# LEY 3/2019, DE 22 DE ENERO, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA

***Nota:*** *Este texto carece de valor jurídico. Para consultar la versión oficial y auténtica puede acceder al fichero PDF del DOE.*

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

Sea notorio a todos los ciudadanos que la Asamblea de Extremadura ha aprobado y yo, en nombre del Rey, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía, vengo a promulgar la siguiente ley.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha ido aprobando, desde su creación, un número importante de leyes y disposiciones normativas reglamentarias que regulan aspectos puntuales de la organización territorial y del régimen local. La primera referencia en esta materia puede encontrarse en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1989, que estableció en su capítulo VII, como instrumento de apoyo financiero a la Administración Local, un Fondo Regional de Cooperación Municipal que se ha mantenido ininterrumpidamente, en sucesivas leyes de presupuestos, hasta la fecha.

En el mismo sentido, tempranamente se aprobó la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de Relaciones Interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta ley, fruto de un contexto muy específico y ante el desuso de buena parte de sus previsiones, se deroga por la presente ley y tal materia será objeto de regulación en su día por parte de la ley que desarrolle el artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Años más tarde vio la luz la importante Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, que abogaba por la constitución de un nuevo tipo de mancomunidades integrales, así como por el establecimiento de un régimen jurídico de las entidades locales menores.

Esta última regulación, al menos parcialmente, se vio afectada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modificaba algunos aspectos (objeto, principalmente) del régimen jurídico de las mancomunidades y asimismo establecía un nuevo marco jurídico (como instancias desconcentradas sin personalidad jurídica) de los entes de ámbito territorial inferior al municipio (artículo 24 bis de la Ley 7/1985, de 7 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) y manteniendo bajo determinadas condiciones la existencia de las entidades locales menores anteriormente creadas (disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

Más recientemente la Asamblea de Extremadura aprobó la Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida. Esta importante ley tiene por objeto, en efecto, definir el estatuto especial de capitalidad de la ciudad de Mérida por medio de la regulación de aspectos tales como las singularidades organizativas del Ayuntamiento en relación con la coordinación entre la Administración municipal y la de la Junta de Extremadura, las relaciones administrativas, la determinación de los sectores de interés concurrente y la colaboración a partir de esos presupuestos, el Consejo de Capitalidad, así como algunas normas que regulan aspectos relativos al tratamiento especial

en materia de financiación.

Al margen de otras disposiciones normativas de carácter reglamentario, lo que sí se advierte es que, hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha legislado en torno a la entidad local básica por excelencia que es el municipio, como tampoco lo ha hecho en relación con el principio de autonomía local. La centralidad del municipio en el sistema de gobierno local establecido estatutariamente es, por tanto, innegable; sin perjuicio de que esa posición central venga acompañada en no pocos casos por la tarea de las Diputaciones provinciales, cuyo papel institucional coadyuva al mantenimiento efectivo del principio de subsidiariedad en el sistema de gobierno de la comunidad local. No obstante, las referencias obligadas a esa institución provincial y las que se harán después, conviene resaltar que el papel institucional del municipio, así como el refuerzo y garantía de la autonomía local, conforman los pilares básicos de la presente ley.

En cualquier caso, la aprobación de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, dio lugar a una cascada de impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, por medio de la presentación de varios recursos de inconstitucionalidad y un conflicto en defensa de la autonomía local. A partir de la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, precisamente dictada en recurso de inconstitucionalidad planteado por la Asamblea de Extremadura, se fueron declarando inconstitucionales diferentes preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, e interpretando de conformidad con la Constitución otros muchos. El panorama inicial era confuso, pero se ha ido clarificando en una cadena de pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, además de la STC 41/2016, ya citada, cabe traer aquí a colación las SSTC 111/2016, 168/2016; 180/2016; 44/2017; 45/2017; 54/2017; 93/2017; y 101/2017. Esta larga serie de resoluciones del Tribunal Constitucional sobre esa ley se ha cerrado con la STC 107/2017, de 21 de septiembre, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 municipios. Asimismo, hay un buen número de disposiciones normativas incorporadas a la legislación básica que, si bien vigentes, han quedado inaplicadas por conexión o consecuencia con los pronunciamientos de inconstitucionalidad, mientras que otras (por razones de incomprensión del modelo propuesto) tampoco están teniendo efectividad alguna.

En efecto, algunas de las modificaciones profundas que comportó para el régimen local español la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se han visto radicalmente desmentidas por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional antes expuestos, otras han sido reinterpretadas en clave de conformidad con la Constitución; hay también -como se decía- no pocas previsiones normativas inaplicadas por conexión o vacías de efectividad y otro buen número de mandatos que insertó esa reforma han quedado definitivamente incrustados en las bases de régimen local y están siendo aplicables, sobre todo algunas de las medidas (de carácter contingente) que tenían que ver con la sostenibilidad financiera de los entes locales con el fin de hacer frente a la dura etapa de contención fiscal por la que ha atravesado España en los últimos años.

En este contexto, por tanto, la pretensión de elaborar o construir una ley integral o un marco normativo general que regule de forma holística todas las entidades locales de Extremadura y que actúe u opere en un marco básico estatal de régimen local ciertamente prolijo y con inevitables dudas de cuál será su destino en los próximos años, no parece una solución institucional y jurídica adecuada.

Ciertamente, como se ha expuesto, la Comunidad Autónoma de Extremadura carece en estos momentos de un regulación general en materia de gobierno y Administración local, pero atendiendo a las circunstancias normativas expuestas no parece muy apropiado intentar construir ese marco jurídico autonómico sobre unas bases estatales que, tras los recientes cambios normativos y la jurisprudencia constitucional citada sobre ellos, no tiene

un asentamiento lo suficientemente sólido como para ofrecer soporte a un sistema normativo local extremeño que tenga vocación de permanencia en el tiempo.

Por tanto, la solución normativa por la que opta la presente ley es mucho más precisa y acotada, como inmediatamente se verá, puesto que se inclina por regular en un texto normativo breve, pero de fuerte contenido de principios y algunas reglas consistentes, un sistema de garantías de la autonomía municipal y, particularmente, de tasar un elenco de materias y funciones de competencia municipal propia que definan los contornos precisos de un modelo altamente avanzado de regulación del gobierno local, partiendo de la centralidad del municipio como entidad local básica y cauce de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Y para ello, sin duda, el mejor apoyo consiste en la regulación que la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero; *BOE* núm. 25, de 29 de enero) lleva a cabo de la autonomía local y, particularmente, de la autonomía municipal y de las competencias propias de los ayuntamientos.

Por consiguiente, es en ese marco estatutario, y particularmente en la regulación establecida en el artículo 55 de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, donde se encuentra el punto de arranque del contenido de la presente ley.

**II**

En efecto, el artículo 55 del Estatuto de Autonomía, si bien recoge como enunciado la expresión “Autonomía local”, su ámbito subjetivo de aplicación va dirigido expresamente a los municipios y a las competencias que deben tener estos. Sin duda se trata de un precepto estatutario fundamental desde la óptica municipal y especialmente por lo que afecta al contenido de la presente ley. Una de sus notas distintivas, como así ha sido puesta de relieve por la doctrina, es que califica a la autonomía municipal (local) como autonomía política, lo cual es una novedad en el panorama del bloque constitucional español y refuerza, sin duda, la configuración de esa noción en la línea con lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local.

Esa calificación “política” de la autonomía local, especialmente de la autonomía municipal, no es un dato menor, puesto que, por un lado, conecta la legitimidad democrática directa del nivel de gobierno municipal con el ejercicio de ese poder político que ejercen los ayuntamientos extremeños; y, por otro, tras definir de forma precisa los contornos competenciales de los municipios, pone el foco sobre la necesidad imperiosa de que el gobierno local deba necesariamente priorizar recursos y decisiones, que al fin y a la postre es la esencia de la política, más aún cuando se aplica sobre bienes o recursos escasos.

Pero si este elemento sustantivo es importante, no lo es menos el dato formal: ese artículo 55 exige una ley de mayoría absoluta de la Asamblea para el establecimiento de las competencias municipales, lo cual supone una mayoría reforzada que blinda sin duda esas atribuciones competenciales frente a la actuación de la legislación sectorial. En este punto el artículo 55 del Estatuto es, asimismo, muy preciso: llama a regular por una ley de mayoría absoluta "las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades y atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos"; se extrae de todo ello que las consecuencias de tal decisión legislativa son de una trascendencia fuera de lo común, puesto que se cierra el enunciado afirmando que "las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar" tales competencias.

No cabe duda de que a través de esa regulación estatutaria se alcanza un doble objetivo.

Por un lado, precisar correctamente el sentido y alcance de lo que es la noción de competencia municipal (como haz o conjunto del ejercicio de determinadas facultades o funciones que se proyectan sobre una materia o sector de actividad); y, por otro, se evita la vulnerabilidad que tendría la autonomía municipal y la determinación de las propias competencias mediante la reserva de ambas materias a una ley de mayoría reforzada de la Asamblea de Extremadura. Sin duda, un enérgico y sólido paso adelante en aras a la protección y garantía de la autonomía municipal frente a la intervención legislativa sectorial que el propio Estatuto de Autonomía reguló de forma acertada.

Por tanto, el artículo 55 del Estatuto es sobre todo un precepto de garantía de la autonomía municipal, que se vehicula a través de la encomienda a una legislación de mayoría absoluta para que determine cuál es "el elenco mínimo de facultades o atribuciones" que se reconocen a los ayuntamientos.

Cierto es que, a diferencia de otros Estatutos de Autonomía, particularmente del Estatuto de Autonomía de Andalucía (artículo 92), la norma estatutaria no recoge expresamente las materias que son competencia de los municipios, sino que actúa con otra técnica, como es la de conferir su determinación a una legislación de mayoría reforzada que obligue, por tanto, a construir los necesarios consensos políticos, pues al fin y a la postre esta regulación tiene un inevitable componente institucional que debería ser causa suficiente para que su aprobación sume las diferentes sensibilidades políticas presentes en la Cámara extremeña.

No cabe olvidar, efectivamente, que la presente ley tiene una elevada dimensión institucional (y no se trata de un sector o actividad material), pues regula un nivel de gobierno local que puede ser calificado de nuclear, como es el municipio. El interés público general que tiene esa regulación, así como el interés ciudadano y político que despliegan sus efectos, innegables son. Construir instituciones que permanezcan en el tiempo, se internalicen en el funcionamiento del juego político y democrático, así como mejoren gradualmente en su funcionamiento, es un reto trascendental que supera con creces la mirada política partidista y que, por tanto, alcanza a todas las fuerzas políticas y sociales, especialmente al propio tejido asociativo local (Federación de Municipios y Provincias de Extremadura), así como a toda la ciudadanía extremeña. Fortalecer el municipalismo hará más fuerte a las instituciones extremeñas y mejorará, sin duda, el grado de satisfacción ciudadana y la confianza pública en sus gobiernos locales, pero también sobre el resto de instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, pues las interacciones institucionales en el ejercicio de las competencias respectivas de cada entidad son aspectos que han sido tenidos especialmente en cuenta en el momento de aprobar la presente regulación, algo que se concreta en particular en el Consejo de Política Local de Extremadura.

Pero, además, el Estatuto de Autonomía de Extremadura es, en este punto, pionero en otra cuestión esencial, pues introduce los dos elementos sustantivos que conforman lo que es una competencia municipal: las materias y las funciones o facultades. Estos elementos predefinen, así, lo que es el concepto de competencia municipal. Y ese acotamiento conceptual es, sin duda, una aportación importante del Estatuto de Autonomía de Extremadura que ha pasado bastante desapercibida, pero que, sin embargo, recoge experiencias normativas anteriores y ,asimismo, ha ido adquiriendo eco en algún texto normativo ulterior

Por consiguiente, la presente ley es un desarrollo directo del artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aunque también, como es obvio, tiene conexiones evidentes con otros preceptos estatutarios. Pero no se trata, como se viene señalando, de una ley integral que regule el nivel local de gobierno en toda su intensidad, por las cuestiones materiales antes citadas, pero, asimismo, por razones formales.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Extremadura tiene en su Título IV diferentes llamadas a la ley para regular distintas materias. En su condición de Norma sobre producción de normas, el Estatuto prevé que algunas de esas reservas de ley contenidas en los artículos 53 a 60 tengan el carácter de “leyes de mayoría absoluta de la Asamblea”, una suerte de leyes orgánicas –si sirve el paralelismo-, puesto que se definen tanto por su contenido material como por sus elementos formales. Pero, en otros casos, los preceptos estatutarios llaman a la regulación “por la ley” sin exigencias formales añadidas, lo que obviamente conduce a la aprobación de leyes por el procedimiento ordinario de mayoría simple. Esta diferenciación es importante.

No interesa ahora detallar todas y cada una de esas reservas que puntualmente se recogen en el texto estatutario. Pero únicamente cabe traer a colación que la reserva del artículo 55 es nítida en su alcance, puesto que es obvio que se exige una mayoría reforzada para todo lo que afecte a la definición de la autonomía política del municipio y al elenco mínimo de competencias que tendrán asignadas los ayuntamientos. Por tanto, la aprobación, modificación o derogación de esas materias requiere una ley de mayoría reforzada, además delimitada materialmente en la reserva estatutaria, por lo que esa función no puede ser asumida por la legislación ordinaria sectorial. Dicho de otro modo, el desarrollo de la autonomía municipal a partir de los presupuestos recogidos en el artículo 55 solo puede hacerse por ley de mayoría absoluta de la Asamblea y que regule expresamente esa materia. Y, por consiguiente, todo lo que se anude a la garantía de esa autonomía y de ese elenco competencial debe tener ineludiblemente el mismo carácter o naturaleza.

No es el caso, sin embargo, de la reserva establecida en el artículo 60 por lo que afecta a la ley de la Asamblea que debe regular el Fondo Incondicionado de Solidaridad con la finalidad de que sea distribuido entre los ayuntamientos. En este caso, el Estatuto de Autonomía no exige mayoría absoluta para su aprobación, por lo que también su reforma o derogación podrán ser hechas por una ley de la Asamblea de mayoría simple. Al definir el contenido de la presente ley, resulta claro, por tanto, que nos encontramos con una ley materialmente dual en sus contenidos regulatorios, lo que implica también diferentes consecuencias formales.

## III

Sentados los presupuestos estatutarios de los que arranca la presente regulación (cuyo título competencial está recogido en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma prevista en el artículo 9.3 del Estatuto de Autonomía), cabe resaltar seguidamente el enunciado y objeto de esta ley, pues su singularidad y también su carácter innovador son evidentes.

