



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS
SERVICIOS CONSULTIVOS
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN
SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS EXT. Y COOP.
ABOGACÍA DEL ESTADO EN EL DEPARTAMENTO
AED-SECRETARÍA

ENTRADA 11/12/2014 14:13 No REG.: 5883

Ref.: A.G. ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN 6/14 (R – 996/2014)

La Abogacía General del Estado–Dirección Jurídica del Estado ha examinado el proyecto de informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sobre la incidencia que tiene la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el ejercicio, por parte de las Corporaciones Locales, de actuaciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo. En relación con dicha consulta y a la vista de los antecedentes remitidos, este Centro Directivo emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES

1) La Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía emitió, el 31 de marzo de 2004, un informe en el que, en relación con la cooperación internacional para el desarrollo por parte de las Entidades Locales, se formula la siguiente conclusión:

"A modo de conclusión, y por todo lo expuesto, no se considera aplicable el artículo 7.4 de la LRBRL que se solicita para el desenvolvimiento de la cooperación internacional para el desarrollo por parte de las entidades locales; siendo, necesario, por contra, la comunicación previa de las actuaciones que se pretendan realizar a los órganos autonómicos y estatales con funciones de coordinación sobre la acción exterior, para así propender al aseguramiento de que sean conformes a los principios, fines, objetivos y áreas priorizadas en la planificación".



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

2) En relación con el citado informe de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, el Gabinete del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación solicitó informe a la Abogacía del Estado en este Departamento ministerial. Dicha Abogacía del Estado ha redactado un proyecto de informe en el que, tras exponer las consideraciones jurídicas pertinentes, formula la siguiente conclusión:

"El nuevo modelo competencial de las entidades locales definido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, determina que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, las entidades locales que, al margen de la técnica de delegación de competencias prevista en el artículo 27 de dicha norma, pretendan realizar actividades de cooperación internacional para el desarrollo y que no tengan delegada esta competencia, deben solicitar informe previo y vinculante del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la respectiva Administración de la Comunidad Autónoma cuando ésta haya asumido competencias en esa materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.

Asimismo, deberán solicitar de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera informe previo y vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la competencia. En el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana, la elaboración del referido informe corresponderá a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de tutela financiera sobre las Entidades Locales, mientras que, en los restantes supuestos, corresponderá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas".

3) Ante la trascendencia de la cuestión planteada, la Abogacía del Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación formula consulta a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

La adecuada resolución de la cuestión planteada –posibilidad de que las Corporaciones Locales puedan realizar actuaciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo y, caso de que exista dicha posibilidad, requisitos que deban cumplirse– pasa necesariamente por determinar el nuevo régimen de competencia que para las Corporaciones Locales establece la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de noviembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

A los anteriores efectos, los principios básicos a que responde la reforma operada por la LRSAL quedan recogidos en los dos siguientes párrafos de su Preámbulo:

“Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios 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, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia», se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes”.

Los principios a que, según los pasajes del Preámbulo de la LRSAL que se han transcrito, responde la reforma efectuada por la LRSAL quedan desarrollados



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

básicamente, en su formulación positiva, en los siguientes preceptos de la LRBRL en la redacción dada a ello por el texto legal primeramente citado:

Artículo 25:

"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 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.
- 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.

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.

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.

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".

Artículo 27:

"1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.



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.

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.

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.

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.

3. 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:

- 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.



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

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.

o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

4. 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 competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

6. 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



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

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.

7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia 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 por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas".

Artículo 7:

"1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

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.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

4. Las Entidades Locales solo 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



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de 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 todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

A la vista de los preceptos de que se ha hecho mención, procede transcribir las consideraciones expuestas en el dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo, oportunamente invocado por el proyecto de informe de la Abogacía del Estado consultante, sobre el sentido y alcance de la reforma operada por la LRSAL:

"i) En primer lugar, se clarifica que los Municipios sólo podrán ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas con carácter numerus clausus por el artículo 25.2 de la LBRL.

(...)

