políticos en los derechos sociales en la Constitución española”, *REP*, n. 17, 1991.

RUIZ ROBLEDO, A.: *El ordenamiento jurídico andaluz*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 174.

RUIZ ROBLEDO, A.: "Un componente especial de la Constitución económica: la protección del medio ambiente", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 14, abril-mayo-junio de 1993.

RUIZ RUIZ, J. J., SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “El debate sobre la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Francia”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012.

RUIZ SOROA, J., “Reforma estatutaria o reforma constitucional”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 35, 2006.

RUPE, Hans Georg:” *Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung*”, en *Öffentlichen Aufgaben und Finanzausgleich* (Egon Matzner, Hrsg.), Anton Orac, Wien, 1977.

RUPE, Hans Georg:” *Modell einer Föderalistischen Finanzverfassung für Österreich*”, en *Neue Wege der Föderalismusreform* (Peter Pernthaler, Hrsg.), Wilhelm Braumüller, Wien, 1992.

RYDINGS, H.: “El régimen local de la reforma estatutaria de Castilla y León” en el libro dirigido por COSCULLUELA MONTANERL, L/CARBONELL PORRAS, E “Reforma estatutaria y Régimen Local”, Civitas, 2011.

SAENZ ROYO, E., *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Civitas, Madrid, 2003.

SÁEZ HIDALGO, I. y REY MARTÍNEZ, F (Dirs) “Comentarios al estatuto de Autonomía de Castilla y León”, Civitas, 2011.

SÁENZ ROYO, E.: “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.

SÁENZ ROYO, E.: *Estado social y descentralización política: una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Madrid Civitas, 2003.

SÁENZ ROYO, E.: *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico. Para una reforma constitucional en serio*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2014.

SAGALÉS GUILLAMON, J.R. “Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostari, financers, fiscals i de control, Associació catalana de Municipis i Comarques, Barcelona, 2010.

SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: “Suficiencia del salario y salario mínimo”, Madrid, ACARL, 1993.

SAINZ MORENO, F.: “El Estatuto de la Función Pública después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 de la Ley 23/1988”, *Revista de Administración Publica*, núm. 117, 1988, págs. 356. En la doctrina judicial, por todas, STS, Cont-Admtivo, 11 de octubre 2005.

SAINZ MORENO, F.: “El estatuto de la función pública después de la Sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988”, *Revista de Administración Publica*, núm. 117, 1988.

SÁIZ ANTÓN, M.P: “Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern”, en *Nota d'Economia*, núm. 101, (Departament d'economía i Coneixement Generalitat de Catalunya), 2013.

SAIZ ARNAIZ, A., *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

SAIZ ARNAIZ, A., “La interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, en CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y BRAVO FERRER (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009. SUNSTEIN, C. R., *The Second Bill of Rights. FDR’ unfinished revolution and why we need it more than ever*, Basic Books, Nueva York, 2004.

SAIZ ARNAIZ, A.: *La carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales ¿Qué hay de nuevo?*. Cuadernos de Derecho Público. Número 13, 2001.

SAIZ RAMOS, M: *Reflexiones prácticas sobre la diferencia entre los contratos de servicios y de gestión de servicios públicos*”, *Revista de Contratación Administrativa Práctica*, núm. 118, la ley abril 2012.

SALA FRANCO, T.: “La sucesión de contratos” en AAVV, (Pedrajas Moreno, A, Dir.); *La externalización de actividades laborales (outsourcing): una visión interdisciplinar*, Valladolid, Lex Nova, 2002.

SALAS HERNANDEZ J.: “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, en RAP, núm. 100-102. Vol. I, 1983.

SALANOVA ALCALDE, R.: “Mancomunidades de municipios y autonomía local”, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1989.

SALAZAR BENÍTEZ, O.: *La Constitución domesticada: Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 Ce.* UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

SALCEDO BETRÁN, C.: “El contrato de apoyo a emprendedores: su difícil encaje en la normativa internacional, europea y nacional”, *Revista de Derecho Social*, nº 62, 2013.

SALINAS DE FRÍAS, A.: *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Granada, 2000.

SALINAS MOLINA, F., MOLINER TAMBORERO, G. (dir.): *La protección de derechos fundamentales en el orden social*, 2005.

SALINAS PEÑA, P.: “Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004 a 2007”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2011.

SALVADOR ARMENDÁRIZ M^a A Y VILLAREJO GALENDE, H.: “La Directiva de Servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 44, 2007.

SALVADOR CRESPO, M.:” La reforma del gobierno local y su impacto sobre la autonomía y las competencias locales”, en SALVADOR CRESPO, M., ZAFRA VÍCTOR, M. y MEDINA GUERRERO, M., “Reforma de la Ley de Régimen Local”, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013.

SALVADOR CRESPO, M.: y RAGONE, S.: “La supresión de la Provincia en Italia”, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 27, 2009..

SALVADOR CRESPO, M.:” La autonomía provincial en el sistema constitucional español”, Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, 2007.

SALVADOR MANERO, A. “El Consejo de Europa y las personas dependientes” in *La protección internacional de las personas dependientes (AA.VV.)*, Ediciones del Boletín Oficial del Estado, 2007.

SALVADOR MARTÍNEZ, M., “El Consejo de Estado ante la reforma constitucional”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 16, 2005.

SANAGUSTÍN, M.G.: “En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España”, *La estabilidad presupuestaria en Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, 3^a ed., Cultura y sociedad, Madrid, 1984.

SANCHEZ BLANCO, A.: “La Función Pública de los Secretarios e Interventores de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local* núm. 291, 2001..

SANCHEZ BLANCO, A.: “La Función Pública de los Secretarios e Interventores de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003.

SANCHEZ BLANCO, A.: “Organización intermunicipal”, Iustel, 2006.

SÁNCHEZ BLANCO, Á.: *El sistema económico en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1982.

SÁNCHEZ BLANCO, A., “La reforma dlos Estatutos de Autonomía de segunda generación”,

VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

SÁNCHEZ BRAVO A. A.; MORALES DA COSTA, M.M.; HERMANY, R.; HENNING LEAL, M.C. (coords): *Derechos sociales en tiempos crisis*. Punto Rojo, Sevilla, 2013.

SÁNCHEZ CALVACHE, A. M.:” El régimen de los servicios al ciudadano en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 3 (julio 2013), <http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionalde-DoctrinayJurisprudencia/vol3-201307.html>.

SÁNCHEZ CANO, J., VARA ARRIBAS, G., “Redes territoriales y policy-making: los diálogos estructurados con la Comisión Europea” en *Procesos de integración regional e internacionalización de los Gobiernos locales*, núm. 811, Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2009.

SÁNCHEZ CERVANTES, J. (coord.), *I CONGRESO INTERNACIONAL INFANCIA Y SOCIEDAD: Bienestar y derechos sociales de la infancia*, Madrid 20-23 de noviembre de 1989 / [organizado por la] Dirección General de Protección Jurídica del Menor, Ministerio de Asuntos Sociales.

SÁNCHEZ CUENCA, I.: “El déficit democrático de la Unión Europea” en el vol. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, eds. I. Llamazares y F. Reinares, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 1999.

SÁNCHEZ DE LEÓN, P., “Reformas territoriales en España: ¿una reforma constitucional encubierta?”, *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, Nº 47-48, 2005.

SANCHEZ DIAZ, J.L.: “Los servicios locales de naturaleza económica. Municipalización, concesión y autorización”, *REALA*, núm. 291, Madrid, 2003.

SÁNCHEZ FERRIZ, R., “Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos y libertades”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., “Reforma, mutación y...quiebra constitucionales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., PEREIRA MENAUT, A. C., “Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica”, *Revista de Derecho Político*,

núm. 36 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

SÁNCHEZ GOYANES, E: “La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas”, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Publicaciones Abella, Madrid, 2000.

