



Informe relativo a la Sentencia de 3 de marzo de 2016, del Tribunal Constitucional, dictada en recursos de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Madrid, 18 de marzo de 2016

I.- RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1792/2014.

Mediante escrito de 24 de marzo de 2014, la Asamblea de Extremadura presentó recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la LRSAL:

- Artículo primero, apartados:
 - Tres (modifica el art. 7 LBRL¹ –*competencias propias, delegadas y distintas de ambas-*)
 - Cinco (modifica el art. 13 LBRL –*supresión, creación y fusión de municipios-*),
 - Siete (añade el art. 24 bis LBRL –*Entidades Locales Menores “ELATIMs”-*),
 - Ocho (modifica el art. 25 LBRL –*competencias propias de los municipios-*),
 - Diez (modifica el art. 27 LBRL –*competencias delegadas de los municipios-*),
 - Dieciséis (modifica el art. 57 LBRL –*cooperación, convenios y consorcios-*),
 - Diecisiete (añade el art. 57 bis LBRL –*cláusula de garantía de convenios-*),
 - Veintiuno (modifica el art. 85 LBRL –*gestión de los servicios públicos-*) y
 - Treinta (añade el art. 116 bis LBRL –*Contenido y seguimiento plan económico-financiero-*).
- Disposiciones adicionales:
 - Octava. *Cumplimiento de obligaciones tributarias respecto de bienes inmuebles de la Seguridad Social transferidos a otras AA PP,*
 - Novena. *Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales,*

¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local





- Undécima. *Compensación de deudas entre AA PP por asunción de servicios y competencias y*
- Decimoquinta. *Asunción por las CC AA de las competencias relativas a la educación.*
- Disposiciones transitorias:
 - Primera. *Asunción por las CC AA de las competencias relativas a la salud,*
 - Segunda. *Asunción por las CC AA de las competencias relativas a servicios sociales,*
 - Tercera. *Asunción por las CC AA de los servicios de inspección sanitaria,*
 - Cuarta. *Disolución de Entidades Locales Menores (ELATIMs) y*
 - Undécima. *Adaptación de Estatutos de las Mancomunidades y disolución.*

II.- FALLO DE LA SENTENCIA.

El Tribunal Constitucional declara:

- a) Inconstitucionales y nulos:
- El apartado diecisiete del artículo primero (*añade el art. 57 bis LBRL –cláusula de garantía del pago de los convenios-*),
 - La Disposición adicional undécima (*compensación de deudas entre AA PP por asunción de servicios y competencias*) y
 - Las Disposiciones transitorias:
 - Primera. *Asunción por las CC AA de las competencias relativas a la salud,*
 - Segunda. *Asunción por las CC AA de las competencias relativas a servicios sociales y*
 - Tercera. *Asunción por las CC AA de los servicios de inspección sanitaria.*
- b) Inconstitucionales y nulos los incisos siguientes:
- De la disposición transitoria cuarta (*disolución de ELATIMs*), en el apartado 3, el inciso “**Decreto del órgano de gobierno de**” y



- De la disposición transitoria undécima (*Adaptación de Estatutos de las Mancomunidades y disolución*), en el párrafo tercero, el inciso “**el Órgano de Gobierno de**”.
- c) No es inconstitucional:
- La disposición adicional decimoquinta (*Asunción por las CC AA de las competencias relativas a la educación*), interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de la Sentencia: “**el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas² como competencia propia municipal. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan “en todo caso” de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL].**”

Y desestima el recurso en todo lo demás.

III.- FUNDAMENTO JURÍDICOS

El Tribunal Constitucional, tras realizar un repaso a la doctrina constitucional sobre el régimen jurídico de las Entidades Locales, afronta el análisis de los preceptos impugnados agrupándolos en cuatro bloques temáticos:

1. El mapa local:

En relación con los municipios y entidades tanto inframunicipales (ELATIMs) como asociativas o instrumentales (consorcios y mancomunidades) -art. 13 LBRL³, art. 24 bis LBRL⁴ y disposición transitoria 4^a LRSAL-; y art. 57 LBRL⁵ y disposición transitoria 11^a LRSAL, respectivamente.

² La tareas relativas a la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y la cooperación con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

³ En la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL

⁴ Introducido por el art. 1.7 LRSAL

⁵ En la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL



2. Las competencias locales:

Arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LBRL⁶ y las disposiciones adicionales 9^a, 11^a y 15^a y transitorias 1^a, 2^a y 3^a LRSAL.