No se trata, como se ha dicho, de una ley integral en materia de gobierno local. Pero ello no impide que su contenido sea -tal como se decía- altamente innovador, puesto que hace hincapié -siguiendo la estela de la Carta Europea de Autonomía Local- en la dimensión garantista de la autonomía municipal, a la cual se suma una detallada regulación de las competencias propias de los municipios y, asimismo, diseña un completo Sistema Institucional de Garantías de esa autonomía y del elenco de competencias municipales que se prevén. Ese Sistema Institucional de Garantías de la autonomía local se articula sobre tres piezas sustanciales: el Consejo de Política Local, la Comisión de Garantías de la Autonomía Local y un mecanismo nuevo en nuestro marco comparado local como es la instrumentación facultativa de un trámite de conciliación previo a la interposición de recursos judiciales cuando estén en juego competencias locales.

La ley tiene, por tanto, una fuerte dimensión municipalista, sin descuidar referencias puntuales a otras entidades locales, así como siendo perfectamente consciente de que el

municipio por sí mismo (sobre todo si sus dimensiones son reducidas y su capacidad de gestión también) requiere necesariamente para la gestión eficiente de los servicios públicos de soluciones institucionales de gestión compartida o de un reforzamiento de la intermunicipalidad, especialmente a través del papel complementario que deben jugar las Diputaciones provinciales para hacer efectivo ese amplio elenco de competencias asignadas a los municipios.

Conviene hacer referencia, por tanto, al papel de las Diputaciones provinciales como medio de garantía de la autonomía municipal. Y, en este punto, no se puede perder de vista la realidad demográfica, socioeconómica y funcional del municipalismo extremeño, pues este particular contexto obliga necesariamente a tomar en consideración el nivel provincial de gobierno local como escala idónea para el desarrollo de las funciones de asistencia y cooperación técnica en la prestación de servicios por parte de los ayuntamientos (especialmente aquellos que disponen de menor peso poblacional, menos recursos y escasa capacidad de gestión). A todo lo anterior se añade la existencia de importantes retos para el municipalismo extremeño que difícilmente podrá asumir por sí solo, tales como el envejecimiento de la población y el despoblamiento rural. Para afrontar tales cuestiones se requerirá, tal vez, plantear más tarde o más temprano estrategias de redefinición de la planta municipal, pero en ese ínterin temporal que puede ser extenso el inframunicipalismo tiene que estar acompañado por el necesario papel de las Diputaciones provinciales con el fin de que los ayuntamientos puedan ejercer de forma adecuada el amplio elenco de competencias que les reconoce la presente ley.

En efecto, no cabe minusvalorar el importante papel que, en una planta municipal dominada por ayuntamientos de bajo peso demográfico en bastantes casos, tienen las Diputaciones provinciales como instituciones encaminadas a salvaguardar, a través del arsenal de competencias funcionales que disponen, el correcto ejercicio de las competencias municipales. Esa asistencia y cooperación técnica, así como, en su caso, las facultades de coordinación que la legislación básica les reconoce en los términos que ha venido acotando la jurisprudencia constitucional, tienen la finalidad en última instancia de salvaguardar la autonomía local y el principio de subsidiariedad, evitando que tales competencias municipales salten a otro nivel de gobierno. La comunidad local, de la que forman parte municipios y provincias, ofrece una visión integrada que pretende, en consecuencia, reforzar asimismo el principio de autonomía municipal en aquellos casos en que, por razones de contexto, se pudiera ver debilitado.

La intermunicipalidad no es susceptible de gestión administrativa sino de dirección política. Debe estar atribuida a una entidad de matriz local integrada por representantes municipales, en coherencia con la naturaleza de la provincia determinada constitucionalmente, como entidad local, por la agrupación de municipios. La provincia no es un sumatorio indiferenciado de solicitudes y prioridades municipales. La autonomía provincial consiste precisamente en la articulación con visión intermunicipal de las competencias municipales. Justamente para alcanzar este fin la Constitución Española confiere a la Diputación el gobierno y la administración de la provincia. El todo es mayor que la suma de las partes y la provincia constituye el cauce para la actuación conjunta y solidaria de los municipios. Al tiempo, la provincia se erige en el eslabón necesario entre la Comunidad Autónoma y los municipios. De no mediar la instancia provincial, la Comunidad encontraría un municipalismo inarticulado al que solo podría asistir mediante convocatoria de subvenciones.

En cualquier caso, esta ley, como se viene señalando, no persigue regular la autonomía provincial, sino más concretamente la autonomía municipal. Pero no cabe duda alguna de que, como también se ha reflejado, salvaguardar plenamente la autonomía municipal exige, en no pocos casos, un activo papel por parte de las Diputaciones provinciales como baluartes institucionales de un modelo de intermunicipalidad que pretende dar respuesta a

necesidades objetivas de los ayuntamientos para la prestación efectiva de los servicios públicos.

La regulación de la autonomía local se inspira fundamentalmente en la Carta Europea de Autonomía Local y en determinadas regulaciones legales que han sido pioneras en el marco del Derecho Local en España en los últimos años, particularmente de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, y de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. De la primera toma la noción de *autonomía local* y su alcance, así como algunas soluciones de intermunicipalidad, especialmente el papel de las Diputaciones provinciales como necesario apoyo al ejercicio de las competencias municipales en clave de principio de subsidiariedad. De la segunda incorpora algunas cuestiones de la regulación de las competencias municipales (aunque en este punto el Estatuto de Autonomía de Extremadura ya anticipaba la noción de competencias), así como especialmente el sistema institucional de garantías, al menos en algunos componentes de diseño orgánico, si bien la arquitectura institucional del modelo extremeño que se incorpora en esta ley tiene como ventaja que corrige algunas disfunciones evidentes que (dada la innegable novedad que implicaba) se han podido identificar en el diseño normativo y en la práctica ulterior de los dos precedentes antes citados.

Pero la carga de innovación que esta ley contiene no se puede minusvalorar. Opta por una definición fuerte de la autonomía municipal como autonomía política, en línea con lo establecido en el Estatuto de Autonomía; atribuye de forma precisa un amplio elenco de materias y funciones (definiendo, asimismo, el alcance de estas) a los ayuntamientos, con una garantía además reforzada de ser aprobada por una ley de mayoría absoluta; configura un sistema institucional de garantías perfectamente aquilatado y funcional, en el que se mezclan ordenadamente instrumentos de participación en el diseño y la ejecución de políticas públicas locales (esto es, en la preparación de las decisiones de política autonómica que afecten a los gobiernos locales, prevé cauces o medios de cooperación e interlocución institucional recíproca entre los diferentes niveles de gobierno (a través del Consejo de Política Local), así como contiene un depurado sistema de garantía de la autonomía municipal y de otras entidades locales con una Comisión de Garantías de la Autonomía Local que, con la finalidad de evitar el incremento de gasto público y las duplicidades orgánicas, se inserta dentro del Consejo de Política Local y utiliza los mismos medios materiales y personales de esta institución para el desarrollo de las funciones, y finalmente se establece un novedoso sistema de conciliación que pretende evitar la judicialización de las relaciones institucionales y fomentar la cooperación y la concertación o el acuerdo.

La ley, por tanto, en la línea de las previsiones estatutarias, sitúa al municipio como un nivel de gobierno con sello y singularidad propia (esto es, con una innegable centralidad); le dota además, de fuerte visibilidad institucional, al insertarlo plenamente en el tejido institucional de Extremadura, y, en definitiva, articula un modelo institucional que se diseña con una fuerte cohesión, buscando, además, reducir las tensiones o conflictos entre los diferentes niveles de gobierno en relación con el ejercicio de las competencias atribuidas a cada instancia.

La idea-fuerza que recorre este modelo institucional, esbozado a grandes líneas, no es otra que, sin perjuicio de los ámbitos materiales que cada nivel de gobierno disponga de competencias propias, fomentar en Extremadura la existencia de un sistema de concertación interinstitucional en los procesos de definición, ejecución y evaluación de políticas locales, en el que tengan asiento no solo las instituciones locales propiamente dichas (municipio y provincia), sino además la Junta de Extremadura y su Administración autonómica.

Y, por si ello no fuera suficiente, cierra el círculo de la regulación normativa con un título

dedicado a la financiación municipal, un aspecto sin duda de interés pues se rompe una tradición normativa en las Comunidades Autónomas de régimen de financiación ordinario que consistía en regular siempre en paralelo –al igual que hace la normativa básica estatal- competencias y financiación local, lo que suele ser una fuente notable de desajustes y problemas. En las limitadas posibilidades que en este campo se abren a la Comunidad Autónoma de Extremadura, se pretende aportar una visión holística que vaya sumando poco a poco las tres dimensiones imprescindibles de un modelo sólido de gobierno local: competencias, financiación y sistema institucional de garantías. A estos tres ámbitos hace frente la presente ley. Y sobre esas tres piezas, ahora diseñadas solo para el nivel municipal de gobierno, se habrá de construir en el futuro el marco normativo general del gobierno local de Extremadura. Este es, en consecuencia, un primer e importante paso.

**IV**

Esta ley se estructura en cinco títulos y diferentes disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. En síntesis, su contenido es el siguiente:

El título I trata de las disposiciones generales. De su contenido destaca inicialmente el objeto de la ley, que tiene un enfoque plural: garantía de la autonomía municipal; regulación de un completo sistema de competencias municipales propias y de otro carácter; definir el papel institucional de municipio como nivel de gobierno propio y normalizado; la previsión de un sistema de alerta temprana y otros mecanismos de protección de la autonomía local; y, en fin, la regulación de algunos principios y reglas relativos a la financiación.

Las finalidades de la ley son trasunto del objeto ya definido. También se recogen los diferentes títulos competenciales que avalan la presente ley y, asimismo, hay algunos principios que son aplicables a la relación entre competencias municipales y prestación de servicios públicos, apostando la ley por una preferencia en la prestación de los servicios municipales por el propio ayuntamiento, por entidades de su sector público propio o, en su defecto, por fórmulas asociativas de carácter municipal, sin perjuicio del importante papel que, en términos de garantía del principio de subsidiariedad, tienen las Diputaciones provinciales como parte sustantiva de esa comunidad política local de la que forman parte integrante principalmente estas instituciones y los propios municipios.

Este primer título también incorpora una serie de principios aplicables a la hora que la legislación deba atribuir competencias (subsidiariedad, proximidad, autonomía y suficiencia financiera), así como se recogen una serie de principios de acción del gobierno municipal. La regulación se cierra con una serie de importantes previsiones sobre la garantía de la autonomía municipal en lo que afecta a la elaboración de disposiciones de carácter general que puedan afectarles, así como a la puesta en marcha de políticas públicas, configurándose en esta ley órganos de cooperación y encuentro que pueden coadyuvar a un ejercicio ordenado, responsable y armónico de las distintas competencias por parte de los diferentes niveles de gobierno.

El título II de la presente ley, a pesar de su brevedad, es de una trascendencia fuera de lo común, pues tiene como objeto el municipio. Allí, aparte de recoger la configuración clásica del municipio como entidad local básica y cauce institucional de participación ciudadana, se añade expresamente la legitimidad democrática directa que tiene ese nivel de gobierno, así como la naturaleza política (y no solo administrativa) de la autonomía municipal, en la línea de lo ya establecido en el propio Estatuto de Autonomía.

Particular importancia tiene, asimismo, la configuración normativa que se hace en este título de la autonomía municipal, puesto que la ley toma como patrón de este concepto la definición que el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local realiza. Y, en fin, el título

se cierra con una regulación del principio de autoorganización, también inspirada en la propia Carta Europea de Autonomía Local (artículo 4), que parte de la consideración de que esa potestad de autoorganización es una de las manifestaciones más fuertes (o núcleo duro) de la autonomía municipal constitucional y estatutariamente garantizada.

El título III de la ley se ocupa de las competencias municipales. Una cuestión, sin duda, central para evaluar el grado efectivo de autonomía que se les reconoce a los ayuntamientos extremeños. El título III se divide en dos capítulos. El primero de ellos aborda el tema de las competencias municipales a través de su tipología, estableciendo un sistema competencial de los municipios extremeños que se adecua a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional que recondujo la tensión local que en esta materia se introdujo a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Se puede decir, por tanto, que es un texto normativo que se adecua plenamente a las tendencias más modernizadoras en este terreno, pues -siguiendo la estela del propio Estatuto de Autonomía- define las competencias municipales como conjunto o haz de funciones o facultades que se proyectan sobre una materia. Asimismo, lleva a cabo no solo una enumeración de las funciones o facultades, sino además un ensayo de definición del alcance de lo que es la ordenación, la planificación, la programación, el fomento o la ejecución y gestión.

Se regula igualmente la cláusula general de competencias, sometiendo su ejercicio a determinadas exigencias, ya definidas por la legisladora o el legislador básico y concretadas en la presente ley. Pero uno de los datos más relevantes es el fortalecimiento del autogobierno municipal por medio de un amplio elenco de competencias municipales clasificadas en función de ámbitos de intervención o actuación, así como la determinación de un régimen jurídico que sirve como límite a la legislación sectorial.

El capítulo II de este título III tiene por objeto las competencias municipales, la prestación de servicios y, en particular, el papel de las Diputaciones provinciales que, como se ha expuesto anteriormente, conforman junto con los municipios una sola comunidad local articulada con la finalidad de salvaguardar el principio de subsidiariedad. Así, se configura la garantía de la prestación de las competencias municipales en torno al papel institucional de las Diputaciones provinciales mediante la articulación de un elenco importante de competencias funcionales que se despliegan esencialmente sobre el ámbito de la asistencia técnica o de la prestación a solicitud de los propios municipios, y más concretamente a través de las técnicas de encomienda de gestión y delegación de competencias de los municipios (o de determinados municipios) en las Diputaciones provinciales, como medio imprescindible de que la titularidad de las competencias siga en poder de los municipios, si bien la gestión o prestación pueda ser llevada a cabo en determinadas circunstancias por los entes provinciales.

El título IV se centra en un punto trascendental en una ley de estas características, como es el sistema institucional que sirve de garantía al principio de autonomía local, no solo municipal (aunque en buena medida sus atribuciones se proyectan en la protección de las competencias propias municipales). En efecto, una ley de garantía de la autonomía municipal debe prestar especial atención al sistema institucional que tiene por objeto proteger o salvaguardar tal autonomía.

Así, la ley ha optado por establecer un sistema institucional de garantía de la autonomía que descansa sobre tres mecanismos: 1) Consejo de Política Local; 2) Comisión de Garantías de la Autonomía Local; y 3) conciliación prejudicial.