SANCHEZ HUETE, M.A.: Medidas tributarias anticrisis y economía sostenible del gobierno español: El ejemplo español”, Revista de Estudios Jurídicos UNESP, vol. 15, núm., 31, 2011.

SÁNCHEZ ISAC, J.: “El principio de autonomía y las competencias locales”, Bayer Hermanos., Barcelona, 2002.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Comentario al artículo 75 bis de la LOTC”, en Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (J.L. Requejo Pagés, coord.), Tribunal Constitucional/BOE, Madrid, 2001.

SÁNCHEZ MORÓN, M.:” Las comunidades autónomas y las provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las diputaciones catalanas a la Generalidad”, en REDA, núm. 32, 1982.

SÁNCHEZ MORÓN, M.:” El gobierno local en el marco constitucional”, en Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España, Barcelona, 1997.

SANCHEZ MORON, M. “Derecho de la Función Pública”, Tecnos, Madrid, 2013 pp80 y ss.

SANCHEZ MORON, M.: ”La aplicación del despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público local”, Anuario de Derecho Municipal, núm., 6, 2012,

SÁNCHEZ MORÓN, M: “Derecho de la Función Pública”, Tecnos, Madrid, 2001.

SÁNCHEZ MORÓN, M: “La distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado, Tratado de Derecho Municipal, vol. I. 2ª ed. 2003, Civitas, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M: “Clases de personal” en la obra AA.VV. Comentarios a la ley del estatuto Básico del Empleado Público, Lex Nova, Valladolid, 2007.

SANCHEZ MORON, M.: “Derecho de la Función Pública” 7 edit., Madrid, Tecnos, 2013.

- SANCHEZ MORON, M.: “Derecho de la Función Pública” Tecnos, Madrid, 2013.
- SANCHEZ MORON, M.: “Derecho de la función pública”, 7 edición, Madrid, Tecnos, 2013.
- SANCHEZ MORON, M.: “El Derecho de los contratos públicos en la Unión europea y sus Estados miembros”, Lex Nova, Valladolid, 2011.
- SANCHEZ MORON, M.: “La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional”, Civitas. Madrid, 1990.
- SANCHEZ MORON, M.: “La autonomía local”, Ed. Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- SANCHEZ MORON, M.: “La situación actual del empleo público”, El Cronista del Estado Social y de derecho, núm. 10, 2010.
- SANCHEZ MORON, M.: “Objeto y ámbito de aplicación”, en Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, obra colectiva coordinada por el mismo autor y publicada por Lex Nova, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.:” Las competencias de las administraciones locales en su relación con las competencias de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas”, en El funcionamiento de Estado autonómico, MAP, Madrid, 1996.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O.:” El papel de la provincia en el Estado autonómico”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 30, octubre de 2012.
- SANCHEZ NAVARRO, A.: “Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos”, en Crisis económica y reforma del régimen local (directores, L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz; coord.. M. Hernando Rydings), Civitas/ Thomsom, 2012.
- SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A.:” La financiación de las provincias”, en RHL, enero-abril 2000.
- SÁNCHEZ PINO, A. J., y PÉREZ GUERRERO, M. L. (coords.): Derechos Sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía. Tirant lo Blanch, 2012.
- SÁNCHEZ SAEZ, A.J.: “Transferencia y delegación de competencias”, en J.L. Rivero Ysern (Dir), Derecho Local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local, Madrid, Iustel, 2012, págs. 77-155, esp. págs. 87-105. Comentarios al Estatuto

comunidad Autónoma de Andalucía”, en Revista Española de Derecho Administrativo, 65, 1989.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: “Autonomía y descentralización”. Edit. Tirant lo Blanc-Fundación Democracia y Gobierno Local. 2008.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.: *Autonomía Local y Descentralización. Su naturaleza jurídica*. Tirant Lo Blanch Monografías, Valencia, 2008.

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.:” Transferencia y delegación de competencias”, en RIVERO YSERN, J. L. (Dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y MONTOYA MARTÍN, E. (Coord), Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, Iustel, Madrid, 2012.

SÁNCHEZ URRUTIA, A. V., “Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 58, 2000.

SANDERSON, I.:” Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government”, *Public Administration*, vol. 79, núm. 2 (2001), págs. 297-313.

SANIGER MARTÍNEZ, N. y ESCRIBANO ZAFRA, J. M., “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del gobierno local”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.

SANTACANA GÓMEZ, J.M.: La cultura del control interno”, *Revista de la Asociación de Interventores y Auditores del Estado*, núm. 1, enero, 2010.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: “(Coord.) y otros.: “La reforma de 2013 del Régimen Local Español”, Ed. Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014 y *Revista El Consultor*, núm. 5/2014 de 15 de marzo sobre la Reforma Local.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en *La reforma de 2013 del Régimen Local español*. Obra coordinada por el propio autor. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: “Principios de Derecho Administrativo General” Tomo I. 2 ed. Iustel, Madrid, 2009.

SANTAMARÍA PASTOR, J.M: “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Artículo 166”, “Artículo 167”, “Artículo 168” y

“Artículo 169”, GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001.

SANTIAGO IGLESIAS, D.: “Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales”, Madrid, Iustel, 2010.

SANTIAGO IGLESIAS, D.: “La transformación del sector empresarial local: prospectiva de las sociedades municipales en el actual contexto de crisis económica”, en *Anuario de Derecho Municipal* 2012, (núm. 6), Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 2013.

SANTIAGO IGLESIAS, D.:” La reforma del mapa local español a debate”, *Instituzioni del Federalismo: Rivista di Studi Giuridici e Politici*, núm. 1 (extra), 2012.

SANTOS, V.: “Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución española de 1978”, *Libros Pórtico*, Zaragoza, 1982.

SANZ LARRUGA, F.J.: “Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios” en Diez Sánchez J.J (Coord.), *La planta del Gobierno local*, AEPDA, 2013.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel:” Las competencias de los Cabildos Insulares, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular de Gran Canaria, 1993.

SARMIENTO LARRAURI, J.I.: “Los Secretarios de Administración local y el estatuto básico del Empleado Público”, *Actualidad Administrativa*, núm. 16, 30 de septiembre de 2010.

SASTRE ARIZA, S.: “Hacia una teoría exigente de los derechos sociales”. *Revista de Estudios Sociales*, nº112, 2001.

SASTRE, T., y FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, J.L. Fernández-Sánchez (2011): “El ajuste del consumo duradero y no duradero en España”, *Boletín Económico del Banco de España*, 102, <http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Ene/Fich/art3.pdf> [15/05/2012].

SAUCA CANO, J. M., “La reforma de la reforma de la Constitución: el puzzle constitucional de Alf Ross”, LAPORTA, F. J., (ed.), *Constitución: problemas filosóficos*, CEPC, Madrid, 2003.

SAURA ESTAPA, J. : “The UN Context for Sustainability Labelling and Certification”, en CAMPINS ERITJA, M.: *Sustainability Labelling and Certification*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

SAURA ESTAPÀ, J.: “La universalización de los derechos humanos”, en Jordi Bonet – Víctor Sánchez: *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, editorial Huygens, Barcelona, 2008.

SAURA ESTAPÀ, J.: “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Papeles el tiempo de los derechos*, Núm. 2, 2012.

SCHAAP, L.: “Innovations in Sub-National Government in Europe”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010.

SCHÄFFER, Heinz:” Die Österreichische Finanzverfassung”, en Handbuch der Österreichischen Finanzpolitik. Festgabe für Wilhelm Weber (Wolfgang Weigel/ Eckhard Leithner/Rupert Windisch, Hrsg.), Manz Verlag, Wien, 1986.

SCHARPF, F., “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, 1996.