3. El plan económico-financiero en los supuestos de incumplimiento los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla de gasto:

Art. 116 bis LBRL⁷.

4. La retención, con cargo al sistema de financiación autonómica, de cantidades adeudadas por las CC AA a las EE LL:

Art. 57 bis LBRL⁸ y disposiciones adicional 8^a y 11^a y transitorias 1^a.5 y 2^a.5 LRSAL.

Además, centra la controversia competencial planteada en el recurso en el art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), sin perjuicio de que algunos preceptos de la LRSAL deban enmarcarse en el art. 149.1.14 CE (hacienda general).

III.1. DOCTRINA CONSTITUCIONAL⁹ SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES (FJ¹⁰ 3 y 4).

Según la doctrina del Tribunal Constitucional régimen jurídico de los Entes Locales se caracteriza por no ser “intracomunitario” ni “extracomunitario”, sino “bifronte”, lo que significa que el Estado y las CC AA comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial e insular (arts. 140, 141.2 y 141.4 CE).

⁶ En la redacción dada por los apartados 3, 8, 10 y 21 del art. 1 LRSAL, respectivamente.

⁷ Introducido por el art. 1.30 LRSAL

⁸ Introducido por el art. 1.17 LRSAL

⁹ SSTC 32/1981, 82/1982, 214/1989, 11/1999, 159/2001, 31/2010, 103/2013, 143/2013, 154/2015...

¹⁰ Fundamento Jurídico.



- El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico. Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos:
 - concretar la autonomía local para establecer el marco definitorio del autogobierno de las EE LL directamente reguladas por la Constitución (municipios, provincias e islas).
 - concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todas las EE LL que son, en definitiva, Administraciones públicas.

El legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración (reduciendo o aumentando los límites de la autonomía local), siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas (y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración).

Tras la reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011 (modificación de su art. 135), cabe afirmar que el art. 149.1.18 CE ampara el dictado de normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las EE LL.¹¹ No obstante, el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales.

El título competencial “hacienda general” (art. 149.1.14 CE) ampara solo al Estado para la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas, así como las medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las locales o las

¹¹ De la STC 215/2014, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se infiere que el sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas, en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular.



que tengan por fin salvaguardar la suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE), en particular, las normas atinentes al sistema tributario local y a las participaciones en los tributos del Estado.

- Los Estatutos de Autonomía habilitan, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordinadas básicas que establezca el Estado.
- Los propios Estatutos pueden contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la propia Comunidad Autónoma, pero sólo vinculan al legislador autonómico y respetando —en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas).

III.2. EL MAPA LOCAL (FJ 5).

Preceptos impugnados:

- Artículos 13, 24bis y 57 LBRL (Artículo Primero, apartados cinco, siete y dieciséis LRSAL).
- Disposiciones transitorias cuarta y undécima LRSAL.

De estos preceptos solo las disposiciones transitorias de la LRSAL se han visto afectadas por la sentencia, aunque de ellas únicamente ha declarado inconstitucionales los incisos “**Decreto del órgano de gobierno de**” del apartado 3 de la transitoria cuarta¹², y “**el Órgano de Gobierno de**” del párrafo tercero de la undécima¹³.

¹² **Disposición transitoria 4ª. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.**

(...)

3. La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada ~~por Decreto del órgano de gobierno de~~ la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

(...)

¹³ **Disposición transitoria 11ª. Mancomunidades de municipios.**

(...)

El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por ~~el Órgano de Gobierno de~~ la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará:



III.2.1. Consideraciones generales (FJ 5)

El Estado no puede por sí, directamente, fusionar municipios, pero puede fomentar las fusiones.

Las Comunidades Autónomas pueden ejercer la competencia sobre alteración de los términos municipales, respetando en todo caso las bases estatales.

El Estado, a través de la legislación básica, puede ocuparse en alguna medida de las EE LL no necesarias (ELATIMs, comarcas, mancomunidades...).

No obstante, estas entidades están dotadas de un fuerte grado de interiorización autonómica. Su propia existencia depende de la voluntad de las CC AA, quedando excluida la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia.

El Estado, en ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), debe regular los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización. Y, con ello, las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales.

El Estado no puede por sí, directamente, fusionar municipios. No obstante, entra dentro de lo básico la acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, sin que con esa acción pueda invadir las competencias autonómicas de ejecución.