El Consejo de Política Local es un órgano supremo que tiene por objeto principal construir un modelo de relaciones de cooperación y de cohesión entre los diferentes niveles de gobierno que desarrollan sus funciones exclusivamente en la Comunidad Autónoma de

Extremadura en todo aquello que compete a las políticas locales y a los asuntos de interés o impacto local. Se trata, a fin de cuentas, de edificar un modelo de relaciones intergubernamentales que tenga como eje de funcionamiento la cohesión y la integración, aporte visión holística y supere la mirada institucional exclusiva de un solo nivel de gobierno insertando a todos ellos en una lógica de lealtad recíproca y de cooperación efectiva en la génesis y desarrollo de aquellas políticas públicas con orientación local. El buen funcionamiento de este consejo debería ser la antesala para evitar cualquier confrontación ulterior e, incluso, para que la actividad de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local solo intervenga en aquellos asuntos en los que las diferencias no hubiesen podido ser salvadas en esta fase de cooperación integrada.
La composición del Consejo de Política Local es paritaria entre miembros de la Junta de Extremadura y de las entidades locales, con un papel relevante de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura en el proceso de designación de los miembros de la representación local.

Por su parte, la Comisión de Garantías de la Autonomía Local se configura, con la finalidad de evitar duplicidades y un gasto público innecesario, como un órgano adscrito al Consejo de Política Local, pero con autonomía propia y con una serie de funciones nucleares que lo distinguen. Sin duda, es en sus atribuciones donde está el sello más peculiar de este órgano, puesto que trata principalmente de proteger las competencias propias de los municipios extremeños, velando así por la salvaguarda y efectividad del principio de autonomía municipal. Ello se plasma principalmente en una actividad de control previo o de alerta temprana de todos aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo o proyectos de disposiciones de carácter reglamentario que puedan afectar a competencias propias de los municipios o a la autonomía local constitucional y estatutariamente garantizada.

Su composición es exclusivamente de representación local, con presencia de representantes de los municipios y de las diputaciones provinciales, también con un papel relevante en el proceso de designación por parte de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.

Y, en fin, la ley también regula un mecanismo novedoso de conciliación prejudicial, que pretende evitar la judicialización de determinadas controversias y conflictos entre la Junta de Extremadura y las Administraciones locales o de entre estas entre sí, que supone el cierre de un original sistema de garantía de la autonomía local, que bien puede calificarse como el más avanzado de los existentes en el Estado autonómico.

El título V tiene por objeto algunos principios y reglas en materia de financiación municipal, por lo que afecta a los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Bajo este prisma normativo bien se puede decir que, a pesar de las limitaciones competenciales que se producen en esta materia, la ley persigue el objetivo de ser una ley integral, pero solo en lo que al municipio respecta, puesto que, junto a las competencias municipales, se regulan aspectos relativos a su financiación. La necesaria ligazón entre competencia y financiación se pretende resolver en este caso, siquiera sea de forma limitada.

A tal efecto, se detallan una serie de principios de actuación de las Haciendas locales extremeñas: autonomía financiera; estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; suficiencia financiera; solidaridad y equilibrio territorial. Asimismo, se recoge una importante regulación de la financiación incondicionada, en la línea de lo establecido en el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local, admitiendo exclusivamente un sistema de excepciones tasadas, siempre que se justifiquen los supuestos por los cuales se acude a ese sistema excepcional de subvención condicionada.

También se regula el régimen de nuevas competencias que se le puedan atribuir a los municipios por la legislación sectorial y la necesaria exigencia de que vayan acompañadas esas competencias de la imprescindible financiación para garantizar su ejercicio. Y, en fin, se regula un relevante Fondo de Financiación Incondicionado para los municipios extremeños, que aparece recogido en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, pero que no tenía una regulación mínima en lo que se refiere a los criterios generales de distribución y a las normas de procedimiento exigidas para su conformación en cada caso. Sin duda, se trata de un evidente avance que requerirá, no obstante, concreciones ulteriores.

La ley finalmente recoge una serie de disposiciones adicionales, otras tantas de carácter transitorio (especialmente importantes en lo que afectan al volcado temporal de este innovador sistema competencial municipal y sus relaciones con la legislación sectorial), una disposición derogatoria y las disposiciones finales.

## TÍTULO I
## Disposiciones generales

### Artículo 1. *Objeto de la ley.*

1. El objeto de la presente ley es regular la garantía de la autonomía de los municipios extremeños, en desarrollo de las previsiones constitucionales y del Estatuto de Autonomía, en el marco de la legislación básica y de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local.

2. Asimismo, con la finalidad de garantizar la autonomía municipal, es objeto de la presente ley la regulación de un sistema de competencias municipales propias que permita la puesta en marcha de políticas diferenciadas, así como que facilite una prestación eficiente de servicios públicos a la ciudadanía.

3. La presente ley regula, igualmente, el papel institucional del municipio en el sistema político de la Comunidad Autónoma de Extremadura como un nivel más de gobierno, vehicula la participación de aquel en la toma de decisiones públicas, especialmente de carácter normativo, que le puedan afectar, estableciendo un entramado institucional y un sistema de alerta temprana en garantía de la autonomía municipal y con la pretensión de evitar su erosión o afectación por el ejercicio de las políticas normativas que pongan en marcha las instituciones políticas de la Comunidad Autónoma.

4. Finalmente, esta ley regula aquellos aspectos sustantivos de la financiación municipal que parten de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, así como también se establecen una serie de principios y reglas que tienen por objeto asentar un sistema de financiación incondicionada que sea baluarte y salvaguardia de la autonomía y suficiencia financiera de los ayuntamientos extremeños.

### Artículo 2. *Finalidades de la ley.*

1. Las finalidades de la presente ley son:

a) Garantizar la implantación gradual de unos estándares cada vez más elevados de autonomía política y de gestión por parte de los municipios de Extremadura.

b) El reconocimiento de un marco o elenco competencial propio que permita la realización de políticas propias haciendo efectivo el principio de autonomía municipal.

c) La configuración de un sistema institucional de participación de las entidades locales en las políticas públicas que puedan incumbirles.

d) La protección de la autonomía municipal, especialmente mediante la articulación de instrumentos de garantía frente a la actuación de los poderes públicos autonómicos

e) Y la previsión de mecanismos y garantías de la financiación en un marco de autonomía y suficiencia financiera de los municipios extremeños, así como por medio de la extensión progresiva del principio de financiación incondicionada en las relaciones de fomento entre Comunidad Autónoma y gobiernos locales o de entre estos entre sí.

2. Mediante esta ley los municipios constituyen un nivel de gobierno propio que se incardina en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tanto en lo que afecta a las relaciones intergubernamentales de coordinación y cooperación, como por lo que respecta a la formulación, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas, siempre que sean los municipios las instancias que desarrollen tales políticas o se considere necesaria su participación.

**Artículo 3.** ***Título competencial.***

1. La presente ley se aprueba de acuerdo con las competencias que le atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura el Estatuto de Autonomía, reformado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de conformidad con lo establecido en la Constitución española de 1978.

2. Esta ley se aprueba, por tanto, en el marco de la competencia exclusiva reconocida a la Comunidad Autónoma por el artículo 9.3 del Estatuto de Autonomía.

3. Asimismo, la presente ley es, en concreto, desarrollo directo de las previsiones recogidas en el título IV del Estatuto de Autonomía, particularmente de lo establecido en el artículo 55 y otros conexos, especialmente en lo que afecta a la determinación legal del elenco de atribuciones y facultades reconocidas como parte de las competencias municipales propias, que deberán ser respetadas en todo caso por la legislación sectorial.

4. Por último, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establece en el apartado 2 del artículo 25, todo un catálogo de materias que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

**Artículo 4.** ***Competencias municipales y prestación de servicios.***

1. De acuerdo con lo establecido en el título II de la presente ley, los servicios públicos derivados de las competencias propias municipales serán prestados preferentemente por los ayuntamientos que sean titulares de tales competencias.

2. Tan solo en el caso de que tal prestación de servicios públicos no fuera viable, por razones de falta de capacidad de gestión con el objeto de mejora de la eficiencia, los citados servicios podrán ser prestados por otras entidades locales de carácter asociativo o por medio de consorcios y del resto de entes públicos sujetos a derecho público o privado del sector público local, en los términos establecidos en la presente ley y en la normativa básica aplicable, así como de conformidad con lo regulado en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.

3. No obstante lo establecido en el apartado anterior, las Diputaciones provinciales podrán

asimismo prestar u ofertar la prestación de servicios públicos municipales en el marco de sus competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios, establecidas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

**Artículo 5.** ***Principios rectores de dirección política y acción de gobierno para la delimitación de la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los municipios.***

1. Los principios de subsidiariedad, de proximidad y de autonomía y suficiencia financieras son los principios rectores del sistema institucional municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como serán fundamento de la delimitación que de las competencias propias municipales lleve a cabo, en su caso, la legislación sectorial.

2. La aplicación de tales principios se rige por los siguientes criterios:

a) El ejercicio de las competencias públicas incumbe preferentemente a las autoridades más cercanas a la ciudadanía según lo establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local y en el Derecho de la Unión Europea.

b) Cualquier ley o disposición normativa sectorial que se apruebe debe atribuir el máximo nivel posible de competencias propias a los municipios, valorando en todo caso la capacidad de gestión y, por tanto, la viabilidad del propio principio de subsidiariedad, ofreciendo en su caso alternativas de prestación de servicios a través de fórmulas de gestión compartida que garanticen la titularidad de la competencia en poder de los municipios.

c) De acuerdo con el artículo 9.2 de la CEAL, para la efectividad del principio de subsidiariedad, las instituciones extremeñas garantizarán, en el marco de sus competencias y disponibilidad de recursos, la autonomía y suficiencia financiera de los municipios, al objeto de que por parte de los ayuntamientos se puedan ejercer de forma efectiva las competencias propias reconocidas en esta ley o, en su caso, aquellas que sean atribuidas en las correspondientes leyes sectoriales, sin que en ningún modo la financiación por las entidades locales sea considerada presupuesto previo para la atribución de competencias.

d) La aprobación de toda ley que atribuya competencias propias a los municipios o que se dicte en garantía de las competencias propias municipales establecidas en la presente ley, conllevará la necesaria asignación de recursos financieros requerida por el ejercicio de la competencia atribuida, de conformidad con lo establecido en la legislación básica y en la presente ley.

3. El ejercicio de la acción de gobierno de los municipios de Extremadura se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en esta ley y, en particular, de conformidad con los siguientes principios:

a) Autonomía municipal y autoorganización.

b) Autonomía y suficiencia financiera, en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

c) Igualdad de acceso a los servicios públicos municipales por parte de la ciudadanía.

d) Solidaridad y sostenibilidad medioambiental.

e) Participación de la ciudadanía en los procesos de impulso, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales.

f) Integridad institucional y transparencia de la actividad política y administrativa municipal.

g) Igualdad entre mujeres y hombres.

h) Respeto a la diversidad.

i) Pluralismo político.

j) Eficacia y eficiencia en la actividad política y en la prestación de servicios municipales.

**Artículo 6.** ***Garantía del principio de autonomía municipal.***

1. En garantía del principio de autonomía municipal, los ayuntamientos tendrán derecho, en los términos expresados en la presente ley y en otras que, en su caso, apruebe la Asamblea de Extremadura, a participar en todos aquellos procesos de elaboración de disposiciones normativas autonómicas que tengan incidencia sobre los intereses locales y las competencias municipales.

2. Este derecho de participación activa se extiende, asimismo, a todos aquellos programas o políticas públicas impulsadas por el gobierno autonómico que afecten o puedan afectar a la autonomía municipal y al ejercicio de sus competencias por parte de los ayuntamientos, así como aquellos otros que se puedan promover por parte de las Diputaciones provinciales y afecten a competencias municipales.

3. En el ejercicio de sus competencias propias en relación con las que ostenten las demás instituciones y, en particular, las autonómicas, los municipios extremeños actuarán con plena lealtad institucional y respeto de los ámbitos competencia de otros niveles de gobierno, pero además cooperarán en la formulación y ejecución armónica de las distintas competencias de la Junta de Extremadura y de las Diputaciones Provinciales a través del Consejo de Política Local y de cualquier otro mecanismo de cooperación, colaboración o coordinación que se ponga en marcha de acuerdo con las leyes.

## TÍTULO II

## Autonomía Municipal

**Artículo 7.** ***El municipio***

1. El municipio, en su condición de nivel de gobierno con legitimidad democrática directa, es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se configura como instancia esencial de participación ciudadana en los asuntos públicos.

2. El municipio dispone de autonomía política y de autonomía de gestión administrativa, así como de autonomía y suficiencia financiera, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.

3. El municipio tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

**Artículo 8.** ***Autonomía municipal*****.**

1. Los municipios disponen de plena autonomía para el gobierno y la administración de todos aquellos asuntos públicos que afecten a sus vecinos y a sus vecinas, incidan directa o indirectamente sobre los intereses municipales o tengan lugar en su territorio.

2. Los municipios extremeños, en el marco de su propia autonomía y de las competencias propias o de otro carácter que le sean atribuidas, formularán y pondrán en marcha políticas diferenciadas estableciendo las prioridades materiales, temporales y de asignación de recursos.

3. La autonomía política municipal implica el ejercicio de las facultades de ordenación y gestión para la formulación y puesta en marcha de políticas propias y diferenciadas por parte de los ayuntamientos. La prestación de servicios tendrá lugar en el marco de la titularidad y el ejercicio de las competencias propias.

4. La autonomía política municipal comprende, en todo caso, el ejercicio de potestades normativas para satisfacción de los intereses de la ciudadanía y ordenación de los diferentes sectores o ámbitos de actuación del poder público municipal, así como la organización y gestión de los órganos de gobierno y de la administración, la planificación y gestión territorial, la asistencia y prestación de servicios a las personas, la política y gestión del personal al servicio de la administración local, la gestión patrimonial y la administración y gestión de los recursos públicos de la Hacienda municipal.

5. Las actuaciones de los órganos municipales se adecuarán en todo caso a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, sin detrimento y garantizando, en todo caso, la prestación y correcto funcionamiento de los servicios municipales básicos.

**Artículo 9.** ***Potestad de autoorganización.***

1. El municipio, en uso de sus potestades de autoorganización como manifestación puntual de la autonomía municipal, determinará la organización de su Administración y fijará las estructuras administrativas propias y, en su caso, de su sector público institucional, con la finalidad de salvaguardar el pleno ejercicio de sus competencias y garantizar una gestión pública eficaz y eficiente de los recursos públicos.

2. La potestad de autoorganización municipal se manifiesta, igualmente, por medio de la búsqueda de fórmulas de gestión compartida de naturaleza voluntaria que tengan por objeto la realización de infraestructuras, equipamientos u obras, así como una mejor prestación de los servicios públicos municipales. Esas fórmulas de gestión compartida se vehiculan preferentemente a través de mancomunidades y consorcios.

3. Asimismo, la potestad de autoorganización local se podrá manifestar, por medio de la creación de sociedades mercantiles de capital local e interlocal, así como a través del resto de entes públicos y privados del sector público institucional local, con la finalidad de prestar servicios públicos municipales o de carácter provincial.