SCHEECK, L., "Constitutional Activism and Fundamental Rights in Europe: Common Interests through Transnational Socialization" in J. Rowell et M. Mangenot, *What Europe Constructs. A Political Sociology of the European Union* , Manchester University Press, 2009.

SCHELKLE, W.: “EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?”. *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007.

SCHMITT, C.: “Verfassungslehre, Verlag von Duncker und Humblot” München-Leipzig, 1928.

SCHMITT,C.: *Legalidad y legitimidad*, Comares, Granada, 2006.

SCHLAICH, Klaus:” Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, C. H. Beck, München, 1991.

SCHLIESKY, UTZ:” Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip”, en DÖV, 2001.

SCHMAHL, Stefanie:” Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung”, en DÖV, 1999.

SCHMIDT-ABMANN, E.:” Kommunalrecht”, en Besonderes Verwaltungsrecht (Schmidt-Abmann, ed.), 10. Auflage, Walter de Gruyter, Berlín-Nueva York, 1995.

- SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno:” Comentario del S 91”, Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Kommentar (Theodor Maunz, Hrsg.), C. H. Beck, München, 1993.
- SCHMIDT-JORTZIG, Edzard:” Probleme der kommunalen Fremdverwaltung”, en DÖV, 1981.
- SCHMIDT-JORTZIG, Edzard:” Gemeinde und Kreisaufgaben _Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach ‘Rastede’_”, en DÖV, 1993.
- SCHMIDT-JORTZIG, Edzard; MAKSWIT, Jürgen: “Verfassungrechtliche Vorgaben für die Finanzierung kommunaler Fremdverwaltung”, en Jus, 1980.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos, 1985. 2ª Ed.1996.
- SCHOCH, Friedrich:” Finanzverantwortung beim kommunalem Verwaltungsvollzug bundes und landesrechtlich veranlaßter Ausgaben”, en ZfG, 1994.
- SCHOCH, Friedrich:” Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie”, Richard Boober, Stuttgart, 1997.
- SCHOCH, Friedrich:” Die Dogmatik zum Finanzverfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung”, en AfK, núm. 39, 2000.
- SCHOCH, Friedrich; WIELAND, Joachim:” Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Nomos, Baden-Baden, 1995.
- SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS (MINHAP)-
Contador de Entidades Locales:
<https://serviciostelematicos.sgccal.minhap.gob.es/BDGEL/asp/utilidades/conta.aspx>
- SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL,
MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Haciendas locales en cifras: ediciones 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.
- SEGALÉS FIDALGO, J.: La ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos humanos sobre derechos de ciudadanía en la empresa. En *Aranzadi Social*, nº 2, 2007.
- SEGURA SÁNCHEZ, J.: “La reforma del Estado asistencial desde una perspectiva actual”, en *La reforma del Estado asistencial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- SELLERS, J. M. y LIDSTRÖM, A.: “Decentralization, Local Government, and the Welfare State”, en *Governance*, vol. 20, núm. 4, 2007.

SELMER, Peter:” Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? ”, en NJW, 1996..

SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Las relaciones de ET y EBEP”, en Sempere Navarro A.V. y Martín Jiménez, R.: 160 cuestiones sobre temas laborales, Pamplona, (Thomson-Reuters), 2011.

SEMPERE NAVARRO,A.V. Y MARTIN JIMENEZ, R.: “Claves de la reforma laboral de 2012 (estudio del real decreto Ley 3/2012 de 10 de febrero) Pamplona, Aranzadi, 2012.

SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.) y PÉREZ CAMPOS, A.I. (coord.): *Prontuario de Jurisprudencia social comunitaria (1986-2008)*. Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2008.

SENDIN GARCIA, M.A.: “Regulación y servicios públicos”,Comares, Granada, 2003.

SERRANO FERRER, M. E.:” Las remuneraciones de los miembros de las corporaciones locales”, en <http://administracionpublica.com/las-remuneraciones-de-los-miembros-de-las-corporaciones-locales/>, 9 de agosto de 2007, consultado el 12 de diciembre de 2013.

SERRANO LEAL, C. Y MONTORO ZULUETA, B.: “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro” Boletín Económico de ICE N° 2905, del 16 al 28 de febrero de 2007.

SERRANO PASCUAL, A.: “El empleo público en el anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: igualdad de oportunidades, mérito y capacidad y corrupción” en Cuadernos de Derecho Local, núm.32, 2013.

SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). *Primera circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 15 mayo 2015).

SERRANO PASCUAL, A.: “El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 24, p. 4117, tomo 3, La Ley, 2008.

SERRANO PASCUAL, A. “El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos”, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2010.

SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). *Segunda circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: el empleo público*. Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 5 abril 2015).

SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). *Tercera circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: régimen retributivo de cargos electos con consideración del Real Decreto Ley 1/2014, de 24 de Enero de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*.Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 13 noviembre 2015).

SERRANO PASCUAL, A.:" La regulación de la función directiva profesional en las entidades locales, tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público", EN El Consultor, núm. 23 (2007).

SERRANO PASCUAL, Antonio (2013): El empleo público en el Anteproyecto de Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; igualdad de oportunidades, mérito, capacidad y corrupción. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de Derecho Local, nº32 (Junio).

SERRERA CONTRERAS, P. L., "Comentario sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía", VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

SESMA SÁNCHEZ, B.:" El control interno en el ámbito local: situación actual y propuestas de reforma", Anuario de Derecho Municipal 2012, núm. 6, 2013.

SETUAIN MENDIA, B.: "La nueva organización territorial de Cataluña: previsiones estatutarias, interpretación del Tribunal Constitucional y ley de veguerías", en Anuario aragonés del Gobierno local, 2010.

SEVILLA MERINO, J.; VENTURA FRANCH, A., "Evolución del Derecho social europeo", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 57, Madrid, 2005.

SEVILLA SEGURA, José V.: Financiación Autonómica. Problemas y propuestas. Ed. Fundación Alternativas. Madrid, 2005.

SHAW I.F., GREENE. J., MARK MELBIN, M.: *Handbook of Evaluation*, Sage Publications, 2006.

SHAW, Ian F.: *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*, Madrid, Paidós, 2004.

SILVA, M^a Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Reimpressão da 2.^a edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2010.

SILVA ARDANUY, F. M.: Los derechos sociales ante el proceso de reforma de las Administración Pública Española, *Lex Social, Revista de los Derechos Sociales*, n.º. 2, 2013.

SILVA LÓPEZ M. y SILVA LÓPEZ, J.J.: La mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar: ¿una experiencia precomarcal?, I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía, 1997.

SILVEIRA, Alessandra. “Interconstitucionalidade na União Europeia” *in Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado*. Tomo LX, n.º 326, 2011. .

-*A proteção dos direitos fundamentais na União Europeia* no Seminário Internacional de Estudos Ibero Americanos dm Direito Constitucional - “A evolução dos direitos fundamentais e sua eficácia constitucional”, dia 11 de Julho de 2013 na Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Auditório 201, Painel II – Os direitos fundamentais em Portugal, Espanha e União Europeia.

SIMÓN, H.:”La jurisdicción constitucional” en *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996.

SIMÓN ACOSTA, E.:” El principio de suficiencia en la Hacienda local”, en *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, IEF, Madrid, 1982.

SNYDER, F.: “EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?”, en: AA.VV. (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De.): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE, *Social policy reforms for growth and cohesion: Review of recent structural reforms*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

SOLANA PÉREZ, A: “Los derechos individuales de los empleados públicos locales, especial referencia a los derechos retributivos”, en la obra AA.VV *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*”, Granada, 2007.

SOLANA PÉREZ, A. “La negociación colectiva de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local: Posibilidades y Límites”, federación de Municipios de Catalunya, Barcelona, 2009.