Con la nueva redacción dada al párrafo introductorio de este precepto pretende evitarse que las leyes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuyan competencia a los Municipios al margen del mecanismo de la delegación regulado en el artículo 27 de la LBRL, en materias distintas de las enumeradas por el artículo 25.2 de la misma norma, tal y como venía sucediendo antes de la aprobación de la LRSAL. De este modo, la atribución de competencias a los municipios en materias distintas de las incluidas en el artículo 25.2 de la LBRL deberá realizarse siempre acudiendo a la técnica de la delegación contemplada en el artículo 27 de la LBRL, de forma que tales competencias habrán de ejercitarse por los Municipios como competencias delegadas y no como competencias propias.

(...)

ii) En segundo término, la LRSAL ha reforzado los requisitos para la atribución de competencias delegadas a los Municipios establecidos en el artículo 27 de la LBRL a fin de que la delegación sirva para 'mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera'.

iii) Por último, la LRSAL ha derogado el artículo 28 de la LBRL, ahora sin contenido, en el que se preveía que los Municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas'. Esta supresión no significa, sin embargo, que las Entidades locales no puedan desarrollar en sus actividades complementarias, que ahora se contemplan, bajo la denominación de 'competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación' en el artículo 7.4 de la LBRL. La diferencia entre ambos regímenes se encuentra en que, mientras el derogado artículo 28 de la LBRL no imponía a los Municipios ningún tipo de requisito para la realización de 'actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas', el nuevo artículo 7.4 de la LBRL establece una serie de condicionantes para el ejercicio de 'competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación'

(...)."

- II -

Una vez expuestos los principios a que responde la LRSAL y, en consonancia con ello, el régimen jurídico en que aquéllos se plasman, procede analizar, en primer término, la incidencia que dicho régimen jurídico tiene sobre las previsiones de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID).

Ante todo, debe recordarse que el artículo 28 de la LBRL disponía en su redacción inicial que "los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Pues bien, con fundamento en esta previsión legal, el artículo 20 de la LCID dispone lo siguiente:



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

"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 2ª 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 5.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre las Administraciones Públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos".

La aplicación del régimen dispuesto por la LRSAL al precepto que acaba de transcribirse exige hacer las siguientes consideraciones:

1) Aunque el artículo 20.1 de la LCID no hace una expresa y formal atribución de competencia a las Corporaciones Locales, no cabe duda de que la presupone y parte de ella, pues no otra significación puede tener la locución "cooperación para el desarrollo que se realice desde (...) las Entidades Locales...".

2) Siendo ello así, y teniendo en cuenta la eficacia derogatoria de la LRSAL ("a la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido", disposición derogatoria de la LRSAL), ha de entenderse que el nuevo régimen dispuesto por dicho texto legal incide de lleno en la competencia de las Corporaciones locales en materia de cooperación para el desarrollo, y ello en atención a las consideraciones siguientes:

—En primer lugar, y puesto que las únicas competencias propias de los Municipios son las enumeradas, en régimen de *numerus clausus*, en el artículo 25.2 de la LRBRL en su nueva redacción, entre ellas no aparece recogida, como hubiera sido necesario, la cooperación internacional para el desarrollo.



ASOCIACIÓN
GENERAL DEL
ESTADO

—En segundo lugar, si la cooperación internacional en materia de desarrollo no es competencia propia del Municipio, dicha cooperación sí podría realizarse por éste con arreglo al régimen dispuesto por el artículo 27 de la LRBRL, esto es, como competencia delegada por el Estado o por la Comunidad autónoma respectiva que haya asumido competencia en esta materia y, por tanto, con sujeción a los requisitos o condicionantes establecidos en dicho precepto legal.

En este punto debe precisarse, y la precisión es fundamental, que tras la entrada en vigor de la LRSAL, no es jurídicamente admisible que el Municipio, ejerza la competencia de que ahora se trata (no incluida como competencia propia en el artículo 25.2 de la LRBRL en su nueva redacción) al margen del régimen dispuesto por el artículo 27 de este texto legal (es decir, como competencia delegada por el Estado o por la respectiva Comunidad Autónoma) y fundamento en la atribución de competencia que le hace el artículo 20.1 de la LCID. Precisamente, la virtualidad de la reforma efectuada por la LRSAL consiste en evitar que las leyes sectoriales (sean del Estado, sean de las Comunidades Autónomas) atribuyan competencias a los Municipios, en materias no comprendidas en el artículo 25.2, al margen del mecanismo de la delegación que establece el artículo 27 (y con el régimen jurídico dispuesto en este último precepto); admitir lo contrario equivaldría a dejar sin efecto alguno la reforma introducida en este extremo por la LRSAL, lo que, obviamente, no tendría sentido alguno.