## TÍTULO III

## Competencias municipales

### CAPÍTULO I

### Competencias municipales

**Artículo 10.** ***Competencias municipales. Principios generales.***

1. Las competencias municipales se clasifican en propias, transferidas, delegadas, así como las ejercitadas, de acuerdo con la presente ley, a partir de la cláusula general de

competencias.

2. Las competencias propias se atribuyen por ley. Tendrán ese carácter las competencias recogidas en el artículo 15 de la presente.

3. Las competencias propias municipales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de los órganos de gobierno del Ayuntamiento.

4. En el ejercicio de las competencias propias se atenderá siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

5. La autonomía política municipal se garantiza mediante las competencias propias previstas en esta ley y las atribuidas complementariamente por las leyes sectoriales que apruebe la Asamblea de Extremadura.

6. Tendrán también la consideración de competencias municipales derivadas de la cláusula general de competencias, ejerciéndose asimismo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, cualesquiera actividad, servicio o prestación que sea desarrollada de forma complementaria en interés de la ciudadanía o de la comunidad local y no se encuadre dentro de las competencias propias establecidas en esta ley o las que complementariamente atribuya la legislación sectorial, así como de las competencias transferidas o delegadas, siempre que tal ejercicio se circunscriba a los requisitos formales y materiales establecidos en la presente ley y en la legislación básica.

7. La concreción y, en su caso, atribución de las competencias propias a los municipios extremeños por parte de la legislación sectorial, respetará lo establecido en la presente ley y se hará efectiva de acuerdo con los principios de subsidiariedad, proximidad, suficiencia financiera.

**Artículo 11.** ***Principio de diferenciación en la concreción y atribución de competencias municipales.***

1. En la concreción de las competencias propias establecidas por esta ley o en las atribuciones de facultades o funciones que complementariamente defina la legislación sectorial podrán tomarse en consideración las características específicas de los distintos municipios y su diversa capacidad de gestión.

2. La ley podrá atribuir ámbitos materiales específicos o determinadas funciones o facultades de las competencias municipales a la ciudad de Mérida en su condición de capital de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2015, de 31 de marzo, así como a las capitales de provincia (Badajoz y Cáceres) o en relación con aquellos municipios que, atendiendo a su peso demográfico o especial capacidad de gestión, puedan asumir eficientemente la prestación de determinados servicios públicos en el ámbito municipal.

3. Esas atribuciones de ámbitos materiales específicos aplicables a determinados municipios vendrán acompañadas en todo caso de la suficiencia financiera requerida para su correcto ejercicio. En todo caso, se deberán cumplir las exigencias establecidas en el artículo 17.2 de la presente ley.

**Artículo 12.** ***Definición de competencia municipal.***

1. Se entiende por competencia municipal el conjunto o haz de funciones o facultades que

se proyectan sobre materias, actividades, sectores o instituciones particulares.

2. Las funciones o facultades de los municipios podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión o ejecutivas.

3. Tienen la consideración de materias, actividades, sectores o instituciones particulares, el conjunto de ámbitos de regulación que se recogen en el artículo 15 de la presente ley o que así se establecen complementariamente por parte de la legislación sectorial.

**Artículo 13.** ***Definición de funciones o facultades.***

A efectos de lo establecido en esta ley y en las leyes sectoriales que se aprueben en su caso, el alcance de las funciones o facultades como parte de la competencia municipal es el que sigue:

a) Funciones normativas o de ordenación. Tienen ese carácter la aprobación de disposiciones normativas de carácter general por el Pleno.

b) Funciones de planificación. La función de planificación municipal comporta la elaboración previa de diagnósticos de la realidad u objeto que se pretenda planificar, la determinación de objetivos, metas o resultados que se quieran obtener en un espacio temporal previamente definido, así como la previsión de mecanismos de evaluación de los resultados mediante el establecimiento de indicadores de gestión.

c) Funciones de programación. Se entiende por función de programación la ordenación, en el marco de las funciones de planificación, fomento o gestión, de las acciones necesarias que se pretenden llevar a cabo en el tiempo, así como la definición y aplicación de los objetivos previamente determinados, en todos aquellos servicios, actividades o prestaciones que sean de competencia municipal.

d) Funciones de fomento o promoción. Se consideran actividades municipales de fomento o promoción todas aquellas medidas o acciones dirigidas a incentivar un sector o ámbito de actividad pública o privada que pueda tener utilidad social, mediante incentivos económicos, fiscales o transferencias financieras asignadas, salvo excepción prevista legalmente, en procesos con libre concurrencia, así como otra serie de medidas de auxilio y protección social o mejora de sectores o ámbitos que promuevan condiciones favorecedoras del crecimiento económico.

e) Funciones de gestión o ejecutivas. Se entiende por funciones ejecutivas o de gestión la actividad de la Administración municipal consistente en la aplicación de la normativa vigente a través de instrumentos o herramientas de gestión pública, actuaciones administrativas o mediante la emisión de actos administrativos y resoluciones que comporten la aplicación del ordenamiento jurídico a personas y situaciones concretas.

**Artículo 14.** ***Cláusula general de competencias municipales.***

1. Los municipios extremeños pueden ejercer competencias que tengan por objeto impulsar iniciativas para la ordenación y gestión de actividades, servicios o prestaciones no contempladas en el elenco de competencias propias.

2. Esas actividades, prestaciones o servicios de competencia municipal irán encaminadas a ordenar y gestionar cualquier ámbito de actuación que implique mejora en la calidad de vida de la ciudadanía, satisfaga aspiraciones ciudadanas o permita cubrir necesidades e intereses comunitarios. Su ejercicio estará, no obstante, condicionado a que se cumplan las

exigencias contenidas en los apartados siguientes del presente artículo.

3. Con la finalidad de evitar duplicidades en la ordenación o gestión de las competencias, los municipios no podrán ejercer actividades, servicios o prestaciones expresamente reservadas por el ordenamiento jurídico a otro nivel de gobierno.

4. Se considerará que existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Extremadura y la entidad local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, que se proyecta sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que las actuaciones y servicios que pretendan llevar a cabo la entidad local tengan la consideración de complementarios de los que realice la Administración autonómica.

5. Igualmente, para el ejercicio de tales actividades, servicios o prestaciones que no deriven de competencias propias, se deberá acreditar que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.

6. Cuando el municipio decida el impulso de actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, transferidas o delegadas, justificará mediante sendos informes de secretaría e intervención, respectivamente, la inexistencia de duplicidad y la garantía de la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto.

7. Los informes o memorias previstos en el apartado anterior serán solicitados por el alcalde o alcaldesa, dando cuenta de su contenido en el Pleno inmediatamente posterior a su emisión. Estos informes serán remitidos al departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma en razón de la materia objeto del ejercicio competencial, así como a la Administración que ejerza la tutela financiera de los municipios, al objeto de su ponderación y análisis.

8. El Gobierno de Extremadura establecerá mediante reglamento el procedimiento de solicitud y los criterios para emitir los informes preceptivos y necesarios por los correspondientes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma en aquellas actividades, servicios o prestaciones en los que el municipio pretenda ejercer una competencia que no tiene el carácter estrictamente de propia, delegada o transferida.

9. Los informes que se emitan por el departamento de la Administración competente de la Comunidad Autónoma en razón de la materia y por la Administración que ejerza la tutela financiera serán, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica, vinculantes y motivados. Para la elaboración del informe de duplicidades se tendrá en cuenta el informe remitido por el Ayuntamiento respectivo.

10. Solo cabrá la denegación del ejercicio de tales competencias si expresamente hubiera duplicidad en los términos expresados en el apartado cuarto del presente artículo o que, como consecuencia del pretendido ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones, se acreditara mediante el informe pertinente de la Administración Pública que ejerza la tutela financiera que se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal en su conjunto.

11. El plazo para la emisión del informe de duplicidades por parte del departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma competente en razón de la materia será de dos meses. Finalizado este plazo sin que hubiera sido notificado el citado informe, el municipio podrá proseguir con el ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones, siempre que haya sido emitido el informe de no afectación a la Hacienda municipal en su conjunto por parte de la Administración que disponga de la tutela financiera.

12. La financiación de este tipo de competencias derivadas de la cláusula general corresponderá en exclusiva al municipio que decida poner en marcha la actividad, prestación o servicio, salvo que así se prevea en una ley o, excepcionalmente, con los requisitos y exigencias recogidos en la presente ley, sea objeto de financiación por parte de alguna institución pública.

**Artículo 15.** ***Competencias propias de los municipios***

1. Los municipios podrán ejercer las siguientes competencias propias, que se despliegan sobre las siguientes áreas de actuación municipal:

a) Área Institucional, organizativa y de seguridad.

En las materias o ámbitos institucionales, organizativos o de seguridad pública, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:

1º Ordenación y gestión de la protección civil, emergencias, prevención y extinción de incendios.

2º Ordenación y gestión o ejecución de las relaciones de convivencia en el espacio público.

3º Ordenación y gestión de la policía local, ordenación del tráfico, seguridad vial, estacionamiento de vehículos y colaboración en la seguridad ciudadana.

4º Ordenación y gestión de la seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares y establecimientos de pública concurrencia.

5º Ordenación y gestión en materia de animales de compañía y potencialmente peligrosos.

6º Ordenación y gestión de las políticas de igualdad y violencia de género, diversidad y fomento de la equidad.

7º Ordenación, planificación, programación y gestión de marcos de integridad institucional, estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías, administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de la ciudadanía en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

8º Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que se consideren necesario.

9º Ordenación y gestión de establecimientos públicos y actividades recreativas.

b) Área de Territorio e Infraestructuras.

En las materias o ámbitos de actuación territorial e infraestructuras, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:

1º Ordenación, planificación y gestión del uso de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones públicas de titularidad municipal.

2º Planificación, fomento, programación y gestión de viviendas.

3º Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

4º Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística.

5º Ordenación, planificación y gestión, así como control sanitario de cementerios y servicios funerarios.

6º Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano. Esta materia incluye el abastecimiento de agua en alta o aducción, abastecimiento de agua en baja, saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población, depuración de las aguas residuales urbanas y su reutilización, en su caso, en los términos de la legislación básica.

7º Ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público, limpieza viaria, acceso a núcleos de población y pavimentación de vías urbanas, así como parques y jardines.

8º Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales.

9º Protección, gestión y conservación del patrimonio histórico municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos.

10º Gestión e inspección de las actividades de servicios. Colaboración en la ordenación de las actividades de servicios con el Área de Actividad y Promoción Económica.

11º Gestión del patrimonio municipal y regulación de su uso y destino y su conservación y mantenimiento.

12º Ordenación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en lagos y montes.

13º Ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento, de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal.

c). Área de Actividad y Promoción Económica.

En las materias o ámbitos de actividad y promoción económica, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:

1º Ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras.

2º Programación, gestión y promoción o fomento del turismo local.

3º Ordenación de las actividades de servicios, en colaboración con el Área de Territorio e Infraestructuras.

4º Desarrollo local económico y social y políticas de fomento o planes locales de empleo.

5º Ordenación y gestión del comercio interior. En concreto, lo relativo a la ordenación y gestión sobre mercados, abastos, ferias, lonjas, mataderos y comercio ambulante, incluyendo igualmente la planificación y ordenación del uso comercial al por menor y grandes equipamientos comerciales atendiendo a criterios de ordenación urbanística y utilización racional del suelo, así como la ordenación, inspección y sanción en materia de compraventa de vehículos y otros artículos en espacios públicos.

6º Planificación, ordenación, fomento y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo.

d) Área de Servicios a las Personas.

En las materias o ámbitos de servicios y atención a las personas, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:

1º Ordenación, planificación, programación, fomento y gestión de los servicios sociales y de las políticas de inclusión social.

2º Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.

3º Ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público y titularidad municipal.

4º Ordenación, planificación, programación y promoción de la cultura y de actividades culturales y gestión de equipamientos culturales de uso público y titularidad municipal.

5º Participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. Asimismo, en relación con los ámbitos anteriores, cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.

6º Fomento y gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas.

7º Planificación, ordenación, fomento y gestión de políticas de juventud.

2. Sin perjuicio del carácter de competencia propia municipal que tienen los ámbitos materiales y funcionales establecidos en el apartado 1 de este artículo, la legislación sectorial cuando lleve a cabo la determinación concreta de tales facultades o atribuya otras nuevas podrá tener en cuenta los principios de subsidiariedad y de diferenciación de acuerdo con la capacidad de gestión y los umbrales de población de los diferentes municipios.

**Artículo 16.** ***Régimen jurídico de las competencias propias.***

1. Las materias de competencia propia municipal y las funciones atribuidas a cada uno de esos ámbitos disponen de la garantía formal de haber sido incorporadas en una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta en los términos del artículo 55 del Estatuto de

Autonomía de Extremadura. Ninguna ley sectorial puede menoscabar esos ámbitos materiales de competencia propia municipal ni limitar las funciones o facultades que han sido atribuidas por la presente ley.

2. Ya sea por ley sectorial o por medio de la reforma de la presente ley institucional, se podrá complementariamente ampliar las materias y facultades o funciones de competencia propia de los municipios establecidas en el artículo 15 de esta ley, pero en estos casos se garantizará la suficiencia financiera para el ejercicio efectivo de tales competencias en los términos establecidos en el artículo 17.2 de la presente ley.

3.- La legislación sectorial que apruebe la Asamblea Legislativa y el desarrollo normativo reglamentario de la Junta de Extremadura deberán respetar y salvaguardar el elenco mínimo de facultades y atribuciones que, sobre cada materia, se contiene en el artículo 15 de la presente ley.

**Artículo 17.** ***Exigencias derivadas de la atribución por ley de competencias propias a los municipios.***

1. Las competencias propias municipales son las establecidas en el artículo 15 de la presente ley y solo podrán ser modificadas o derogadas por una ley de mayoría absoluta de la Asamblea. No obstante, las leyes sectoriales podrán atribuir complementariamente nuevas materias y ampliar las funciones garantizadas respetando en todo caso ese elenco mínimo de facultades establecido en el citado artículo 15.

2. Las leyes sectoriales que concreten los ámbitos materiales y determinen las funciones o facultades de las competencias propias municipales, deberán ir acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto de tales competencias sobre los recursos financieros de las Administraciones afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o de la actividad. Tales leyes deberán prever también la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello pueda llevar en ningún caso un mayor gasto de las Administraciones Públicas en su conjunto.

3. Los anteproyectos de ley deberán ir acompañados de un informe de la Consejería competente en materia de Hacienda, en el que se acredite el cumplimiento de los criterios señalados en el apartado anterior.

4. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local, en el ejercicio de sus facultades como órgano de alerta temprana en garantía de la autonomía municipal, velará especialmente por que los anteproyectos de ley sometidos a su consideración cumplan las exigencias recogidas en el presente artículo, debiendo resaltar en sus respectivos informes cualquier carencia u omisión de tales trámites.