- SOLÉ VILANOVA, J.: "La financiación de los entes locales", en Informe sobre el gobierno local, MAP, Madrid, 1992.
- SOLER ROCH, M.T, *Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas*, Presupuesto y Gasto Público nº 27/2001.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: "La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto", Revista de Estudios Políticos, núm. 151, 2011.
- SOLOZABAL ECHEVARRIA, J.J.: "El blindaje foral en su hora. Comentario a la Ley Orgánica 1/2010," en Revista española de Derecho Constitucional, núm. 30/2010.
- SOLOZABAL ECHEVARRIA, J.J.: "El marco estatutario del régimen local", RAP, núm. 179, mayo-agosto, 2009.
- SOLOZABAL ECHEVERRÍA, J.J.: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- SOLOZABAL ECHEVERRÍA, J.J.: "El Estado social como Estado autonómico", cuya exposición destaca la recepción del Estado social en los Estatutos de Autonomía a través de las *cláusulas directivas*, en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 3, 1999.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J., "El Tratado Constitucional europeo y la reforma de la Constitución española", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 57, 2005.
- SOSA WAGNER F. y FUERTES LOPEZ, M.: "El principio de lealtad constitucional", en Los principios jurídicos del Derecho Administrativo ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR (Coord.), J.A., La Ley. Madrid, 2010.
- SOSA WAGNER, F y FUERTES, M.: "Una reforma alicorta", Diario El Mundo, 8 de marzo de 2013.
- SOSA WAGNER, F.: "Manual de Derecho local", 9 edición, Thomson/Aranzadi, 2005.
- SOSA WAGNER, F.: "Bancarrota del Estado y Europa como contexto", Marcial Pons, 2011.
- SOSA WAGNER, F.: "Comentarios a la desafortunada Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 1989", en Poder Judicial, núm. 19, 1989.
- SOSA WAGNER, F.: "Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos", en Derecho Público de Castilla y León, Universidad de Valladolid, 1999.

SOSA WAGNER, F.: “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en R. Rodríguez González (Dir.), *Reformar la Administración Territorial, Municipios eficientes y viables.*, Oleiros, Netbiblo, 2009..

SOSA WAGNER, F.: “La actual encrucijada de los servicios y las empresas publicas locales”, *Revista de Estudios Locales*, núm. Extra, julio 2007, COSITAL, Madrid, 2007.

SOSA WAGNER, F.: “La autonomía local “en Libro Homenaje al Profesor García de Enterría, Tomo IV, Madrid, 1988.

SOSA WAGNER, F.: “La gestión de los servicios públicos locales”, Civitas, 4 ed. 2011.

SOSA WAGNER, F.: “Manual de Derecho Local” 9 edición, Aranzadi Cizur Menor, 2009, págs. 85 y ss.

SOSA WAGNER, F.: “Manual de Derecho Local”, Thomson Aranzadi, 9 edic. 2005.

SOSA WAGNER, F.: “Nuevo desalojo del Estado: Secretarios e Interventores”, diario El Mundo, día 30 de abril de 2007.

SOTELO, I.: *El Estado social*, Trotta, Madrid, 2010.

SOTO LOSTAL, S.: *Regresividad, Derechos constitucionales y Estado social*, en *Lex Social*, Revista jurídica de los derechos sociales, Vol. 3, Núm. 2 (2013).

SOTO VALLE, J. I.:” El estatuto de los concejales y concejales. Los derechos económicos”, *CUNAL*, núm. extra (2005).

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.:” Desarrollo autonómico y desarrollo local a los veinte años del Estatuto de autonomía para Andalucía”, en *RAAP*, núm. 48, 2002.

SOUVIRON MORENILLA, J.M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, febrero, 2014.

SOUVIRON MORENILLA, J. M.:” Las competencias de las Entidades Locales. El camino hacia su actualización y las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía”, en VERA JURADO, D., “Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía”, Diputación de Granada-CEMCI, Granada, 2009.

SPADARO, A. (ed.): *Microsimulation as a tool for the evaluation of public policies : methods and applications*, Fundación BBVA, 2007..

STANDING, G.: *The precariat: the new dangerous class*, Londres/Nueva York: Bloomsbury Academic, 2011.

-“Responding to the crisis”, *Policy & Politics*, 2011, 39(1).

STAKE, R.E.: *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, Colección Crítica y Fundamentos, Editorial Graó. Barcelona, 2006.

STANGOS, P. Les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l’Union européenne. Le rôle singulier du Comité européen des droits sociaux et de sa jurisprudence. *Cahiers de droit européen*, Novembre 2013, n° 2/2013.

-*La non-discrimination dans la Charte sociale européenne: droit positif, jurisprudences, problèmes*. In Actes du Troisième symposium des droits sociaux, Kocaeli Universitesi, 25-26 Octobre 2011.

STEINER, H. J., ALSTON, P., *International Human rights in context Law, Politics, Morals, Text and Materials*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

STERN, Klaus :”Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, C. H. Beck, München, 1997.

STIGLITZ, J.E.: *El precio de la desigualdad*, Madrid: Taurus, 2012.

STOKER, G., “El estudio comparado de la gobernanza local: hacia un enfoque global”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010.

STOLZLECHNER, Harald: “Rechtsfragen der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten von Landesverwaltungsaufgaben”, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz, 1996.

STUFFLEBEAM, D. L. y SHINKFIELD, A. J.:” Evaluación sistemática: guía teórica y práctica”, Paidós, Barcelona, 1987.

SUÁREZ CORUJO B.: “La protección social en el Estado de las Autonomías”, Madrid, Iustel, 2006.

SUAREZ PANDIELLO, J y GARCIA VALIÑAS. M.A.: “El poder local. Modelos de gestión y financiación de los servicios públicos locales”, Academia Europea de las Ciencias y las Artes, Madrid, 2006.

SUÁREZ PANDIELLO, J.:” La redistribución local en los países de nuestro entorno”, en Papeles de Economía Española, núm.41, 1989.

SUÁREZ PANDIELLO, J.:” Diez años de transferencias para financiar a los municipios”, en Presupuesto y Gasto Público, núm. 8, 1992.

SUÁREZ PANDIELLO, J.:” El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías”, en Hacienda pública española. Monografía 2001.

SUAY RINCÓN, J., “Reflexiones sobre la posición de la Administración Pública en la Constitución Española de 1978: En particular, comentarios a los artículos 103.1 y 106.1 de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (especial sobre La reforma constitucional), 1992.

SUAY RINCON J.: “Organización instrumental de las corporaciones locales”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 9, 2005.

SUAY RINCÓN, José:” La competencia de coordinación”, dentro de la obra colectiva “La provincia en el sistema constitucional”, dirigida por Rafael Gómez-Ferrer Morant, Civitas-Diputación de Barcelona, Barcelona, 1991.

SUAY RINCÓN, José: “Comentario al art. 41”, dentro de la obra colectiva dirigida por Manuel Rebollo Puig, “Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local”, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

SUAY RINCÓN, José:” De la tutela de la descentralización (sistema de relaciones interadministrativas y de control)”, publicada dentro de la obra colectiva, “Crisis de los ayuntamientos y crisis de la democracia”, (Coordinadores: J. L. Rodríguez-Vigil Rubio y R. Fernández Llera), Real Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 2013.

SUAY RINCÓN, José: “Sistema de relaciones interadministrativas (en particular, las organizaciones supramunicipales) y de control”, publicada dentro de la monografía “El Derecho local en Canarias”, obra colectiva dirigida por los profesores Villar Rojas y Suay Rincón, Iustel, 2013.

SUBIRATS HUMET, J.:” Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración”, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Madrid, 1ª reimpresión, 1992.

SUBIRATS HUMET, J.:”Una cuestión de estilo. El proceso de formación de políticas públicas en España, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 38, Madrid, 1992.