Debe, por tanto, entenderse que el ejercicio por el municipio de actuaciones de cooperación internacional en materia de desarrollo con el sólo fundamento del artículo 20.1 de la LCID, esto es, al margen del mecanismo de delegación establecido por el artículo 27 de la LRBRL queda suprimido al ser contrario al sistema o régimen dispuesto por este último texto legal tras la reforma operada por la LRSAL.

—En tercer lugar, si la cooperación internacional en materia de desarrollo no es competencia propia del Municipio y si no puede realizarse por éste con el



ASOCIACIÓN
GENERAL DEL
ESTADO

solo fundamento del artículo 20 de la LCID, esto es, al margen del mecanismo de la delegación del artículo 27 de la LRBRL, sólo queda la posibilidad de que el Municipio realice esa actuación con sujeción al régimen dispuesto por el artículo 7.4 de la propia LRBRL. En efecto, este precepto, anteriormente transcrito, permite a las Corporaciones Locales ejercer competencias distintas de las propias (las enumeradas en el artículo 25.2) y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan las dos siguientes condiciones: a) que "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 b) que "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública". Ambos requisitos, por lo demás, deben acreditarse o constatarse mediante la emisión de los informes (vinculantes) a que se refiere dicho precepto legal.

En suma, y a modo de conclusión de lo dicho hasta ahora, el ejercicio, por parte de los Municipios, de actuaciones de cooperación internacional en materia de desarrollo sólo puede realizarse, tras la entrada en vigor de la LRSAL, con arreglo al mecanismo de la delegación de competencia del artículo 27 de la LRBRL en su nueva redacción o, de no procederse por esta vía, con sujeción al régimen del artículo 7.4 de este texto legal y, en este último caso, cumpliendo los requisitos exigidos por este precepto. No cabe, pues, el ejercicio de dicha competencia con fundamento exclusivo en el artículo 20 de la LCID, vía de actuación esta última que ha de entenderse suprimida tras la LRSAL. Por lo demás, las consideraciones y la conclusión expuestas en relación con los Municipios son igualmente aplicables, *mutatis mutandis*, a las demás entidades que integran la Administración Local.

- III -

Alcanzada la anterior conclusión, debe examinarse, finalmente, si la misma ha quedado desvirtuada tras la aprobación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y Servicio Exterior del Estado (LASE).



Tras diferenciar el artículo 1.2 de la LASE los conceptos de Política Exterior y Acción Exterior del Estado, definiendo esta última como "el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los organismos e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior en el ejercicio de sus respectivas competencias...", el artículo 11.1 de dicho texto legal dispone lo siguiente:

"Las actividades que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración local puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes, respetarán los principios que se establecen en esta ley, y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijada por el Gobierno".

A juicio de este Centro Directivo, el anterior precepto no altera el régimen del ejercicio de competencias por las Corporaciones Locales dispuesto por el LRSAL ni, por tanto, altera la conclusión fijada en el fundamento jurídico precedente, y ello en razón de la ponderación conjunta de las consideraciones que seguidamente se exponen.

1) En primer lugar, dado el breve periodo que media entre la aprobación de la LRSAL y la aprobación de la LASE, no cabe razonablemente pensar que el designio del legislador de la LASE haya sido alterar, en materia de Acción Exterior, el sistema o régimen competencial que para la Administración Local estableció, pocos meses antes, la LRSAL.

2) En segundo lugar, debe repararse que la LASE, particularmente, su artículo 11 no hace una atribución real y efectiva de competencia a las entidades que integran la Administración Local, sino que, distintamente, se limita a contemplar la posibilidad de que las Corporaciones Locales realicen actuaciones propias de la Acción Exterior cuando así se les atribuyan; es significativo en este sentido el uso por el precepto que se analiza del tiempo verbal subjuntivo ("las



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

actividades que...las entidades que integran la Administración Local puedan realizar en el exterior..."). No cabe, pues, ver en el artículo 11.1 de la LASE una norma que atribuya a las Corporaciones Locales, y como competencia propia de las mismas, actuaciones en materia de Acción Exterior.