## CAPÍTULO II

## Competencias municipales, prestación de servicios y Diputaciones provinciales.

**Artículo 18.** ***Titularidad y ejercicio de las competencias municipales.***

1. La atribución de una competencia como propia implica que el municipio dispone de la titularidad de las funciones o facultades que se prevean sobre los ámbitos correspondientes. La titularidad de la competencia es irrenunciable.

2. El ejercicio de las facultades y funciones derivadas de las competencias propias,

especialmente de aquellas relativas a la gestión de servicios públicos, podrá llevarse a cabo por el propio municipio o a través de fórmulas asociativas previstas en la legislación vigente. Los municipios afectados determinarán las condiciones del ejercicio conjunto.

3. Las competencias municipales propias podrán ser ejercidas también a través de delegación a las Diputaciones provinciales o a cualesquiera otras entidades locales creadas por las leyes de la Asamblea de Extremadura.

4. En todo caso, las Diputaciones provinciales ejercerán competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a los municipios en los términos establecidos en el artículo 22 de la presente ley, con la finalidad de garantizar ese ejercicio de las competencias propias en condiciones satisfactorias para la ciudadanía y con estándares de calidad y eficiencia.

5. Igualmente, con la voluntad previa expresa de los municipios, las Diputaciones provinciales podrán llevar a cabo la gestión integrada de los servicios básicos establecidos en el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. No obstante, de acuerdo con los principios establecidos en la presente ley, esa gestión integrada será subsidiaria y únicamente aplicable en aquellos casos en que no proceda la prestación del servicio primariamente por el propio municipio o no sean factibles o viables, desde el punto de vista de la eficiencia o coste efectivo de los servicios, fórmulas de gestión compartida.

**Artículo 19.** ***Principios generales de actuación por la Provincia.***

1. La provincia es una entidad local determinada por la agrupación de municipios. Provincia y municipios integran un mismo nivel local de gobierno.

2. La Diputación ejerce el gobierno y la administración de la provincia para garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipales e impedir que la vecindad administrativa discrimine el acceso a los servicios públicos. Como gobierno intermedio la provincia articula las relaciones institucionales entre los municipios y la comunidad autónoma.

**Artículo 20**. ***Ámbito competencial de la intermunicipalidad.***

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 36 de la LBRL, para la dirección política de la intermunicipalidad y el cumplimiento de los fines señalados en el artículo anterior, la Diputación tiene competencias de asistencia al objeto de proporcionar a los municipios la capacidad de gestión requerida para el ejercicio de las competencias de titularidad municipal y la consiguiente efectividad del principio de subsidiariedad. Con análoga finalidad la Diputación provincial dispone de competencias para el diseño, implementación, ejecución y evaluación de planes y programas de ámbito provincial que afecten los municipios. Por normativa provincial la Diputación determinará el procedimiento establecido al efecto.

**Artículo 21.** ***Garantía de las competencias municipales a través de las Diputaciones Provinciales.***

1. En garantía del ejercicio las competencias municipales y para la efectividad del principio de subsidiariedad, las Diputaciones provinciales aprobarán la normativa necesaria y observarán un determinado procedimiento en la elaboración de planes y programas.

2. La elaboración de tales planes y programas siempre que afecten a competencias propias municipales deberán ser adoptados de forma concertada con los municipios. Igualmente, las Diputaciones Provinciales podrán prestar a petición del municipio determinados servicios.

**Artículo 22.** ***Competencias de asistencia de las Diputaciones provinciales a los municipios.***

Con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, las competencias de asistencia prestadas por las Diputaciones Provinciales a los municipios, por sí o asociados, adoptará las siguientes vías:

1. Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, entre otras, en las siguientes materias: urbanismo; contratación pública: potestad normativa municipal; políticas y gestión de recursos humanos, formación y selección de personal; transparencia y acceso a la información pública; participación ciudadana en las entidades locales; administración electrónica y simplificación de procedimientos y trámites: actividades; innovación organizativa; formación de políticos locales y directivos públicos: hacienda local y recaudación. La asistencia deberá regularse por normativa provincial atendiendo con preferencia a los municipios de menor población.

2. A petición del municipio y en los términos que determine la normativa provincial correspondiente, la Diputación Provincial prestará, al menos, los siguientes servicios municipales: inspección, gestión y recaudación de tributos; disciplina urbanística y ambiental; disciplina del personal funcionario y laboral; negociación colectiva en el empleo público; representación y defensa judicial; derecho de acceso a la información pública; asistencia en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios con población inferior a cinco mil habitantes.

3. Asimismo, las Diputaciones provinciales asistirán a los municipios en la confección y ejecución o seguimiento de los planes económico-financieros y en los procedimientos de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos. También podrán proponer algunas de las medidas establecidas en la legislación básica de régimen local, así como cualquier otra, para que sean valoradas voluntariamente por el municipio y, en su caso, incorporadas antes de la aprobación del plan económico-financiero.

**Artículo 23.** ***Encomienda de gestión o delegación de competencias a las Diputaciones provinciales por parte de los Ayuntamientos.***

1. Los municipios extremeños, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 *in fine* del Estatuto de Autonomía y en la legislación básica de régimen jurídico del sector público, podrán encomendar la gestión de actividades de carácter material o técnico derivadas de sus competencias propias a las Diputaciones provinciales.

2. También, con idéntico presupuesto estatutario, los municipios podrán delegar competencias propias en las Diputaciones provinciales.

3. La delegación de competencias propias municipales en las Diputaciones tendrá por objeto mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y evitar duplicidades administrativas, así como garantizar la suficiencia financiera de la Hacienda municipal y salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4. La delegación establecida en el apartado anterior podrá comportar también el ejercicio de las potestades reconocidas en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, a favor de las Diputaciones provinciales, salvo aquellas que sean indelegables.

5. La delegación se establecerá mediante Acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del número legal de componentes y deberá ser formalizada a través de un Convenio con la entidad provincial receptora de la misma, por medio del cual se manifestará la aceptación expresa de la Diputación provincial de la competencia delegada y del alcance de la misma. El mismo quórum establecido en este apartado será necesario para la modificación o revocación de la delegación, así como para la aceptación, modificación o revocación de las delegaciones a favor de las Diputaciones provinciales.

6. En el citado Convenio se podrán establecer sistemas de compensación financiera como consecuencia del ejercicio de la competencia municipal por parte de la Diputación. Asimismo, y se podrá asimismo determinar la adscripción, en su caso, de personal del municipio a la entidad receptora de la delegación.

7. La delegación respetará en todo caso la potestad de autoorganización de la Diputación Provincial. No obstante, en el convenio que se suscriba entre el ayuntamiento delegante y la Diputación Provincial se establecerá una Comisión de Dirección y Seguimiento del Convenio, de la que formarán parte representantes de ambas instituciones y resolverá las cuestiones o diferencias que se planteen sobre el alcance y ejecución de tales competencias delegadas.

8. El Convenio que se suscriba para hacer efectiva tal delegación, deberá contener al menos los siguientes extremos:

a) Disposiciones normativas que permitan la delegación.

b) Funciones cuya ejecución se delega.

c) Medios materiales, personales, económicos, tecnológicos y profesionales que se ponen a disposición por parte de la Diputación provincial y, en su caso, por el Ayuntamiento.

d) Valoración del coste del servicio

e) Fecha de efectividad de la delegación y plazo de la misma.

f) Potestades que se delegan y alcance de tal delegación.

g) Condiciones que, en su caso, puedan establecerse por la administración delegante

h) Mecanismos de seguimiento y de coordinación entre las distintas administraciones.

i) Procedimiento de revocación de la delegación o de denuncia y finalización del convenio de delegación.

9. Atendiendo a las finalidades de mejora de la eficiencia en la gestión y de sostenibilidad financiera que especialmente cumplen, los convenios suscritos para la delegación de competencias establecidos en el presente artículo no estarán sometidos al límite temporal determinado por el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Cada convenio, atendiendo a las funciones delegadas, establecerá el período de vigencia que sea aplicable en cada caso, no pudiendo tener en ningún caso carácter indefinido.

## TÍTULO IV

## Sistema Institucional y mecanismos de Garantía de la Autonomía local

CAPÍTULO I

## Objeto y Sistema de Garantías

**Artículo 24.** ***Objeto del presente título.***

Es objeto del presente título la configuración y regulación del sistema institucional de garantías de la autonomía local, así como de los instrumentos o mecanismos necesarios para hacerla efectiva y la previsión de medios de participación de las entidades locales en los procesos de identificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas autonómicas que tengan impacto sobre los gobiernos locales.

**Artículo 25.** ***Instituciones de participación de las entidades locales en las políticas públicas autonómicas y de garantía de la autonomía municipal.***

1. Las instituciones y órganos de participación de las entidades locales en las políticas públicas autonómicas y de garantía de la autonomía municipal son:

a) Consejo de Política Local.

b) Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

2. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local se adscribe, con plena autonomía organizativa y funcional, al Consejo de Política Local.

**Artículo 26.** ***Mecanismos de garantía de la autonomía municipal.***

1. Los mecanismos de garantía de la autonomía municipal previstos en esta ley son:

a) Mecanismos de alerta temprana y otros procedimientos de garantía y participación de los municipios en las políticas públicas en materia de autonomía municipal.

b) Instrumentos de garantía de la autonomía municipal en sede de la Asamblea de Extremadura.

c) Conciliación previa a la interposición de un recurso contencioso-administrativo cuando se produzcan conflictos entre la Junta de Extremadura y las entidades locales en materia de competencias locales.

2. El sistema de alerta temprana consiste en un procedimiento que se sustancia en el seno de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local cuyo objeto es identificar afectaciones al principio de autonomía municipal que se puedan producir por anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones reglamentarias de la Junta de Extremadura que regulen materias que afecten a competencias propias municipales, así como los Planes estratégicos de Subvenciones de ámbito autonómico, y proceder a establecer vías de corrección antes de que tales anteproyectos o proyectos se eleven a definitivos. Igualmente, en la presente ley se recogen otros mecanismos de garantía y de participación de los municipios en las políticas públicas que lleve a cabo la Junta de Extremadura con impacto local.

3. Los instrumentos de garantía de la autonomía municipal en sede de la Asamblea de Extremadura van dirigidos a promover la salvaguarda del principio de autonomía municipal y las competencias propias de los ayuntamientos, en los términos recogidos en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía, en los procedimientos de tramitación de proyectos de ley y

proposiciones de ley en la cámara, con la finalidad de establecer también vías de corrección antes de que tales proyectos o proposiciones se eleven a definitivos y sean aprobados por la Cámara.

4. La conciliación previa tiene el objeto de resolver de forma acordada los conflictos que puedan surgir entre la Junta de Extremadura y las entidades locales, o entre estas últimas entre sí, como fase previa a la interposición de acudir a la vía judicial. El trámite de conciliación tendrá, en todo caso, carácter voluntario y previo a la interposición de la acción jurisdiccional, rigiéndose por los principios y reglas contenidos en el artículo 41 de la presente ley. Podrán ser objeto de conciliación las disposiciones, actos, actuaciones e inactividad de la Junta de Extremadura y de los entes locales u organismos vinculados o dependientes de tales administraciones públicas, siempre que se plantee una cuestión de naturaleza competencial que cuestione su validez.

## CAPÍTULO II

## Consejo de Política Local

**Artículo 27.** ***El Consejo de Política Local.***

1. Por medio de la presente ley se crea el Consejo de Política Local como estructura institucional que tiene como finalidad garantizar la efectividad de las relaciones de cooperación interinstitucional entre la Junta de Extremadura y las entidades locales como medio de hacer efectivo con carácter preliminar el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales y de otras entidades locales en los procesos de identificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales que se pretendan poner en marcha en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. El órgano creado en el apartado anterior recibirá la denominación oficial de Consejo de Política Local de Extremadura, con su acrónimo “COPLE”.

**Artículo 28.** ***Naturaleza de Consejo de Política Local.***

1. El Consejo de Política Local es un órgano supremo de representación y participación, así como de concertación, entre los municipios y otras entidades locales con la Junta de Extremadura y su Administración Pública, cuya función principal es salvaguardar la autonomía municipal y las competencias propias de los ayuntamientos en los procesos de elaboración y ejecución de políticas públicas autonómicas.

2. El Consejo de Política Local tiene autonomía orgánica y funcional.

3. El Consejo aprobará su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento, en el que se desarrollarán las previsiones recogidas en la presente ley. En todo caso, en la sesión constitutiva se podrán aprobar unas normas provisionales de funcionamiento.

4. El personal del Consejo provendrá de la Junta de Extremadura y de las entidades locales extremeñas. La relación de puestos de trabajo que apruebe el Consejo permitirá que los funcionarios de otras Administraciones Públicas puedan participar en los sistemas de provisión de puestos de trabajo de la institución. El personal técnico y administrativo del Consejo prestará asistencia técnica y operativa a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

5. El Consejo dispondrá de un Registro propio, que compartirá con la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

6. Los medios y recursos necesarios para el correcto desempeño de las atribuciones conferidas al Consejo de Política Local provendrán del patrimonio y presupuesto de las entidades representadas en tal órgano.

**Artículo 29.** ***Intervención del Consejo de Política Local.***

1. El Consejo de Política Local intervendrá con carácter previo a la formalización jurídica u operativa de las políticas públicas que pretendan impulsar la Junta de Extremadura, especialmente en aquellos casos en que se puedan ver afectadas competencias municipales propias y, por tanto, el principio de autonomía municipal.

2. Por medio de la participación de los municipios en este foro orgánico, se garantiza que los ayuntamientos y el resto de entidades locales se configuren como niveles de gobierno articulados funcionalmente y perfectamente cohesionados con la Administración de la Comunidad Autónoma y el resto de entidades locales para la concertación de aquellas políticas públicas de dimensión local que puedan afectar conjuntamente a todo el entramado institucional extremeño.

**Artículo 30.** ***Composición del Consejo de Política Local.***

1. El Consejo de Política Local está presidido por la persona titular de la Consejería con competencias en materia de Administración Local o, en su caso, en la persona titular de la Vicepresidencia

2. La Vicepresidencia del Consejo de Política Local será asumida por la persona titular de la Presidencia de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura. La Presidencia del Consejo podrá delegar en la Vicepresidencia, con carácter temporal o para asuntos concretos, algunas de sus atribuciones. Corresponde a la Vicepresidencia del Consejo la sustitución de la Presidencia en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad u otra causa legal.

3. Las funciones de secretaría del Consejo serán ejercidas por un funcionario de carrera perteneciente al grupo A1, que tenga atribuida competencias en materia de régimen local, debiendo ser designado por la Presidencia.

4. El Consejo de Política Local se compondrá de veintitrés vocales, diez en representación de la Junta de Extremadura y otros trece en representación de los gobiernos locales.