-
- a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.
 - b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones.



Las Comunidades Autónomas, respetando las bases estatales, pueden ejercer la competencia sobre alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio (prevista en el art. 148.1.2 CE y asumida en los Estatutos de Autonomía). Y tal competencia es de carácter tanto normativo como ejecutivo.

El Estado, a través de la legislación básica, puede ocuparse en alguna medida de las entidades locales no necesarias o contingentes y de las de segundo grado (ELATIMs, comarcas, mancomunidades...).

No obstante, estas entidades están dotadas de un fuerte grado de interiorización autonómica, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía local, por lo que su propia existencia depende de la voluntad de las CC AA, quedando excluida la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia.

La normativa básica puede identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, incluyendo únicamente aquellos aspectos que sean necesarios, sin quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos.



III.2.2. Fundamentos concretos del fallo (FJ 6 a 8).

a) Artículo 13 LBRL (Artículo Primero, apartado cinco LRSAL)

Impugnación desestimada.

Supresión, creación y fusión de municipios.

El art. 13 LBRL no impide que la Comunidad Autónoma desarrolle una política propia sobre fusión de los municipios situados en su ámbito territorial ni, en general, que intervenga de diferentes modos sobre el mapa municipal.

Este artículo contiene solo límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y un régimen sobre los efectos de la fusión que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias.

Nada dice, en particular, sobre las fusiones imperativas. La legislación de las CC AA sobre régimen local podrá regular, planificar y acordar estas fusiones imperativas con los escasos límites que resultan del art. 13.1 LBRL¹⁴

La exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (art. 13.2) entra dentro de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales.

Los apartados 4 y 6 del art. 13 LBRL encomiendan a los Ayuntamientos afectados la adopción de los acuerdos de fusión, dinamizan el principio constitucional de autonomía local y facilita las fusiones voluntarias sin que las CC AA hayan quedado

¹⁴ No puede suponer modificación de los límites provinciales, requerirán audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera.



al margen del proceso de esas fusiones, ya que remiten el régimen de la fusión de municipios a la legislación autonómica.

El Estado puede, en particular, apoyarse en el art. 149.1.18 CE, para consignar subvenciones destinadas a favorecer las fusiones municipales, así como regular las condiciones esenciales del otorgamiento. La preferencia en la asignación a los municipios fusionados de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia, no puede interpretarse como de aplicación a ayudas cuya regulación corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas por referirse a materias en que no entra en juego título estatal alguno.

b) Artículo 24bis LBRL (Artículo Primero, apartado siete LRSAL) –FJ 7-

Impugnación desestimada.

Entidades Locales Menores “ELATIMs”

La LRSAL mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico en lo que afecta a las ELATIMs ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013. El legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica (derogación del art. 45 LBRL), ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local.

La LRSAL ha introducido, un límite a la creación de nuevas ELATIMs. El art. 24 bis LBRL configura estas organizaciones como entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia. No obstante, siendo la subjetividad de estas entidades una cuestión que podía regular el legislador básico¹⁵, lo único que ha hecho éste es cambiar el sentido político de su regulación en el marco

¹⁵ STC 214/1989, en relación al artículo 45 LBRL, en su redacción original.



del amplio margen de configuración que le asigna la Constitución, pero ocupar sin más espacio normativo.

La sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. Las concretas tareas que correspondan a estas formas de organización desconcentrada así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE.

c) Artículo 57 LBRL (Artículo Primero, apartado dieciséis LRSAL) –FJ 8-

Impugnación desestimada.

Instrumentos de cooperación: convenios y consorcios.

Las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. No obstante, el art. 149.1.18 CE puede dar cobertura a una legislación básica estatal que incida sobre las relaciones interadministrativas de cooperación.

El art. 57.1 LBRL remite el régimen de las fórmulas de cooperación a los términos previstos en las leyes, sin incluir una regulación completa del consorcio que pudiera desbordar la competencia estatal para fijar las bases del régimen local. Asimismo, introduce solo algunos límites a la constitución y funcionamiento del consorcio que están claramente destinados a introducir los criterios de racionalidad económica que exige la realización de mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140 CE).



La preferencia asignada a los convenios en detrimento de los consorcios (art. 57.3) puede discutirse políticamente, pero constituye una directriz directamente encaminada a desarrollar una política de contención de personificaciones públicas que se sitúa dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE.

d) Disposición transitoria cuarta LRSAL–FJ 7-

Impugnación estimada en parte.