SUBIRATS HUMET, Joan. (coord.): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuesta locales a los retos de la globalización. Barcelona, Diputación de Barcelona, 2002.

SUBIRATS HUMET, J., RIBA, C., GIMÉNEZ, L., OBRADORS, A., GIMÉNEZ, M., QUERALT, D., BOTTOS, P., RAPOPORT, A.: Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Fundación La Caixa, Barcelona, 2004.

SUBIRATS HUMET, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. y VARONE, F.:” Análisis y gestión de políticas públicas”, Ariel, Barcelona, 2008.

SUBIRATS HUMET, J. (2006). ¿Catorce puntos esenciales sobre evaluación de las políticas de públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales? en *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 60. 34-35. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Viztoria-Gasteiz.

SUDRE, F., “La ‘perméabilité‘ de la Convention européenne des droits de l’homme aux droits sociaux”, Mourgeon, J. *et alii, Pouvoir et Liberté, Etudes offertes à Jean Mourgeon*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

TABLADO MARRON, P.: “Incidencia del Real Decreto-Ley 3/2012 en la regulación de la protección por desempleo”, *La Ley*, núm. 7482, 2012.

TAJADURA TEJADA, J.: “Reforma constitucional e integración europea”, ambos en *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, 2011.

TAJADURA TEJADA, J.: El Prámbulo constitucional, Comares, Granada, 1997.

TAJADURA TEJADA, J. (dir.): *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

TAJADURA TEJADA, J., “Inclusión en las Comunidades Autónomas en la Constitución”, ÁLVAREZ JUNCO, J., RUBIO LLORENTE, F. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

TAMER, S.V.: *Atos políticos e direitos sociais nas democracias – um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

TARDÍO PATO, J. A.:” Las competencias educativas de los entes locales en España”, Iustel, 2010.

TEJEDOR BIELSA, J.:” Sobre costes estándar e ignorancias supinas”, El blog de es público, 27 de marzo de 2013.

TEJERIZO LÓPEZ, J. M.:” Artículo 142. Haciendas locales”, en Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo X (Alzaga Villaamil, Dir.), Cortes Generales- Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: “Artículo 135: Deuda Pública,” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL,O. (Coord.), Edersa, Madrid, 1996.

TEJERIZO LÓPEZ, J. M. (2003). “Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las HHLL”, en *Jornadas sobre la reforma de la Ley deHHLL*, Santa Cruz de Tenerife.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M., “Artículo 135 – Deuda Pública”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Alzaga Villaamil, O. (coord.), EDERSA, Madrid, 1996.

TENA PIAZUELO, V.M.: “La empresa pública local: aspectos jurídicos formales de la gestión municipal de intereses económicos mediante sociedad anónima”, REALA, núm. 255-256, julio-diciembre, 1992.

TENORIO SÁNCHEZ, P.: “El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno”, en AAVV., *Derechos sociales y principios rectores*, Valencia 2012.

TEROL BECERRA, M.J.: *El Estado autonómico in fieri; la reforma de los estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

TEROL BECERRA, M.J.: Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: Derechos ciudadanos y principios rectores, en Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. 2011.

TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L.: *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

-*Del bienestar en la Constitución Española y de su implementación (1978-2011)*, Valencia, Tirant lo Blanch (colección “Construcción del Estado social”), 2012.

- “Algunas reflexiones sobre los discapacitados”, en *Assistenza, inclusione sociale e Diritti delle persone con disabilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

TERRÓN MONTERO, J.:” La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático (Porras Nadales; Ruiz Rico, Dir.), Ariel, Barcelona, 1990.

THE ECONOMY JOURNAL. *La reforma de la administración (I)*. The Economy Journal. (Fecha de consulta: 28 marzo 2015).

THE EUROWINTER GROUP, 1997. Cold exposure and winter mortality from ischaemic heart disease, cerebrovascular disease, respiratory disease, and all causes in warm and cold regions of Europe. *The Lancet* 349.

THEOTONIO, Vicente y PRIETO, Fernando: “Los derechos económicosociales y la crisis del estado de bienestar”. Publicaciones ETEA, 1994- 95.

THOMSON, H. and SNELL, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, 52.

TIRADO HERRERO, S., ÜRGE-VORSATZ, D. 2010. Fuel poverty in Hungary. A first assessment. Report prepared for Védegyelet – Protect the Future Society. Budapest: Center for Climate Change and Sustainable Energy Policy (3CSEP).

TOLOSO TRIBIÑO, C.: “La crisis económica y su influencia en el estatuto jurídico de los empleados públicos”, *Revista Trabajo y Seguridad Social*, (Centro de Estudios Financieros), núm. 364, 2013.

TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

TOMAS y VALIENTE, F. “La resistencia constitucional y los valores” en *Obras Completas*, Vol.V. CEC, Madrid, 1997.

TORÁN MONFERRER, M.: “Las alteraciones de los términos municipales”, en J. Jiménez Herrandis, coord. *Territorio y Población*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

TORNOS MAS, J.:” La provincia en la legislación de las comunidades autónomas”, en *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A.: *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

TORNOS; AJA; FONT; PERULLES; ALBERTI: Informe sobre las autonomías, Civitas, Madrid, 1988.

TOROYO GONZALEZ, F.J. “Despidos individuales (disciplinarios y por causas objetivas)”, en AAVV, (Montoya Melgar, A y García Murcia, J, dirs): Comentario a la reforma laboral de 2013, Madrid, Civitas, 2012.

TORRENT MACAU, R.: “¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: el caso de la Comunidad europea en tanto que Unión Económica y Monetaria”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. CEPC, n. 20/2005.

TORRES CURDI, F.: “Las entidades locales menores en el derecho administrativo español”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

TORRES FERNÁNDEZ. J., “Los derechos fundamentales como límite a la reforma Constitucional”, VV. AA., *Introducción a los Derechos Fundamentales. X Jornadas de estudio*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.

TORRES DEL MORAL, A.: “Constitucionalización del Estado social”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho constitucional español*, Vol.I, 6ª ed., Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 2010.

TORRES DEL MORAL, A.: “El Estado internacionalmente integrado”, en *Estado de Derecho y democracia de partidos*. 2ª ed. Universidad Complutense, Madrid, 2004.

TORRES-DULCE LIFANTE, E., “Comentario sobre la reforma del título VIII de la CE: del vaciamiento del título a su reconstrucción reformadora”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012”, REDF núm. 160, 2013.

TORRES LÓPEZ, J.: *La crisis de las hipotecas basura. ¿Por qué se cayó todo y no se ha hundido nada?*, Barcelona: Icaria, 2009.

TORRUBIANO GALÁNTE, J.; FERNÁNDEZ VELASCO, D. y GONZÁLEZ MIGUEL, D., “ Modelos de evaluación para la Administración local”, Ministerio de

Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, FEMP y Grupo Galgano, Madrid, 2011.

TOSCANO GIL, F.: “La nueva regulación del consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía”, REALA, nos. 313-314, mayo-diciembre de 2010.

TOSCANO GIL, F.: “Autonomía y potestad normativa local”, Comares, Granada, 2006.

TOSCANO GIL, F.:” Las competencias locales en materia deportiva en Andalucía, tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y ante la futura ley autonómica de régimen local”, en Revista española de Derecho deportivo, núm. 23, 2009.

TOSCANO GIL, F.: “La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación” en J.L. Rivero Ysern, (Dir.), Derecho local de Andalucía de 11 de junio, de Autonomía Local, Madrid, Iustel, 2012.

TOSCANO GIL, F.: “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 27, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

TOSCANO GIL, F.: “Los consorcios metropolitanos”, en Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

TOSCANO GIL, F.:” Las competencias locales en materia deportiva en Andalucía, tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y ante la futura ley autonómica de régimen local”, en Revista española de Derecho deportivo, núm. 23, 2009.