5. La designación de los miembros de la Junta de Extremadura corresponderá al Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la consejería competente en materia de administración local, atendiendo a los criterios de representación equilibrada entre sus miembros de conformidad con la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura.

6. Forman parte del Consejo de Política Local en representación de los gobiernos locales:

a) La persona titular de la Presidencia de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura o, en su caso, de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Extremadura.

b) La persona titular de la Secretaría General de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura o, en su caso, de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Extremadura.

c) La persona titular de la Presidencia de la Diputación de Badajoz o diputado/a en quien delegue.

d) La persona titular de la Presidencia de la Diputación de Cáceres o diputado/a en quien delegue.

e) Dos vocales cuya designación corresponderá respectivamente a cada una de las Diputaciones.

f) Cuatro vocales cuya designación se realizará por el órgano competente de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura o, en su caso, de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Extremadura.

g) Tres vocales cuya designación corresponderá respectivamente a la capital autonómica y a cada capital de provincia.

7. En la designación de la representación local se atenderá preferentemente a propuestas que vayan encaminadas a garantizar el equilibrio territorial y la representación equilibrada entre sus miembros, de conformidad con la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura, garantizando, además, la presencia de un tercio de representantes de los municipios de menos de 5.000 habitantes.

8. Los miembros del Consejo serán designados por un período máximo de cuatro años y, en todo caso, se mantendrán en sus cargos durante el período que dure su mandato representativo o su nombramiento ejecutivo. El fin del mandato representativo o el cese como cargo ejecutivo comporta la pérdida de la condición de miembro del Consejo, que será sustituido por los cauces preceptivos.

**Artículo 31.** ***Funciones del Consejo de Política Local.***

El Consejo de Política Local ejercerá las siguientes funciones:

a) Participar en la elaboración de planes y programas promovidos por la Junta de Extremadura que afecten a competencias propias municipales, así como informar de forma preceptiva y con carácter previo el contenido de tales planes y programas desde la perspectiva del impacto que se pueda producir sobre la autonomía local.

b) Conocer, deliberar y, en su caso, informar las líneas maestras del anteproyecto de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en lo que pueda afectar al principio de autonomía local y a las competencias propias de los municipios, así como a su financiación.

c) Llevar a cabo propuestas de carácter normativo por iniciativa propia o a instancias de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local, siempre que afecten al ámbito de las competencias propias municipales o refuercen el principio de autonomía local, al efecto de que se puedan tramitar y aprobar, en su caso, por las instituciones competentes.

d) Promover la colaboración interadministrativa e intercambio de información entre la Junta de Extremadura, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, de acuerdo con las previsiones recogidas en el título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y con la finalidad de reforzar el principio de autonomía local y la mejora de las políticas públicas territoriales.

e) Deliberar en torno a las políticas sectoriales que pretendan poner en marcha las diferentes instituciones del territorio y que afecten a las competencias municipales.

f) Promover sistemas de cooperación y la gestión compartida de políticas públicas con proyección local entre los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma.

g) Elaborar estudios, informes y propuestas sobre materias relativas a la autonomía municipal y a las competencias propias de los ayuntamientos.

h) Conocer la memoria presentada por la Junta de Extremadura prevista en la disposición transitoria segunda, apartado 4, de la presente ley.

i) Participar en la elaboración y concertación del contenido de los programas de colaboración económica municipal impulsados por la Junta de Extremadura, así como en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Junta de Extremadura ponga a disposición de las entidades locales en la ejecución de tales programas.

j) Solicitar a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local la emisión de informes en los procesos de elaboración de leyes, decretos, decretos legislativos, reglamentos y planes que afecten de manera específica a la autonomía local.

k) Velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

l) Las que sean atribuidas por otras leyes.

*(Artículo 31 modificado por la disposición final primera.1 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo)*

**Artículo 32. *Reglas de funcionamiento del Consejo de Política Local.***

1. Los acuerdos del Consejo se adoptarán por mayoría simple.

2. El Pleno del Consejo se reunirá al menos en dos sesiones ordinarias a lo largo del año. Una de las sesiones tendrá como objeto las líneas fundamentales de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en lo que afectan a las políticas locales, con especial atención a la determinación de la cuantía global y a la definición de los factores de distribución del fondo de financiación incondicionada regulado en el artículo 60.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

3. El Consejo funcionará también en Comisiones Sectoriales, cuya composición y atribuciones se determinará en el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento.

4. Reglamentariamente se establecerá el régimen de funcionamiento del Consejo de Política Local.

5. El Consejo de Política Local hará pública en un portal de transparencia la información establecida en la legislación básica y autonómica de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, información institucional, organizativa, de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística.

## CAPÍTULO III

## Comisión de Garantías de la Autonomía Local

**Artículo 33.** ***La Comisión de Garantías de la Autonomía Local.***

1. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local es el órgano que tiene por objeto la salvaguarda y efectividad del principio de autonomía local y que, a tal fin, ejerce las funciones de alerta temprana en los procesos normativos impulsados por parte de la Junta de Extremadura, velando por el respeto a las competencias propias municipales y en sentido análogo por la garantía de cualesquiera otras competencias del resto de entidades locales.

2. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local es un órgano adscrito al Consejo de Política Local, con el que compartirá las infraestructuras y medios materiales, el personal y los recursos presupuestarios.

3. Para el ejercicio de sus competencias la Comisión de Garantías de la Autonomía Local goza de autonomía orgánica y funcional.

4. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local adopta su propio reglamento de organización y funcionamiento.

**Artículo 34.** ***Composición de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.***

1. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local se compone de un total de quince miembros.

2. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local estará compuesta por la totalidad de la representación de los gobiernos locales en el Consejo de Política Local (trece miembros), dos vocales designados cada uno por los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de las provincias de Cáceres y Badajoz, más otros cinco cargos electos locales propuestos, tres por la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, uno por la Diputación Provincial de Badajoz y otro por la Diputación Provincial de Cáceres.

3. Los miembros de la Comisión podrán delegar el ejercicio del cargo en otros miembros electos de la misma Diputación o ayuntamiento de la que forman parte.

4. En el proceso de designación de tales miembros de la Comisión, se tendrán en cuenta los criterios de equilibrio territorial entre ambas provincias y de género, así como se garantizará la presencia de, al menos, un tercio de los representantes municipales que procedan de ayuntamientos con población inferior a 5000 habitantes.

**Artículo 35.** ***Estructura y funcionamiento de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.***

1. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local se estructura en dos órganos:

a) Pleno.

b) Presidencia.

2. El Pleno será el órgano que desarrolle las funciones deliberativas, apruebe los diferentes informes y propuestas, así como ejerza el resto de iniciativas y atribuciones recogidas en el artículo 36 de la presente ley.

3. La Presidencia recaerá en la persona titular de la presidencia de la Federación de

Municipios y Provincias de Extremadura o, en su caso, de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Extremadura.

4. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local se reunirá en sesión ordinaria una vez al mes.

Se reunirá en sesión extraordinaria por convocatoria de la Presidencia o a petición de un tercio de los miembros de la Comisión. En todo caso, deberá mediar un plazo de cuatro días entre la convocatoria y la celebración de la sesión extraordinaria.

El conocimiento de propuestas normativas o asuntos urgentes deberá realizarse mediante sesión extraordinaria.

5. La Comisión podrá realizar sesiones a distancia por medios telemáticos en los términos y condiciones establecidos en el artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

6. El órgano directivo competente en materia de Administración local ejercerá las funciones de coordinación de las iniciativas normativas que impulse cada departamento de la Junta de Extremadura, así como fiscalizará que tales iniciativas vienen acompañadas de las memorias o informes preceptivos, y remitirá cada primer día hábil del mes al Registro de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local las propuestas normativas que deban ser objeto de análisis o estudio por parte del citado órgano.

7. Registradas las iniciativas o propuestas normativas se remitirán a los miembros de la Comisión a través de la Presidencia, nombrándose para cada caso por turno rotatorio un ponente.

8. La Comisión deberá emitir sus informes en el plazo de quince días, salvo que la propuesta normativa sea calificada como urgente, en cuyo caso el plazo será de ocho días.

9. Uno de los miembros de la Comisión ejercerá las funciones de Secretaría, siendo asistido para el desarrollo de tales tareas por el personal técnico o administrativo asignado al efecto.

10. En relación con las previsiones establecidas en los artículos 28.6 y 33.2 de esta ley, los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Extremadura incorporarán una partida de crédito nominativa y suficiente que garantice, junto con el resto de Administraciones representadas, la disposición de recursos y medios económicos y personales para el correcto ejercicio de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

**Artículo 36.** ***Funciones de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.***

Son funciones de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local:

a) Impulsar la elaboración de iniciativas normativas autonómicas o de reforma del cuadro normativo vigente, tanto legislativo como reglamentario, en tanto que afecte a materias de autonomía local y de competencias propias municipales, dando traslado de tales propuestas al Consejo de Política Local de Extremadura.

b) Apoyar y promover el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local, promoviendo la realización de estudios e informes en aquellos casos en que se pueda ver afectada la autonomía municipal o las competencias propias de los ayuntamientos como consecuencia de la aprobación de leyes o disposiciones normativas con rango y fuerza de ley por parte de las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma.

c) Solicitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad a los órganos legitimados al efecto, en aquellos supuestos en que se vea afectada la autonomía municipal o las competencias propias de los ayuntamientos.

d) Actuar como órgano de alerta temprana, a través de los preceptivos informes, en aquellos supuestos establecidos en el artículo 37 de la presente ley.

e) Participar, siempre que así sea requerido por acuerdo del Consejo de Política Local, en la elaboración de disposiciones de carácter reglamentario que afecten a la autonomía municipal o a las competencias propias de los ayuntamientos.

f) Realizar estudios y propuestas sobre todos aquellos aspectos relativos a la garantía de la autonomía municipal y la defensa de las competencias propias de los Ayuntamientos.

g) Aprobar declaraciones institucionales en relación con la posible afectación a autonomía local y con las competencias propias de los Ayuntamientos por parte de los diferentes poderes públicos.

h) Velar porque los anteproyectos de ley sometidos a su consideración cumplan con las exigencias previstas en el artículo 17.4 de la presente ley.

i) Conocer la Memoria presentada por la Junta de Extremadura prevista en la disposición transitoria segunda, apartado 4, de la presente ley.

j) Colaborar en las relaciones institucionales de los entes locales entre sí.

k) Cualesquiera otras funciones que se le sean reconocidas por las leyes.

**Artículo 37.** ***Sistema de alerta temprana en garantía de la autonomía municipal.***

1. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local tiene como función prioritaria servir de filtro de detección de posibles afectaciones al principio de autonomía local o, en su caso, a las competencias propias de los ayuntamientos, que se puedan producir en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general impulsados por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma.

2. A tal efecto, los anteproyectos de ley o de decreto legislativo y los proyectos de reglamento que afecten específicamente a los intereses de los entes locales y especialmente al principio de autonomía local o, en su caso, a las competencias propias municipales, una vez que se hayan elaborado los informes que sean preceptivos conforme a la legislación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, deben ser enviados junto con la memoria y estudios elaborados por la Consejería o Centro Directivo competente, a través del órgano directivo competente en materia de Administración Local, a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

3. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local habrá de emitir informe en el plazo de quince días desde la recepción del anteproyecto o proyecto de ley. Si en la orden de remisión se hace constar motivadamente, la urgencia del informe, el plazo máximo para su despacho será de ocho días. A su vez, a instancia de la presidencia de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local, la consejería competente puede ampliar el plazo hasta un máximo de sesenta días. Si expira el plazo sin que la Comisión de Garantías de la Autonomía Local haya emitido informe, la consejería o centro directivo competente podrá continuar la tramitación del anteproyecto de ley o decreto legislativo o proyecto de

reglamento.

4. El informe de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local deberá indicar claramente si sugiere o no modificaciones y, en caso afirmativo, cuáles son las modificaciones propuestas.

5. Si las modificaciones propuestas por la Comisión de Garantías de la Autonomía Local fueran admitidas íntegramente por la consejería o centro directivo, continuará la tramitación del anteproyecto o proyecto normativo.

6. Si no se acoge todas o solo se acoge parte de las propuestas, se constituirá una Comisión Bilateral compuesta por tres miembros de la Consejería promotora de la iniciativa normativa y tres miembros de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local que procurarán llegar a un acuerdo de composición de intereses en el plazo de quince días desde la convocatoria de la primera sesión de la Comisión Bilateral.

7. De no alcanzar acuerdo entre la delegación autonómica y la local, la consejería o centro directivo proseguirá con la tramitación del anteproyecto o proyecto normativo, pero deberá elaborar un informe justificativo de las razones del rechazo.

8. Tanto el Informe de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local como, en su caso, las actas de reuniones de la Comisión Bilateral, se incorporarán al expediente del procedimiento de elaboración de disposiciones generales y, en el caso, de los anteproyectos de ley o proyectos de decreto legislativo, se trasladarán a la Asamblea de Extremadura para su conocimiento y efectos en la tramitación parlamentaria ulterior.

**Artículo 38.** ***Excepciones al sistema de alerta temprana.***

Únicamente quedará exceptuado de la exigencia de informe preceptivo de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, cuyas líneas generales en torno a la afectación, en su caso, al principio de autonomía local y a las competencias propias de los municipios serán abordadas en el seno del Consejo de Política Local, en los términos expuestos en el artículo 31 de la presente ley.

**Artículo 39.** ***Participación de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local en la elaboración de normas y planes autonómicos.***

1. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local, cuando así sea requerida por el Consejo de Política Local, podrá participar mediante la emisión de informes en los procesos de elaboración de leyes, decretos, decretos legislativos, reglamentos y planes que afecten de manera específica la autonomía local. En todo caso, emitirá informe preceptivo sobre las siguientes normas:

a) Las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía, antes de su aprobación por la Asamblea de Extremadura.

b) La ley de mayoría absoluta que regule los procedimientos de creación, fusión, segregación y supresión de municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 54.2 del Estatuto de Autonomía.

c) La ley de la Asamblea que establezca los requisitos de funcionamiento del régimen de concejo abierto, que se apruebe de acuerdo con el artículo 54.3 del Estatuto.

d) La ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta prevista en el artículo 55 del Estatuto de Extremadura y que proceda a la modificación o derogación de la presente ley o de aspectos parciales de la misma, así como de sus reglamentos de desarrollo.

e) La ley de la Asamblea que fije las competencias de las Diputaciones provinciales, en los términos establecidos en el artículo 56 del Estatuto.

f) La ley aprobada por mayoría absoluta que, en su caso, estructure la organización territorial y determine las comarcas, de conformidad con el artículo 57 del Estatuto.

g) La ley que regule las formas de constitución, organización, competencias, régimen jurídico y financiero de las entidades locales menores que sigan subsistiendo, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones voluntarias o necesarias, en los términos recogidos en el artículo 58 del Estatuto, así como las posibles modificaciones o derogaciones que se puedan proponer en relación con el contenido de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

h) Las leyes de la Asamblea que, en su caso, articulen la gestión ordinaria por parte de las entidades locales de los servicios de la competencia de la Comunidad Autónoma o que transfieran o deleguen a esas mismas entidades locales competencias autonómicas, según lo establecido en el artículo 59.2 y 3 del Estatuto.

i) La ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta que establezca las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones propias de las Diputaciones provinciales que deban ser coordinadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 59.4 del Estatuto.

j) La ley que establezca el fondo de financiación incondicionada dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, así como que proponga la reforma de lo establecido en el título IV de la presente ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 del Estatuto.

k) Las leyes sectoriales que regulen las materias sobre las que las entidades locales hayan recibido competencias.

l) Las leyes que regulen las políticas de fomento autonómico que afecten a competencias locales.

m) Cualesquiera otras leyes que afecten a la autonomía local o a las competencias propias municipales establecidas en esta ley.