Supresión de Entidades Locales Menores “ELATIMs”

Esta disposición sobrepasa claramente los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión.

Qué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución y cómo ha de hacerlo son esencialmente cuestiones de organización administrativa que pertenecen a la potestad de autoorganización de las CC AA.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “Decreto del órgano de gobierno de”, incluido en el apartado 3.

La disposición transitoria 4ª LRSAL plantea la supresión preceptiva de estructuras organizativas o conversión preceptiva en formas de organización desconcentrada¹⁶. Esta medida aplicable a las ELATIMs incide directamente en la autonomía municipal con el fin de proteger intereses supraautonómicos, en general, ahorrar dinero público

¹⁶ Esta disposición prevé la supresión de entidades locales menores ya constituidas cuando no presenten sus cuentas a la Comunidad Autónoma y al Estado, siendo las CC AA las encargando de acordar la disolución. Supuesto inverso a lo que hizo la Ley 57/2003 que introdujo el régimen de organización de grandes ciudades y que fue declarada constitucional por la STC 103/2013.



y facilitar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular.

Pero el Estado no ha disuelto directamente entidad local menor alguna ni ha invadido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, la puesta en marcha de la disolución depende en última instancia de la voluntad de las propias entidades locales y de que estas respeten una norma evidentemente anclada en el art. 149.1 CE a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligadas (presentación de cuentas).

Ningún reproche puede merecer que el Estado haya establecido la obligación de presentación de cuentas que pesa sobre las ELATIMs, ya que el art. 149.1.18 CE permite al Estado dictar algunas reglas o previsiones básicas en relación con ellas y, a su vez, esta previsión puede encuadrarse específicamente en el art. 149.1.14 CE, ya que está estrechamente vinculada a los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía. En segundo lugar, la adopción de la medida corresponde a la Comunidad Autónoma, que conserva márgenes para determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, apreciar el incumplimiento que acarrea aquellas consecuencias y, afirmado el incumplimiento, decidir entre disolver sin más la entidad local menor o conservarla como forma de organización desconcentrada.

La indefinición de la disposición transitoria 4ª LRSAL supone el reconocimiento de márgenes de actuación a las Comunidades Autónomas. No obstante, ha sobrepasado claramente los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión.



e) Disposición transitoria undécima LRSAL–FJ 8-

Impugnación estimada en parte.

Adaptación de Estatutos de las Mancomunidades y disolución.

La indicación precisa del órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución supone una extralimitación vulnera los arts. 148.1.1ª CE y 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “Órgano de Gobierno de”, incluido en el párrafo tercero.

La disposición 11ª LRSAL introduce las siguientes novedades en el régimen jurídico de las mancomunidades:

- su objeto es más limitado, pues ha de coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los arts. 25 y 26 LBRL y
- el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá iniciar y resolver un expediente de disolución contra las mancomunidades que a 30 de junio de 2014 no hubieran adaptado sus estatutos al art. 44 LBRL

Esa limitación del objetivo de las mancomunidades se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE).

A pesar de esa limitación, los ámbitos en los que los Ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y el legislador autonómico conserva dentro de ellos la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales.

III.3. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES (FJ 9 a 14).

Preceptos impugnados:

- Arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LBRL (Artículo Primero, apartados tres, ocho, diez y 21 LRSAL).
- Disposiciones adicionales novena, undécima y decimoquinta LRSAL.
- Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera LRSAL.

De estos preceptos han sido declarados inconstitucionales y nulos:

- La Disposición adicional undécima (*compensación de deudas entre AA PP por asunción de servicios y competencias*)
- La Disposición transitoria primera (*asunción por las CC AA de las competencias relativas a la salud*).
- •La Disposición transitoria segunda (*asunción por las CC AA de las competencias relativas a servicios sociales y*
- •La Disposición transitoria tercera (*Asunción por las CC AA de los servicios de inspección sanitaria*).

La Disposición adicional decimoquinta no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos del fundamento jurídico 13 e) de la Sentencia¹⁷

III.3.1. Consideraciones generales (FJ 9)

El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate.

En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose

¹⁷ “el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan “en todo caso” de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL].”



en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía.

Las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone —un obstáculo a las competencias que correspondenll a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio).

III.3.2. Líneas maestras del nuevo régimen competencial municipal de la LRSAL (FJ 10)

a) Competencias propias (art. 25 LRBRL).