TRAPP GEORG:” Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung des Bundesrepublik Deutschland, Duncker&Humblot, Berlín, 1997.

TRIBUNAL DE CUENTAS, Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las Entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos, de 30 de abril de 2003.

TRIBUNAL DE CUENTAS, Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión del personal y contratación en las Entidades locales, de 20 de julio de 2006.

TRIBUNAL DEL CUENTAS.: “Informe núm. 1010, de Fiscalización del Sector Público Local 2011, Madrid, 2013.

TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las Entidades locales sin crédito presupuestario, de 23 de diciembre de 2013.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2014). *Informe de fiscalización del sector público local 2011. Importantes observaciones sobre la prestación de servicios públicos locales*. (Informe en línea).Tribunal de Cuentas. (Fecha de consulta: 2 marzo 2016)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:” Dictamen núm. 2/2004 sobre el modelo de ‘auditoría única’ (y una propuesta de marco de control interno comunitario)”, DOUE, 30/04/2004.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:” La Metodología DAS”, Actualización de 23 de octubre de 2012.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: *Caso Társasag a Szabadságjogokért c. Hungría*, Sentencia de 14 de abril de 2009.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: *Caso Ashughyan c. Armenia*, Sentencia de 17 de julio de 2008, párrafo 90.

TRILLO FIGUEROA, P.: “Comunidades autónomas y Administración local”, en BASSOLS COMA, M. (coord.), *La Administración Pública de las comunidades autónomas*, INAP, Madrid, 2004.

TRILLO PARRAGA, F.: “El despido del personal laboral al servicio de las Administraciones Publicas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 57, 2012, p. 169.

TRONCOSO REIGADA, A.: “Preámbulo a la obra Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid”, Thomson-Aranzadi, 2006. P. 164.

TUDELA ARANDA, J.: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.

TULKENS, F. & VAN DROOGHENBROECK, S.: “La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme. La question de la pauvreté”, en *La Déclaration universelle des droits de l’homme 1948-2008. Réalité d’un idéal commun?*. Strasbourg: Commission nationale consultative des droits de l’homme, 2009.

TUR AUSINA, R.: *Luces y sombras de los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº.13, 2009.

TURU SANTIGOSA, I.:” Organización del sistema de control interno”, en A. PALOMAR OLMEDA; M. GARCÉS SANAGUSTÍN, (Directores), *La gestión de los*

fondos públicos: control y responsabilidades, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menos, 2013.

UNESA, 2012. Información eléctrica. Resumen de prensa. Miércoles 07 de marzo de 2012.

UNICEF (2012). *Report Card 10: Medición de la pobreza infantil: Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.

UNICEF (2014). *EU-UNICEF Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation*. New York: UNICEF.

UNICEF España (2010). *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los derechos del niño retos pendientes*. Madrid: UNICEF España, 2010.

UNICEF España (2012). *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Madrid: UNICEF España.

ÜRGE-VORSATZ, D., TIRADO HERRERO, S., 2012. Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. Energy Policy.

ÜRGE-VORSATZ, D., ARENA, D., TÉLEGDI, Á., TIRADO HERRERO, S., BUTCHER, A.C. 2010. Employment Impacts of a Large-Scale Deep Building Energy Retrofit Programme in Hungary. Prepared by the Center for Climate Change and Sustainable Energy Policy (3CSEP) of Central European University, Budapest, on behalf of the European Climate Foundation.

URÍA FERNÁNDEZ, F.: “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12/2001.

URRUTICOECHEA BASOZABAL, E. y ORTIZ GARCIA, M.: “La racionalización y sostenibilidad de la Administración local mediante el fomento de su control interno a través de la recuperación de la independencia de los Interventores municipales”, PDF de <http://cosital.valencia.org.cit.>, pág.2., 2013

VALADÉS, D.: *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, 2ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2004.

- VALCARCEL FERNÁNDEZ, P.: “Colaboración público-privada, estabilidad presupuestaria y principio de eficiencia de los fondos públicos”, en libro col. Observatorio de Contratos Públicos 2011, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.
- VALDÉS DE LA VEGA, B.: “La protección de los derechos fundamentales por el Tribunal de Justicia”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 23, 2003.
- VALENZUELA VILLARUBIA, I.: “Financiación de los servicios públicos locales”, en CARRILLO DONAIRE, J.A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la administración local*, La Ley, Madrid, 2014.
- VALLE, V. y RUIZ-HUERTA, J.: *La Eficiencia de los servicios públicos: viejos problemas, nuevos enfoques*, Colegio de Economistas, Madrid, 2005-.
- VALLÉS, J. M., BRUGUÉ, Q.: “El Gobierno Local”, en Alcántara, M. & Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- VALPUESTA FERNÁNDEZ, R.: *Actualidad*, 19, septiembre de 2007.
- VAN LEEUWEN, B.: “An Illusion of Protection and an Assumption of Responsibility: The Possibility of Swedish State Liability after Laval”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 14, 2011- 2012.
- VAN OORSCHOT, W.: “Making the difference in Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare state”, *Journal of European Policy*, 16, 2006.
- VAN OORSCHOT, W. y HALMAN, L.: “Blame or Fate, Individual or Social?, An international comparison of popular explanations of poverty”, *European Societies*, 2 (1), 2000.
- VAN RAEPENBUSCH, S.: “Tendances récentes de la jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés européennes” en *Droit social*, 7, 2003.
- VANDELLI, L.: “La riforma degli enti local en Italia enel contesto della crisis económica”, *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, 2012.
- VAQUER CABALLERÍA, M.:” Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”, *QDI*, núm. 29 de junio 2012.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012.

VAQUER CABALLERÍA, M.: “Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad”, *Informe Comunidades Autónomas 2011 El Estado de las Autonomías en 2011*: Temas monográficos, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2012.

VAQUER CABALLERÍA, M.: “Los problemas de la contraposición entre económico y social en la doctrina europea de los servicios de interés general”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 8, 2005.

VARA ARRIBAS, G., “Los contratos tripartitos Comisión-Estado-Región: ¿una idea europea revolucionaria o equivocada?”, en *Europa Euskadi*, núm. 193, 2006.

VARELA AUTRAN, B.: “El despido objetivo en el sector público”, *La Ley*, 7945, 2012.

VAUGHAN-WHITHEAD, D. (2011): “The effects of the crisis on work inequalities in Europe”, *Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward*, http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/daniel.pdf

VAZQUEZ GOMEZ, E. “El origen y desarrollo de la Cooperación Territorial Europea. De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial”, en *Cuadernos de Cooperación territorial*, nº1, Sevilla, 2012.

VEDUNG, E.: *Public Policy and Program Evaluation*, Londres, Transaction Publishers, 2004.

VEGA, P.: “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual” en *Revista de Estudios Políticos*, nº100, 1998

VELASCO CABALLERO, F.: “La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones” en *La organización local. Nuevos modelos* (coordinador, J. M. Gimeno Feliu) Civitas/Thomson Reuters, 2011.

VELASCO CABALLERO, F.: “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Institut de Dret Public, y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005.

VELASCO CABALLERO, F.:” Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la Reforma de 2013 del Régimen Local Español” (Coord.: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

VELASCO CABALLERO, F. (Dir.): “Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido” *Instituts d'Estudis Autònomic*s, 2010

VELASCO CABALLERO, F.: "Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y un tanto arbitraria", *Boletín del Instituto de Derecho Local*, núm. 44, 2013.

VELASCO CABALLERO, F.: "Competencias para reformar la planta municipal", *Cuadernos de derecho local (ADL)*, núm. 29, junio 2012, págs. 59-81. Fundación Democracia y Gobierno Local.

VELASCO CABALLERO, F.: "The legitimacy of the Administration in Spain", en M. Ruffert, *Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction*, Groningen, 2011.