3) En tercer lugar, y puesto que la hipotética alteración, por parte de la LASE (norma posterior), del régimen de competencias de las Corporaciones Locales dispuesto por la LRSAL (norma anterior) constituiría una derogación o modificación parcial del sistema establecido por esta última norma legal, sería necesario para que ello pudiera admitirse que existiese incompatibilidad entre los mandatos de la LASE (artículo 11) y los mandatos de la LRBRL (artículos 7.4, 25 y 27), dado que para que una norma posterior derogue o modifique una anterior (siendo ambas de igual rango) es necesaria la incompatibilidad de los mandatos de una y otra, incompatibilidad que presupone que ambas normas se hayan dictado para una misma finalidad.

Pues bien, este requisito no se cumple, ya que, siendo la finalidad a que obedece la promulgación de la LRSAL la regulación del régimen de competencias de las Corporaciones Locales (para evitar duplicidades competenciales y para evitar que se ponga en riegos la sostenibilidad de la Hacienda Local), la LASE no se promulgó, obviamente, con esta finalidad; más particularmente, y por lo que se refiere al artículo 11 de este último texto legal, este precepto no tiene otro sentido (y contenido) que el de establecer las pautas o criterios a que han de sujetarse las actividades que puedan realizar las Corporaciones Locales en el exterior: adecuar estas actuaciones a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno (apartado 1); adecuar esas actividades a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior establecidos por el Estado (apartado 2) y que las actuaciones de que se trata no comporten la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales ni la generación de obligaciones o responsabilidades internacionales exigibles al Estado (apartado 3). Como fácilmente se observa, no existe ni identidad de contenidos ni identidad de finalidades entre los artículos 7.4, 25 y 27 de la LRBRL, de una parte, y el



artículo 11 de la LASE, de otra parte, por lo que no puede entenderse que este último precepto haya modificado el régimen establecido por aquéllos.

4) En cuarto y último lugar, no puede desconocerse que, aun siendo la LRBRL y la LASE normas aprobadas con el carácter de ley ordinaria, no puede desconocerse una cierta prevalencia de la LRBRL. En este sentido, debe recordarse que, aunque el Tribunal Constitucional no ha seguido un criterio uniforme en la conceptualización de la LRBRL (en las sentencias nºs 22/1987, 109/1988 y 159/2001 declaró que la LRBRL se integraba en el "bloque de la constitucionalidad", en tanto que la sentencia nº 240/2006 parece apartarse de este criterio), es lo cierto que el Alto Tribunal la conceptúa como una norma de "singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico", conceptualización que igualmente mantiene la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 23 de diciembre de 2010, 19 de enero de 2011 y 12 de enero de 2012). Pues bien, partiendo de esta cierta prevalencia de la LRBRL, no resultaría atendible entender que la LASE ha modificado el régimen de competencias de las Corporaciones Locales dispuesto por la LRBRL tras la reforma efectuada por la LRSAL, excepcionando o modificando dicho régimen en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

A la vista de las consideraciones precedentes, debe concluirse que el régimen de competencias dispuesto por la LRBRL tras la modificación introducida por la LRSAL no ha quedado alterado, en materia de cooperación internacional para el desarrollo, por la LCID, debiendo, por tanto, mantenerse la conclusión fijada en el fundamento jurídico precedente.

Así las cosas, y como quiera que la conclusión formulada en el proyecto de informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, transcrita en el antecedente 2) del presente dictamen, concuerda con el criterio de este Centro Directivo, procede confirmar dicho proyecto de informe.



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede confirmar el proyecto de informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Madrid, 10 de diciembre de 2014.
LA ABOGADO GENERAL DEL ESTADO,


- Marta Silva de Lapuerta -

MINISTERIO DE JUSTICIA REGISTRO AUXILIAR AY. 5
Salida
0004 N.º 201400050915 11/12/14 10:07:42

SR. ABOGADO DEL ESTADO-JEFE
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN
Plaza de la Provincia, nº 1
28012-MADRID