El art. 25 no atribuye competencias a los municipios, solo establece un listado de materias sobre las que éstos ejercerán, en todo caso, competencias propias. Por tanto, sigue funcionando como una garantía de autonomía municipal.

La atribución de competencias en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial del Estado y de las CC AA.

El art. 25.2 no prohíbe que las leyes sectoriales atribuyan competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en él.



Las novedades introducida por la LRSAL son, por un lado, la reducción de las materias de ese listado (en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud) y, por otro, el establecimiento de condiciones a cumplir por las leyes sectoriales para atribuir competencias propias a los municipios.

Las competencias propias se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5, LBRL).

Esas normas deben (apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL):

- evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales
- prever la dotación de los recursos necesarios
- ir acompañada de una memoria económica
- garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia.

La nueva redacción del art. 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias dentro las que el municipio debe tener “en todo caso”ll competencias propiasll (art. 25.2 LBRL). Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias.

El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local.

La novedad es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción



anterior del art. 25.2; en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud.

Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Estas exigencias operan para la atribución de competencias propias, tanto si las materias a las que se refieren están incluidas en el listado del art. 25.2, como si no lo están.

Las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer “en todo caso” de competencias propias, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas.

Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía.



b) Competencias delegadas (arts. 7, apartados 1 y 3, y 27 LRBRL).

El art. 27.3 recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar, pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias.

La nueva redacción del art. 27 LRBRL, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. El nuevo régimen contempla la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales.

La nueva regulación se orienta a garantizar la suficiencia financiera del municipio, mejorar el servicio a la ciudadanía, incrementar la transparencia de los servicios públicos y contribuir a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (art. 7.1 y 3 LRBRL).

El legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).

c) •Competencias distintas de las propias y las delegadas (art. 7.4, 25.1 y supresión del art. 28 LRBRL).

La LRSAL suprime las reglas generales que habilitaban a los municipios a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, que contenían los arts. 25.1 y 28 de la LRBRL.



A cambio, se establece otra regla que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales – ausencia de duplicidad y sostenibilidad financiera, acreditadas por informe vinculante de las Administraciones competentes- (art. 7.4 LBRL).

Los municipios (y las EE LL en general) podrán ejercer la competencia en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (art. 7.2 LBRL).

Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones.

Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Además la LRSAL deroga expresamente en paralelo el art. 28 LBRL, conforme al que los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas.

A cambio aparecen las competencias distintas de las propias y de las delegadas (art. 7.4 LBRL), cuyo ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero que sólo es posible solo si:

- no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal,



- no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración
- hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

d) •Servicios mínimos obligatorios (art. 26 LRBRL)

La nueva redacción del art. 26 LRBRL mantiene un listado de servicios mínimos y, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa a los municipios en orden a su establecimiento.

La novedad es que suprime o reduce el alcance de algunas obligaciones prestacionales recogidas en la redacción anterior (por ejemplo, el control de alimentos y bebidas y la prestación de servicios sociales).

III.3.3. Fundamentos concretos del fallo (FJ 11 a 14).

a) Artículo 7.4 LRBRL (Artículo Primero, apartado tres LRSAL) –FJ 11,b) y 12-

Impugnación desestimada.

Competencias distintas de las propias y de las delegadas

Para valorar si el art. 7.4 LRBRL es compatible con la garantía de la autonomía local hay que aplicar la doctrina constitucional relativa a los límites que los arts. 137, 140 y 141 CE imponen a la atribución (o supresión) de competencias locales. Conforme a esta doctrina, al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad



de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Por tanto, habría vulneración de la autonomía local solo si a través de los informes y exigencias materiales exigidos por el art. 7.4 LBRL se impidiera que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses.

Y resulta evidente que tal impedimento no se produce en el contexto de un modelo básico que atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (art. 26 LBRL), permite a las leyes (estatales y autonómicas) atribuir específicamente competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan “en todo caso” dentro de determinados ámbitos materiales (art. 25.2 LBRL).

Por otra parte, las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local. Son ellas -no el art. 7.4 LBRL- las que podrían llegar a incurrir en la vulneración de la autonomía local si impedirían efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante, sin perjuicio de los amplios márgenes de apreciación que abren los arts. 137, 140 y 141 CE.

Consecuentemente, la impugnación del art. 7.4 LBRL, en cuanto a que los controles previstos vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local, debe reputarse preventiva y, por ello, desestimable.