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

VELASCO CABALLERO, F.: "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 2010, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2011.

VELASCO CABALLERO, F.: "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Anuario de Derecho municipal*, 6, 2012.

VELASCO CABALLERO, F.: "Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa", en A. Cândido Oliveira (Coord.), "A Reforma do Estado e a Freguesia", Nedal, Braga, 2013.

VELASCO CABALLERO, M.: "Competencias para la reforma de la planta municipal", *Cuadernos de Derecho local*, 29, 2012.

VELASCO CABALLERO; F.: "Nuevo Régimen Jurídico Organizativo de los Municipios de gran población" en *Justicia Administrativa*, junio de 2005.

VELASCO CABALLERO, F. : (Dir.): "Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido" *Instituts d'Estudis Autònomic*s, 2010

VELASCO CABALLERO, F.: "(Dir.) Díaz SASTRE, S. (Coord.) y otros, "Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados. Alemania Italia y Reino Unido", Edit. Instituto de estudios Autonómicos, Barcelona, 2010.

VELASCO CABALLERO, F.: "Derecho local. Sistema de fuentes", Marcial Pons, 2009.

VELASCO CABALLERO, F.: "Crisis económica y Derecho local", *Anuario de Derecho Municipal 2009*, IDL UAM.

VELASCO CABALLERO, F.: “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, Anuario de Derecho Municipal, 2011, Madrid, 2012.

VELASCO CABALLERO, F.: “La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones” en La organización local. Nuevos modelos (coordinador, J. M. Gimeno Feliu) Civitas/Thomson Reuters, 2011-

VELASCO CABALLERO, F.: “Nuevo régimen de las competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Anuario de Derecho Municipal 2012, UAM, núm. 6, Marcial Pons, 2012.

VELASCO CABALLERO, F.: “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales”, en AAVV: estudios sobre la reforma del Estatuto, instituto de estudios Autonómicos, 2005.

VELASCO CABALLERO, F.: “Reforma de los Estatutos de Autonomía y reforma de las bases del régimen local”, en VV: AA, (R. Parada Vázquez y A. Fuentetaja Pastor, Dir.), Reforma y retos de la Administración Local”, Madrid, Marcial Pons, 2007.

VELASCO CABALLERO, F.: “Régimen local en el Estatuto catalán tras la STC 31/2010”, revista general de Derecho Constitucional, núm. 13 (extraordinario). Iustel.

VELASCO CABALLERO, F.:” El estado de la autonomía local en 2007”, Anuario de Derecho Municipal 2007, núm. 1, 2008.

VELASCO CABALLERO, F.: “Sobre el Dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2013.

VELASCO MURIAS, L.F. “El Pacto Local; la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de régimen Local2, en El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 10. 1999.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.:” Competencia propia y delegada de las entidades locales”, en REVL, núm. 146, 1966.

VERA SANTOS, J. M., *La reforma constitucional en España*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2007.

VERA TORRECILLAS, R.J.: “El sistema de funciones públicas reservadas: secretaría, intervención y tesorería”, cap. XV de la obra colectiva titulada “Empleo Público Local. Prontuario para la selección, organización y gestión de personal de las Entidades Locales, dirigida por Tomás Cobo Olvera, El Consultor de los Ayuntamientos,(La Ley), Madrid, 2012.

VERA TORRECILLAS, R.J.: “El sistema de funciones públicas reservadas: secretaría, intervención y tesorería” cap. XV de la obra colectiva “Empleo local. Prontuario para la selección, organización y gestión de personal de las Entidades Locales”, dirigida por Tomas Cobo Olvera, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2012.

VERA TORRECILLAS, R. J.:” Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas consideraciones sobre la reforma de los Funcionarios de Habilitación Estatal”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 9/2009.

VICENTE GIMÉNEZ, T.: *La exigibilidad de los derechos sociales*, PUV, Valencia, 2006.

VICENTE IGLESIAS, J. L.:” La fiscalización interna de los expedientes de gasto corriente en las corporaciones locales”, Actualidad Administrativa, núm. 11, marzo de 2003.

VICIANO PASTOR, R. y SERRA CRISTÓBAL, R., “Los derechos sociales y culturales conforme al Derecho internacional”, en J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M. N. Moreno Vida (dirs.), Comentario a la Constitución socio-económica de España, Comares, Granada, 2002.

VIDAL, J. M., GARCIA HERRERA, M.A (eds.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex/INAP, Madrid, 2005.

VIDAL GIL, E.J., “ Los Derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español”, Cuadernos de solidaridad, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

VIEIRA DE ANDRADE, J.C.: Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2012.

VIGO MARTÍN, B. M.:” Los principios presupuestarios a la luz de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria “, en “Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 1, Madrid, enero de 2011.

VILÁ, A.:” Los cambios legislativos en materia de servicios sociales”, en Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI, Cáritas, Madrid, 2011.

VILAS NOGUEIRA, L.: “Los valores superiores del Ordenamiento jurídico”, REDC, nº12, CEC, Madrid, 1984.

VILLALTA FERRER, M. (dir.), *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación

Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2011.

VILALTA FERRER, M., “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. I, Colex, INAP, Madrid, 2005.

VILLALTA REIXACH, M.:” Nuevas formas de cooperación territorial: la organización asociativa de entidades locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006.

VILLALTA REIXACH, Marc; FONT i LLOVET, Tomás (2009): Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Barcelona*, Institut d’estudis autonòmics, *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, n°8.

VILLALBA PÉREZ, F.: “Evolución de los servicios públicos locales” en A. Ruiz Ojeda (Coord.), *El Gobierno Local, Estudios en Homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010.

VILLÁN DURÁN, C.: *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002.

VILLAR, A. (2010). *Desarrollo humano 1980-2010*. Valencia. Fundación Bancaja, IVIE.

VILLAR ROJAS, F. J. (2014). “Razones y contradicciones de la Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Estudios y comentarios*. INAP (“La Administración al día”), Madrid.

VILLAR ROJAS, F y MOLINA PÉREZ, C.: “Los servicios mínimos obligatorios” en obra colectiva VVAA, *Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión* MAP, Madrid, 1991.

VILLAR ROJAS, F; DE LA CONCHA BERGILLOS, C.:” Régimen especial canario”, en *Tratado de Derecho municipal*. Vol. II, 2ª ed. Civitas, Madrid, 2003, pág. 2843 y ss.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. *La inconstitucionalidad por omisión*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

VILLORIA MENDIETA, M y PALOMAR OLMEDA, A.: “La dirección pública profesional en España” IVAP y Marcial Pons, 2009.

- VILLORIA MENDIETA, M y DEL PINO MATUTE, E.: “Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, 3 ed., Madrid, 2009.
- VILLORIA MENDIETA, M.: “Gestión y planificación estratégica de recursos humanos en la Administración Pública”, RVAP, núm. 46.
- VINTRÓ, J. (2011), "La reforma constitucional de 2011: nota sobre el procedimiento parlamentario", Institut de Dret Public. Disponible en línea: <http://idpbarcelona.blogspot.com/2011/10/reflexiones-sobre-la-reciente-reforma.html>. Revisado el 8 de enero de 2016.
- VIÑAS BOSQUET, J.:” Control interno y fiscalización del presupuesto municipal”, DAPP Publicaciones Jurídicas, Pamplona, 2011.
- VIÑAS CHIAPPINI, V.E.: ?La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuro? en *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, año/vol. 4, núm. 001. Universidad de Santiago de Compostela, 2005.
- VIÑAS BOSQUET, J. P.:” Principios de actuación y factores subjetivos de la función de control interno de las Entidades Locales. Cualificación profesional, independencia y reserva de funciones”, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, núm. 15/2007.
- VÍRGALA FORURIA, E.: “Los derechos sociales comunitarios y su protección en Europa y en España” en APARICIO PÉREZ, M.A. (coord.): *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos*. Barcelona: CEDECS, 2001.
- VÍRGALA FORURIA, E.: “Los derechos sociales comunitarios y su protección en Europa y en España” en, *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del Congreso sobre "Derechos constitucionales y Estado autonómico"*, Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador).
- VITALE, E.: *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional*, Trotta, Madrid, 2012.
- VIVER PI I SUNYER, C.: “El Tribunal Constitucional: ¿siempre solo...e indiscutible? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010 en REDEC, 91, 2011
- VIVER PI-SUNYER, C.: “L’Estatut de 2006”, en *Activitat parlamentària*, núm. 10, 2006.