2. En atención a su trascendencia material, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los anteproyectos de ley que tengan por objeto las materias citadas en el apartado primero de este artículo deberán ser sometidos al sistema de alerta temprana por parte de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local en los términos establecidos en el artículo 37 de la presente ley. En estos casos, no se podrá invocar por parte de la Junta de Extremadura razones de urgencia y el plazo de emisión del informe será, en todo caso, de un mes, ampliable por quince días más a propuesta de la Presidencia de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

**Artículo 40.** ***Participación en la tramitación parlamentaria de proyectos de leyes y decretos legislativos.***

1. En los procedimientos legislativos para la aprobación de proyectos y proposiciones de ley que afecten de manera específica a la autonomía local o incidan sobre competencias propias de los municipios, tras el debate a la totalidad, y antes de la presentación de enmiendas, la presidencia de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local, o vocal en el que se delegue, ha de ser oída, de forma preceptiva, mediante comparecencia al efecto en la comisión que corresponda.

2. Si la iniciativa es un proyecto de ley que fue informado por la Comisión de Garantías de la Autonomía Local en la fase de elaboración del anteproyecto y discutido con la delegación autonómica sin que se alcanzara un acuerdo sobre las modificaciones propuestas en aquel informe, podrá comparecer, además, un vocal de la delegación autonómica para explicar la postura de la Junta de Extremadura frente a la defendida por la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

**Artículo 41. *Conciliación prejudicial.***

1. Con el fin de resolver de forma acordada los conflictos que en materia competencial puedan surgir entre la Junta de Extremadura y las entidades locales, o entre estas últimas entre si, se podrá acudir a la conciliación prejudicial.

2. El trámite de conciliación tendrá carácter voluntario y previo a la interposición de la acción jurisdiccional y se regirá por los principios de antiformalismo e igualdad de las partes en las actuaciones.

3. Pueden ser objeto de conciliación las disposiciones, actos, actuaciones e inactividad de la Junta de Extremadura y de los entes locales u organismos dependientes o vinculados a esas Administraciones Públicas, siempre que se plantee una cuestión de naturaleza competencial que cuestione su validez.

4. La Junta de Extremadura puede plantear la conciliación dentro de la vía previa del requerimiento establecido en el artículo 66 de la Ley de bases de régimen local o dentro del plazo de dos meses para acudir a la vía judicial, una vez dictada, notificada o publicada la resolución, según el caso, o desde que se tenga conocimiento de la inactividad o vía de hecho, a los que se imputa el vicio de competencia.

5. El acuerdo que en su caso se alcance dentro del procedimiento de conciliación deberá formalizarse dentro de los plazos establecidos para acceder a la vía judicial según lo establecido en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En ningún caso se suspenderá el plazo de interposición del recurso en vía jurisdiccional derivado del trámite de conciliación.

6. La conciliación previa se iniciará mediante escrito de la administración requirente dirigido a la entidad u organismo dependiente de la misma cuya disposición, acto, actuación o inactividad se cuestiona indicando las causas por las que se discute su competencia.

La solicitud de inicio del procedimiento de conciliación deberá ser contestada por la entidad requerida en el plazo de cinco días hábiles a partir del siguiente a la recepción del escrito manifestando la voluntad de seguir el trámite de conciliación previa o rechazando esta vía previa.

7. El acuerdo de conciliación seguirá unas pautas antiformalistas. Asistirán como máximo tres representantes por cada administración, que podrán aportar los documentos,

expedientes e informes que estimen oportuno con el objeto de modificar, precisar o revocar la actuación del ente respectivo y tratar de evitar la acción jurisdiccional. Al término del procedimiento se levantará acta sucinta con indicación en su caso del acuerdo alcanzado y del desistimiento de las actuaciones judiciales.

8. La Comunidad Autónoma de Extremadura podrá crear una Comisión de Conciliación y de composición paritaria entre representantes designados por la Comunidad Autónoma y por los entes locales para llevar a efecto los actos de conciliación de conflictos cuando así lo acuerden los entes enfrentados.

## TÍTULO V

## Financiación municipal

### Artículo 42. *Principios de actuación de las haciendas locales extremeñas*.

1. La actuación de las haciendas locales extremeñas se regirá por los siguientes principios:

a) Autonomía financiera, que se concreta en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera, presupuestaria y tributaria, de conformidad con la legislación básica y las leyes que regulen estas materias.

b) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que comporta el cumplimiento estricto de la normativa aplicable en materia de déficit público, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con la legislación y las disposiciones normativas que la desarrollen en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de las previsiones normativas que sobre este ámbito se contienen en la legislación básica de régimen local.

c) Suficiencia financiera, que implica la disponibilidad por parte de las haciendas locales de los recursos necesarios para el recto ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas por la presente ley y, de conformidad con ella, con el desarrollo que lleven a cabo las leyes sectoriales de la Asamblea de Extremadura.

d) Solidaridad y equilibrio territorial en la distribución de los recursos, en los términos recogidos en el artículo 60 del Estatuto de Autonomía y articulándose, entre otros posibles instrumentos, por medio del Fondo de finalidad incondicionada dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y que se distribuirá teniendo en cuenta los factores previstos en la presente ley y los que se determinen puntualmente en las Leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. Las haciendas de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad financiera, transparencia, objetividad, economía, eficacia, eficiencia, control, unidad de caja y racionalidad en la gestión de sus recursos.

### Artículo 43. *Financiación incondicionada y excepciones*.

1. Con carácter general la financiación de los municipios y del resto de entidades locales tendrá carácter incondicionado.

2. De acuerdo con lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local el establecimiento de mecanismos de financiación condicionada solo podrá adoptarse de manera excepcional cuando así se prevea expresamente en una disposición normativa.

3. Las políticas subvencionales de fomento que pretendan incorporar mecanismos de financiación condicionada, se deberán ajustar a las siguientes reglas y condiciones:

a) Supuestos en los que las entidades locales aparecen como beneficiarias de las subvenciones de la comunidad autónoma.

1º Los programas podrán ejecutarse a través de convenios entre la Administración Autonómica y las Entidades Locales (Municipios) a las que vayan dirigidos.

2º En todo caso se garantizará la intervención de las Entidades Locales por sí mismas o por medio de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias en la concreción de los objetivos y condiciones de las actuaciones programadas, correspondiendo la ejecución íntegra de las actuaciones a las entidades locales, incluida la gestión de los fondos previstos para su realización que se les transfieran desde la Comunidad Autónoma y, así como, la tramitación administrativa.

3º La aportación de la Comunidad Autónoma en el desarrollo de estos programas adoptará la forma de transferencias de financiación, que deberán ser justificadas mediante acreditación de asiento contable en la respectiva hacienda local y certificación final, acreditativa del destino a que se han aplicado los fondos recibidos. En el caso de que los fondos que se transfieren provengan de otras instancias públicas, incluida la Unión Europea, la certificación final y el pago correspondiente se ajustarán a lo que dispongan las normas de la institución origen de los fondos.

b). Aquellos otros supuestos referidos a las políticas de fomento autonómicas que tiene por objeto a entidades particulares pero cuya gestión afecta a las competencias municipales.

1º Cuando la Comunidad Autónoma prevea con fines de fomento el otorgamiento de subvenciones a particulares y estas subvenciones incidan en ámbitos materiales en los que las Entidades Locales tengan atribuidas competencias, deberán reconocerse a las mismas, según los casos, facultades para especificar y complementar los objetivos, condiciones y requisitos del otorgamiento, así como para la ejecución y gestión a la que deba sujetarse.

2º Cuando la Comunidad Autónoma estime que la intervención de las Entidades Locales en la actividad subvencional proyectada resulte incompatible con el aseguramiento de su plena efectividad deberá justificarlo adecuadamente, previo informe, en todo caso, a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.

3º La Junta de Extremadura desarrollará reglamentariamente de forma concertada con la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura o, en su caso, con la asociación de entidades locales más representativa en la Comunidad Autónoma, las previsiones recogidas en el presente artículo  teniendo en cuenta los principios de participación de los entes locales en tales programas de financiación, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en los términos establecidos en la disposición final cuarta, apartado dos, y en la disposición transitoria séptima de la presente ley.

**Artículo 44.** ***Régimen de nuevas competencias y servicios municipales.***

1. Las leyes sectoriales que concreten las competencias propias municipales establecidas en el artículo 15 o complementen las materias y funciones allí establecidas, deberán determinar en todo caso los medios de financiación necesarios a través de los cuales los ayuntamientos podrán hacer frente a las actividades, servicios o prestaciones que tales

leyes recojan. La asunción efectiva de las facultades de fomento o de gestión de esas competencias por parte de los municipios mediante su reconocimiento expreso en leyes sectoriales deberá comportar correlativamente la reestructuración administrativa y de gasto afectado por esa competencia de la Administración de la Junta de Extremadura.

2. Igualmente, a efectos de garantizar los principios de autonomía y suficiencia financiera de los municipios y demás entidades locales, las citadas leyes deberán prever una memoria económica en la que se recoja expresamente el análisis de impacto que el ejercicio de esas funciones y facultades de competencia propia municipal representan para la Hacienda local respectiva, así como la disminución del gasto público que implica para la Administración de la Junta de Extremadura.

**Artículo 45.** ***Fondo de financiación incondicionado para los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura***

1. Con la finalidad de velar por el equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad, en las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se establecerá un Fondo incondicionado dotado con al menos 76 millones de euros, provenientes de los ingresos tributarios de la Comunidad, y que se distribuirá entre los municipios a través de una cuantía fija y una cuantía variable teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

a) Población, con especial atención a la población total menor de 25 años y mayor de 65 años.

b) Necesidades de gasto.

c) Inversa de la capacidad fiscal.

d) Inversa de la renta per cápita.

e) Desempleo.

2. La asignación anual establecida en cada Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma al citado Fondo variará en los Presupuestos subsiguientes al mismo ritmo que evolucione la recaudación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma.

3. Por razones de contención del déficit público o reducción de la deuda pública podrá congelarse la asignación establecida en el apartado anterior, debiéndose garantizar en todo caso la asignación consignada en el ejercicio presupuestario previo.

4. En el Consejo de Política Local se creará una Comisión Mixta con presencia de representantes de la Junta de Extremadura y de los municipios extremeños, designados por la FEMPEX o, en su caso, por la asociación de municipios de carácter autonómico de mayor implantación, que con carácter previo a la elaboración de los presupuestos anuales por parte de la Administración Autonómica determine, de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente ley, los factores de distribución del citado Fondo y consensue el porcentaje de variación de la asignación incondicionada de cada ejercicio presupuestario.

5. La asignación al Fondo será revisada, en todo caso, cuando se produzca una modificación del sistema de financiación autonómica que implique incremento de recursos o ingresos tributarios a favor de la Comunidad Autónoma.

6. Los importes que correspondan a cada entidad local con cargo al Fondo de financiación incondicionado se liquidarán anualmente, en el primer trimestre de cada año, sin perjuicio de poder recibir el anticipo del pago.
7. El Consejo de Política Local tendrá la función de seguimiento y control de la ejecución anual del Fondo de Financiación incondicionado para los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

**Artículo 46.** ***Programas de Colaboración Económica Municipal***

1. Adicionalmente al Fondo regulado en el artículo 45 de la presente Ley, la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá establecer programas de colaboración económica municipal con las entidades locales con el objeto de financiar mediante los correspondientes créditos presupuestarios competencias municipales en las que converjan intereses conjuntos con las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

2. El diseño y las condiciones de ejecución y evaluación de los programas de colaboración económica municipal será objeto, en todo caso, de concertación a través del Consejo de Política Local, sin perjuicio de su posterior aprobación mediante acuerdo de Consejo de Gobierno.

3. El régimen presupuestario de los programas de colaboración económica municipal se efectuará conforme a la normativa económica financiera de la Comunidad Autónoma y, particularmente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura y las normas e instrucciones que la desarrollen, así como, en su caso, de acuerdo con lo que establezcan las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

4. Los programas de colaboración económica municipal atenderán principalmente a la finalidad de transformación de la financiación local vehiculada tradicionalmente mediante subvenciones en una financiación incondicionada que se vehiculará a través de transferencias de recursos, con el objeto de reforzar la autonomía de gasto de las entidades locales y, asimismo, suprimir trámites burocráticos y cargas administrativas para hacer efectiva la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil. La dedicación de las transferencias financieras a sus finalidades será objeto de evaluación y control por los órganos competentes en los términos que se determinen en el proceso de concertación.

5. Los programas de colaboración económica municipal podrán ser asimismo utilizados para la gestión de cualquier tipo de transferencias a las entidades locales en el ámbito de competencias compartidas o intereses convergentes autonómicos y municipales que, por razones excepcionales o contingentes, se impulsen por la Junta de Extremadura. De igual modo, podrán ser, en su caso, instrumentos empleados para la gestión de fondos europeos, cuya ejecución corresponda a las entidades locales, en virtud de las competencias de ejecución que, sobre ámbitos materiales compartidos, tales niveles de gobierno dispongan conjuntamente con la Comunidad Autónoma.

En ambos supuestos, los procesos de concertación institucional serán los que se determinen por el Consejo de Política Local o los que así se definan reglamentariamente, y sus resultados serán formalizados por acuerdo del Consejo de Gobierno.

*(Artículo 46 incorporado por la disposición final primera.2 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo)*

**Disposición adicional primera.** ***Diputaciones Provinciales.***

1. Las competencias provinciales son las establecidas en la legislación básica de régimen local y, asimismo, aquellas otras que se determinen, en su caso, una ley de la Asamblea de Extremadura en los términos expresados en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía.

2. Los municipios y la provincia integran una sola comunidad política local. En consecuencia, las competencias provinciales garantizan el ejercicio de las competencias de titularidad municipal haciendo efectivo el principio de subsidiariedad.