Por otra parte, el art. 7.4 LBRL contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Consecuentemente, el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las CC AA tienen capacidad para asignar poder local. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias CC AA. Consecuentemente,

no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las CC AA, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos –FJ 12-

b) Artículo 25 LBRL (Artículo Primero, apartado ocho LRSAL) –FJ 12-

Impugnación desestimada.

Competencias municipales propias

El art. 25.2 no contiene un listado numerus clausus, sino que solo indica las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente (en todo caso) atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las Comunidades Autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución (arts. 103.1, 135, 137, 140), los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Consecuentemente, el art. 25.2 LBRL, al no imponer esa restricción, no puede vulnerar las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Bajo la perspectiva de los entes locales, el art. 25.2 LBRL, por un lado, eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local y, por otro, no impide que, en cualesquiera otros ámbitos materiales, siga operando la garantía constitucional de la autonomía local, traducida en que el legislador (estatal o autonómico), al ejercer su libertad de configuración, gradúe el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía



local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma. Ahora bien, esa regulación vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE. Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 25.2

Los apartados 3 y 5 del art. 25 LBRB impiden que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas. Ahora bien, ello no es más que una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales.

El art. 25.4 LBRL viene a prohibir que las CC AA descentralicen competencias propias en las EE LL cuando ello suponga mayor gasto. Ello constituye una medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general ex art. 149.1.14 CE, en la vertiente del gasto público. El legislador estatal no ha prejuzgado las políticas a las que las Comunidades Autónomas deben dar preferencia. El art. 25.4 LBRL no vulnera las competencias autonómicas ni impide por sí que los entes locales puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses locales involucrados.



c) Artículo 27 LBRL (Artículo Primero, apartado diez LRSAL) –FJ 11.a)-

Impugnación desestimada.

Competencias municipales delegadas

Según la doctrina del TC, la legislación básica del régimen local (art. 149.1.18 CE) comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales — organizativos y funcionales— y a las competencias locales.

Pues bien, el art. 27 permanece en el terreno de los principios y criterios generales, aunque fije un tope temporal (la delegación no será por menos de 5 años) y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) precisa, sin embargo, que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda.

Asimismo, en otros aspectos el art. 27 constituye una norma básica destinada a concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así ocurre al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal o con las previsiones vinculadas a la suficiencia financiera como la renuncia a la delegación o la compensación de deudas.

A su vez, las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante (apartado 1, segundo párrafo, y apartado 4), ya previstas en la redacción anterior, son consubstanciales a la técnica de la delegación sin que supongan en modo alguno vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.



d) Disposición adicional novena LRSAL –FJ 11,c)-

Impugnación desestimada.

Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales.

Esta disposición obliga a adaptar a lo previsto en la LRSAL los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación, ya suscritos a la entrada en vigor de la Ley, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas o distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27, adaptación que debe producirse antes del 31/12/2014 so pena de quedar sin efecto.

La norma adolece de imprecisión, pero está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el art. 27.6 LBRL, en particular.

La disposición impugnada no implica estrictamente la supresión de instrumentos de cooperación, en general, y de convenios de delegación, en particular. Por un lado, exige su adaptación a un régimen cuya fijación corresponde al Estado (amparado por los arts. 142 y 149.1.18 CE) y, por otro, establece que el incumplimiento de ese régimen lleva aparejada la extinción. El mantenimiento de los convenios, acuerdos y mecanismos de colaboración depende así de la voluntad de los entes territoriales que los han suscrito y de que estos respeten una norma a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligados (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1 CE). Consecuentemente, procede desestimar la impugnación.



e) Disposición adicional undécima LRSAL –FJ 13,c)-

Declarada inconstitucional y nula.

Compensación de deudas entre AA PP por asunción de servicios y competencias.

Corresponde declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 11ª LRSAL en la medida que sus previsiones están estrechamente ligadas a las establecidas en las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL y éstas se declaran igualmente inconstitucionales y nulas.

f) Disposición adicional decimoquinta LRSAL –FJ 13, e)-

Impugnación estimada en parte. No es inconstitucional interpretada conforme al FJ 13 de la sentencia.

Asunción por las CC AA de las competencias relativas a la educación¹⁸.

De lo dispuesto en el art. 25.2 n) LBRL y de la ausencia de una fecha límite para la articulación del traspaso, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya esas tareas como competencia propia municipal.