VIVER PI-SUNYER, C.: *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación en los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.

VIVER PI-SUNYER, C., “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, VV. AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.

VIVER PI-SUNYER, C., “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. II, Colex, INAP, Madrid, 2005.

VIVERO SERRANO, J.B.: “La readmisión de los empleados públicos objeto de despido ilícito: el juego del derecho constitucional de igualdad del art. 96, 2 EBEP y de la autonomía colectiva”, *Relaciones Laborales*, núm. 7-8, 2013. Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 28, 2012.

VIVERO SERRANO, J.B.: “El personal laboral al servicio de las Corporaciones locales”, *El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley*, Madrid, 2010.

VLAEMMINCK, J. H.:” Historia de las doctrinas de la Contabilidad”, E.J.E.S., Madrid, 1961.

VOGEL; K.: ”Comentario al artículo 104 de la Ley Fundamental de Bonn”, en *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Joachim Heitmann, Hamburg, 26. Lfg. 1971.

VOGEL; K. :”Nota introductoria a los artículos 104 a 115 de la Ley Fundamental de Bonn”, en *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Joachim Heitmann, Hamburg, 83, Lfg., 1998.

VOGEL, K.: “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979.

VOLKMANN, Uwe:” Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung”, en *DÖV*, 2001.

WAGLE, U. (2008). *Multidimensional poverty measurement concepts and applications*. Berlin. Springer.

WALTER, Robert; MAYER, Heinz: “ GrundriB des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Auflage, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1996.

WARNER, M. y HEBDON, R.: "Local Government Restructuring: Privatization and its Alternatives", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, 2001.

WEBER, WERNER: "Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts", en *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, Band 2, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1976.

WEIB, Bernd: "Die völkerrechtliche Pflicht zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen", en *DÖV*, 2000, pág. 905 y ss.

WENDT, Rudolf: "Finanzhoheit und Finanzausgleich", en *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV (Isensee/ Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990.

WIBGOTT, Franz Xaver: "Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik", Anton Orac, Wien, 1973.

WIEBRINGHAUS, H.: "Rapport introductif sur la Charte sociale européenne", en *La Charte sociale européenne. Dix années d'application*. Bruxelles, 1978: Université Libre de Bruxelles.

WILLIAMSON, J. B.: "Belief about the Welfare Poor", *Sociology and Social Research*, 58, 2, 1974.

WIPFELDER, H. J., "Die verfassungsrechtliche Kodifizierung sozialer Grundrechte", *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Vol. 6, 1986.

WOLF, M. (ed.): *Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado: derechos económicos, sociales y culturales*, ACSUR Las Segovias, 2004.

WOLLMANN, H.: "Decentralisation and territorial local government reforms between local democracy and operational efficiency – some comparative observations and conclusions in the European context", en *Council of European Municipalities & Regions: Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*, CEMR, Bruselas, 2008, p. 82-91.

XUNTA DE GALICIA:” Alegaciones al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, marzo de 2013.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P:” Hacienda comunitaria y haciendas locales en el Derecho estatutario de las comunidades autónomas”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

YSA FIGUERAS, T: Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas² Madrid Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y escola d`Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003.

YSA FIGUERAS, T: “les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques², 2ª ed. Barcelona. Escola d`Administració Pública de Catalunya, (EAPC) 2003.

ZACHARIAS, Diana:” Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975”, en DÖV, 2000, pág. 56 y ss.

ZAGREBELSKY, G., *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, trad. M. Mtnéz. Neira, Trotta, Madrid, 2008, p. 27.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” Autonomía local: un pilar en la organización del Estado de las Autonomías”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.),” Relaciones institucionales

ZAFRA VÍCTOR, M.:” Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ed. CEMCI, Granada, 2011.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” Análisis y valoración del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SALVADOR CRESPO, M., ZAFRA VÍCTOR, M. y MEDINA GUERRERO, M., “Reforma de la Ley de Régimen Local”, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” Esta reforma local empobrece la democracia”, Diario El País, 1 de agosto de 2013.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” Relaciones entre municipios y provincias”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 29, junio de 2012.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” Autonomía local: un pilar en la organización del Estado de las Autonomías”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.),” Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales”, IAAP, Sevilla, 2008.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” La provincia: lo importante no es el nombre. Lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012.

ZAFRA VICTOR, M.: “Relaciones entre municipios y provincias”, *Cuadernos de Derecho Local*”, 29, 2012.

ZAFRA VÍCTOR, M.:” La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27/ 2012.

ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005.

ZAFRA GÓMEZ, J.L., PLATA DÍAZ, A. y PÉREZ LÓPEZ, G.: “¿Influyen los cambios en las formas de gestión de servicios públicos en la superación de las crisis financieras municipales? Un estudio empírico en ayuntamientos españoles”, *Auditoría Pública*, Nº 54 2011.

ZAFRA-GÓMEZ, J.L., LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A.M. y HERNÁNDEZ-BASTIDA, A.: Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking, *International Review of Administrative Science* 75 (1), 2009.

ZAGREBELSKY, G.: *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 2005.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.:” La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”, en *La planta del gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, 2013.

ZAPATA BARRERO, R.: “La responsabilidad ciudadana como fundamento de los derechos sociales: una cuestión polivalente”. *Revista de Estudios Políticos*, nº94, 1996.

ZAPATERO GÓMEZ, V., y GARRIDO GÓMEZ, M^a I. (Coords.): *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*. Servicio de Publicaciones la Universidad de Alcalá, 2009.

ZAPICO, E.:” La integración de la evaluación de las políticas públicas en el proceso presupuestario”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, 1998.

ZAPICO, E. y MAYNE, J., (eds.):” Seguimiento de resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional”, *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 2000.

ZIMMERMANN-WIENHUES, Sigrid von:” Kommune Selbstverwaltung in einer Europäischen Union”, Duncker&Humblot, Berlín, 1997.

ZUCK, Rüdiger:” Das Recht der Verfassungsbeschwerde”, C. H. Beck, München, 1988.

ZULLO, R.:” Does Fiscal Stress Induce Privatization? Correlates of Private and Intermunicipal Contracting, 1992-2002”, *Governance*, vol. 22, núm. 3, 2009.

ZÚÑIGA URBINA, F., “Reforma constitucional: democracia y Estado de Derecho“, CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. Y TEROL BECERRA, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thompson-Aranzadi, Madrid, Vol. 1, 2006.

WEBGRAFÍA

<http://fiscaliacion.es/files/2012/06/PROPUESTA-REFORMA-COMPETENCIAS-LRBRL.pdf>

http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/referencias/_2012/refc20120713.htm
http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130215.htm

<http://www.minhap.gob.es/esES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRASOAL.pdf>

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

http://www.femp.es/files/11-4273-fichero/ALEGACIONES_FEMP_LRSAL.pdf

http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/fororeforma/wpcontent/upload/2013/04/informe_ja_anteproyecto.pdf

<http://www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/refc20130726.pdf>

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20de%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20reforma%20local.pdf>

<http://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20140328095618-1.pdf>

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>

<http://www.idluam.org>