**Disposición adicional segunda.** ***Actualización de Ordenanzas y Reglamentos.***

1. En aras a hacer efectiva la actualización de las disposiciones normativas locales y la seguridad jurídica, las ordenanzas y reglamentos municipales o provinciales podrán habilitar al alcalde o presidente o, en su caso, a la junta de gobierno local, para que proceda a insertar en tales disposiciones normativas cualquier tipo de modificación que responda exclusivamente a cambios legales que deban ser aplicados obligatoriamente y que comporten una alteración de requisitos o adecuación automática de cuantías o porcentajes, lo cual se hará constar expresamente.

2. De tales modificaciones se dará cuenta inmediatamente al pleno de la entidad local a efectos de su ratificación.

**Disposición adicional tercera.** ***Federación Extremeña de Municipios y Provincias.***

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 59.5 del Estatuto de Autonomía, la Junta de Extremadura y el resto de instituciones de la Comunidad Autónoma tendrán como interlocutor preferente en todos los asuntos concernientes a los intereses locales a la Federación Extremeña de Municipios y Provincias.

2. En particular, la Federación Extremeña de Municipios y Provincias podrá llevar a cabo las siguientes actuaciones:

a) Celebrar, en el ámbito de sus funciones, convenios con las distintas administraciones públicas y, asimismo, actuar como entidad colaboradora de la administración autonómica o de las administraciones provinciales en la gestión de subvenciones de las que puedan ser beneficiarios los municipios y sus entidades del sector público institucional.

b) Formalizar convenios con los ayuntamientos que tengan por objeto la prestación de servicios municipales, siempre que no supongan el ejercicio de potestades administrativas.

c) Crear centrales de contratación pública al cual puedan adherirse los municipios y resto de entidades locales o, en su defecto, integrarse en las centrales de contratación centralizadas promovidas, en su caso, por la Junta de Extremadura o por las Diputaciones provinciales.

d) Ejercer, en representación de las entidades locales, la legitimación para la negociación colectiva en el empleo público, llevando a cabo procesos de negociación a través de acuerdos o convenios marco, a los que puedan adherirse posteriormente los diferentes municipios o el resto de entidades locales.

3. En atención a las funciones y al papel institucional que representa, la Federación Extremeña de Municipios y Provincias será receptora anual del porcentaje del 1 por ciento del fondo de finalidad incondicionado que se incorpora anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

**Disposición adicional cuarta.** ***Financiación de la gestión municipal del Sistema de***

***Servicios Sociales***

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley, se creará una Comisión de estudio y propuesta compuesta por representantes de la Junta de Extremadura, la Federación Extremeña de Municipios y Provincias y dos técnicos de la red de servicios sociales que analice la cartera de servicios sociales y los impactos financieros que para las haciendas municipales tiene la gestión de tales servicios.

2. Asimismo, la citada Comisión deberá identificar los déficits de asignación financiera que para los municipios extremeños tiene la gestión de aquellos servicios sociales que, con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no gozan, según la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, del carácter de competencias propias municipales.

3. La propuesta de la Comisión será elevada al departamento competente de la Junta de Extremadura en la materia, con la finalidad de que se adopten las medidas normativas y financieras necesarias para adecuar transitoriamente esos desajustes competenciales o los deficit de financiación detectados.

4. Las competencias propias de los municipios en materia de servicios sociales establecidas en el artículo 15.1.d) 1º, habilitan a los ayuntamientos para prestar tales servicios, si bien el legislador sectorial que regule esta materia con posterioridad a la presente ley podrá modular la cartera de servicios teniendo en cuenta la capacidad de gestión y de recursos de los diferentes municipios. En todo caso, la Comisión establecida en los apartados anteriores podrá realizar propuestas en relación con esta materia.

**Disposición adicional quinta.** ***Procedimientos sancionadores.***

1. En el supuesto de que alguna ley sectorial, al regular el procedimiento sancionador prevea la colaboración normativa de la ordenanza en la tipificación de las infracciones y sanciones, tal disposición normativa local podrá prever la sustitución, previo consentimiento de la persona afectada y salvo que la ley imponga su carácter obligatorio, de las multas o sanciones pecuniarias por trabajos de valor equivalente en beneficio de la comunidad local.

2. Entre esas medidas alternativas a las sanciones pecuniarias se podrán incluir asimismo la asistencia a sesiones formativas o la participación en actividades cívicas cuando así lo acuerde el órgano sancionador. La imposición de esas medidas alternativas será siempre proporcionada a la gravedad de la infracción.

**Disposición adicional sexta.** ***Colaboración técnica entre administraciones públicas.***

En el marco del ejercicio de las competencias municipales definidas en el artículo 12 de esta ley, así como de la cláusula general de competencias prevista en el artículo 14 del mismo cuerpo legal y conforme a los principios generales de colaboración y cooperación institucional que han de regir las relaciones interadministrativas, la Junta de Extremadura, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, podrán formalizar convenios de colaboración, en aquellas materias en las que existan intereses concurrentes, para la emisión de informes u otra documentación técnica requeridos por la normativa vigente, en la tramitación de los expedientes administrativos objeto de sus respectivas competencias.

**Disposición transitoria primera.** ***Efectividad de las competencias propias de los municipios y papel de la legislación sectorial.***

1. Mientras la Asamblea de Extremadura no proceda a aprobar o modificar las leyes sectoriales que concreten en sus respetivos ámbitos materiales las funciones y facultades establecidas en el artículo 15 de la presente ley, los municipios continuarán ejerciendo las competencias que les atribuye la legislación vigente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y se garantizará que para el ejercicio de tales funciones o facultades disponen de la financiación correspondiente. Por consiguiente, mientras esa modificación de la legislación sectorial no se produzca, la Junta de Extremadura o las Diputaciones Provinciales, en su caso, podrán financiar tales competencias en los mismos términos que se venían haciendo hasta la entrada en vigor de la presente ley, incluida la posibilidad de establecer líneas de subvenciones condicionadas o la celebración de convenios finalistas durante ese periodo.

2. Las competencias recogidas en el artículo 15 de esta ley, así como las actividades, servicios o prestaciones que se deriven de ellas, tienen, en todo caso, el carácter de competencias propias y no están sujetas al régimen establecido en el artículo 14 de la presente ley. En relación con los ámbitos materiales previstos en tal precepto y mientras la legislación sectorial no se adapte a tales previsiones, los municipios podrán ejercer tales competencias mediante financiación propia o mediante convenios de colaboración con la Administración correspondiente, que garantizará transitoriamente los recursos necesarios para el ejercicio de esas funciones o facultades.

**Disposición transitoria segunda.** ***Adaptación de las competencias de la legislación sectorial a las previsiones recogidas en la presente ley.***

1. En el plazo de un año desde su entrada en vigor se elaborará por parte de una Comisión de estudio un informe sobre la adecuación de la legislación sectorial a las previsiones recogidas en el artículo 15 de esta ley.

2. La Comisión de estudio estará compuesta de forma paritaria por representantes de la Junta de Extremadura y de los municipios, cuyos miembros de estos últimos serán designados a propuesta de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias. Asimismo, la citada Comisión tendrá asesores designados por cada una de las partes, pudiendo asimismo ser convocados al citado órgano expertos externos o profesionales de las Administraciones Públicas.

3. Una vez elaborado el citado informe, se dará conocimiento de su contenido a la Asamblea de Extremadura y se abrirá un período máximo que concluirá el 31 de marzo de 2023 para que, mediante proyectos de ley, con la participación de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura durante la fase de elaboración de los mismos, se proponga la modificación y adaptación de la legislación sectorial a las previsiones, tanto competenciales como financieras, establecidas en la presente ley.

4. Anualmente, la Junta de Extremadura llevará a cabo la confección de una memoria que evalúe la puesta en marcha del proceso de adaptación, dando cuenta de los resultados tanto al Consejo de Política Local como a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local. También se presentará esa Memoria ante la Comisión correspondiente de la Asamblea de Extremadura.

**Disposición transitoria tercera.** ***Desarrollo reglamentario de legislación sectorial.***

1. El desarrollo reglamentario de la legislación sectorial emanada con anterioridad a la vigente ley, siempre que comporte una concreción de servicios, actividades o prestaciones, así como de funciones o facultades, derivadas de las competencias municipales propias

recogidas en el artículo 15 de la presente ley, deberá ir necesariamente acompañado de la financiación adecuada.

2. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local, a través de los informes previos preceptivos sobre los proyectos de disposiciones de naturaleza reglamentaria, velará por el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el apartado anterior.

**Disposición transitoria cuarta.** ***Continuidad de las actividades, servicios o prestaciones que se vienen ejerciendo por los municipios.***

1. Las actividades, servicios y prestaciones que vinieran ejerciendo los ayuntamientos extremeños en ámbitos materiales y funcionales en los que, tras la entrada en vigor de la presente ley, son competencia propia de los municipios podrán seguir desempeñándolas sin necesidad de acudir a las exigencias procedimentales y requisitos establecidos en el artículo 14 de esta ley.

2. Las actividades, servicios o prestaciones que vinieran ejerciendo los ayuntamientos extremeños en ámbitos materiales y funcionales no recogidos en el artículo 15 de esta ley, podrán continuar ejerciéndose de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de esta ley.

**Disposición transitoria quinta.** ***Renovación de los miembros del Consejo de Política Local.***

Tras la celebración de las elecciones autonómicas y locales, así como a partir de la renovación de los cargos públicos representativos o ejecutivos de la Junta de Extremadura, se procederá a abrir el proceso de designación y el nombramiento de los nuevos miembros. En todo caso, la renovación de los miembros de la institución deberá realizarse como máximo, ocho meses después de la celebración de las respectivas elecciones.

**Disposición transitoria sexta.** ***Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general por parte de la Junta de Extremadura y funcionamiento de la Comisión Bilateral en el sistema de alerta temprana.***

1. En tanto no se proceda a la aprobación de una ley de la Asamblea o disposición reglamentaria que adapte el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general de acuerdo con lo establecido en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, por parte de la Junta de Extremadura, mediante acuerdo del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma se podrá llevar a cabo la citada adaptación con carácter transitorio y, en su caso, introducir en tal procedimiento los trámites previstos en el título III de la presente ley y, especialmente, la fase de intervención de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local allí establecida.

2. La Junta de Extremadura procederá, asimismo, ya sea mediante acuerdo o a través de la aprobación de una disposición de carácter general, a la determinación del procedimiento de convocatoria y funcionamiento de la Comisión Bilateral establecida en el artículo 37 de la presente ley.

**Disposición transitoria séptima.** ***Financiación incondicionada.***

1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 43 y con la finalidad de implantar el sistema de financiación incondicionada recogido en la Carta Europea de Autonomía Local y en la presente ley, al efecto de que por parte de la Junta de Extremadura se vaya concretando de

forma ordenada la reestructuración administrativa y los ajustes presupuestarios consiguientes, la puesta en marcha efectiva del citado sistema se hará gradualmente en los términos expuestos en esta disposición transitoria y con la efectividad determinada en la disposición final cuarta, apartado dos.

2. Durante los ejercicios presupuestarios 2019 y 2020, la Junta de Extremadura llevará a cabo un estudio de impacto organizativo y financiero que la citada implantación comporta para sus estructuras y presupuesto. No obstante, también en esos mismos ejercicios presupuestarios, se podrán impulsar experiencias piloto de supresión de líneas de financiación condicionada y su transformación en financiación incondicionada o la transferencia de tales recursos financieros al Fondo de Financiación Incondicionado establecido en el artículo 45 de la presente ley, de conformidad con lo establecido en el apartado siguiente.

3. La regulación de las subvenciones incondicionadas establecida en el artículo 43 de la presente ley persigue salvaguardar la autonomía municipal en el ejercicio de las competencias propias. Por consiguiente, a partir del ejercicio presupuestario de 2020 y durante los siguientes tres ejercicios, la Junta de Extremadura, exclusivamente por lo que afecta a competencias propias de los municipios, irá reduciendo, como mínimo, en un 33 por ciento anual los recursos de financiación condicionada a los municipios que se distribuyen por los distintos departamentos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes, salvo que tales mecanismos de financiación incondicionada se incluyan en las excepciones establecidas en el artículo 43 de la presente ley, que no sumarán a efectos de cómputo del citado porcentaje.

4. Los citados recursos de financiación condicionada vinculados a competencias propias de los municipios que sean suprimidos en cada ejercicio presupuestario acrecerán el Fondo de Financiación Incondicionada municipal establecido en el artículo 45 de esta ley, pero sin que tal incremento se compute a efectos del porcentaje anual de incremento que se deba producir según lo previsto en el citado artículo.

**Disposición derogatoria única.**

1. Quedan derogadas las disposiciones de la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y la Comunidad Autónoma de Extremadura que se opongan a la presente ley.

2. Asimismo, quedan derogadas cuantas leyes y disposiciones normativas de carácter reglamentario se opongan a lo establecido en la presente ley.

3. Mientras el Gobierno de Extremadura no desarrolle reglamentariamente la regulación establecida en el artículo 14.8 de la presente ley, el Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura, continuará en vigor en todo lo que no se oponga a lo establecido en esta ley.

**Disposición final primera. *Contenido material reservado a ley de mayoría absoluta.***

1. Las materias reguladas en los títulos I, II y III de esta ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, han sido aprobadas por mayoría absoluta de la Asamblea.

2. La modificación o derogación de lo establecido en tales títulos requerirá asimismo una ley

de la Asamblea de mayoría absoluta.

3. Lo establecido en el título IV y disposiciones adicionales de la presente ley podrá ser modificado o derogado por una ley de la Asamblea de Extremadura.

4. Atendiendo a la conexión material del título IV con la garantía de la autonomía municipal y de sus competencias propias, así como con las previsiones del artículo 55 del Estatuto de Autonomía, cualquier modificación o derogación de su contenido deberá ser hecha de forma expresa por una ley de la Asamblea, excluyéndose a tal efecto que la Ley anual de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma pueda llevar a cabo tal modificación o derogación.

**Disposición final segunda. *Respaldo presupuestario*.**

Ninguna medida adoptada al amparo de esta ley podrá llevarse a efecto si carece de crédito presupuestario en las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

**Disposición final tercera. *Salvaguarda de las competencias o atribuciones de la Junta de Extremadura.***

Lo dispuesto en esta ley no menoscaba las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud del Estatuto de Autonomía. Tampoco altera el carácter, las funciones y atribuciones de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura regulados en el mismo.

**Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.***

1. La presente ley entra en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

2. No obstante, las previsiones relativas a la financiación incondicionada vinculadas a las competencias propias de los municipios recogidas en el artículo 43, serán efectivas a partir del 1 de enero del año 2020, en los términos establecidos en la disposición.

Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos, que sea de aplicación esta ley, que cooperen a su cumplimiento y a los tribunales y autoridades que corresponda la hagan cumplir.

En Mérida, a 22 de enero de 2019
EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

Guillermo Fernández Vara