Las CC AA, no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan “en todo caso” de competencias propias dentro de ellas.

¹⁸ La competencias relativas a “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.



La LRSAL ha incurrido en una evidente antinomia al imponer a las Comunidades Autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible: respecto de los mismos servicios.

.En este caso, se da la particularidad de que la nueva redacción del art. 25.2 LBRL se refiere a estos servicios como materia dentro de la que la ley debe —en todo caso— asegurar a los municipios competencias propias [letra n)]. De este modo, la LRSAL amplía legalmente el nivel de autonomía local constitucionalmente garantizado respecto de, precisamente, los servicios mencionados en su disposición adicional 15ª. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no solo pueden, sino que deben, atribuir necesariamente servicios reconducibles a esta materia y han de hacerlo como competencias propias municipales. Sin embargo, la 28ª isp. adic. 15ª LRSAL la asunción de esos servicios por parte de las CC AA.

Se impone, por tanto, una interpretación que atienda al tenor de la disposición controvertida y a su conexión sistemática, no ya con el art. 25.2 n) LBRL, sino también con las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL.

A diferencia de esas disposiciones, la 28ª isp. adic. 15ª carece por sí de efectos sobre las CC AA y las EE LL. La LRSAL no establece plan alguno ni regula un traspaso de servicios mediante ritmos y plazos, ni establece que “tras la entrada en vigor de la Ley” o antes de una determinada fecha, —“a Comunidad Autónoma asumirá la titularidad”, “la gestión de los servicios” o la “cobertura inmediata de dicha prestación”. Y tampoco prohíbe que los municipios lleven a cabo el servicio como competencia propia, sin permitir que estos los desarrollen solo, en su caso, por delegación y sin fijar plan o calendario alguno.

A la vista de lo dispuesto en el art. 25.2 n) LBRL, de la ausencia de una fecha límite para la articulación de un traspaso y, en general, del tenor de la 28ª isp. adic. 15ª LRSAL, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las CC AA no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están



obligadas a asegurar que los municipios dispongan “en todo caso” de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL].

Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional 15ª LRSAL. No obstante, comoquiera que este precepto, aisladamente considerado, podría dar lugar a una lectura contraria al sistema de distribución competencial, se llevará al fallo la interpretación literal y sistemática aquí realizada, que es, de entre las dos en liza, la conforme a la Constitución.

g) Disposiciones transitorias primera y segunda LRSAL –FJ 13,c)-

Declaradas inconstitucionales y nulas.

Asunción por las CC AA de las competencias relativas a la salud y los servicios sociales.

El art. 149.1.18 CE no autoriza injerencias en la autonomía política de las CC AA como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso.

Las CC AA, siendo competentes para regular los servicios sociales y sanitarios son competentes para decidir sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos

El problema constitucional Estado-CC AA se centra en si el Estado ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local no puede desarrollar determinadas competencias (salvo por delegación) e imponer condiciones a un traslado que trae causa en última instancia del propio Estatuto de Autonomía.



Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL no se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones.

Las CC AA, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir –con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

Las disposiciones controvertidas permiten una forma menor de descentralización: la delegación, que no alcanza a la titularidad, pero sí al ejercicio de la competencia. La efectividad de la delegación exige la aceptación del municipio delegado (art. 27.5 LBRL), lo que impide que las CC AA puedan apoyarse en esta técnica para desarrollar una política competencial propia que los Estatutos de Autonomía ordenan que sea establecida por ellas. A su vez, no porque la Comunidad Autónoma conserve la posibilidad de acudir a esta técnica, el legislador básico estatal deja de traspasar los márgenes del art. 149.1.18 CE al prohibir en ámbitos de competencia autonómica la utilización de otras fórmulas (singularmente, la atribución de aquellos servicios como competencias propias municipales), por un lado, y al fijar condiciones y plazos a un traspaso cuya regulación corresponde a las CC AA en virtud de sus Estatutos, por otro.

Es indudable que las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL, no porque mencionen las normas reguladoras del sistema de financiación, dejan de desbordar los márgenes de lo básico; imponen claramente la centralización de aquellos servicios y regulan también de modo evidente el consiguiente proceso de traslación competencial.



h) Disposición transitorias tercera LRSAL –FJ 13,d)-

Declarada inconstitucional y nula.

Asunción por las CC AA de los servicios de inspección sanitaria.

También en este caso se han desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales (ex art. 149.1.18 CE), invadiendo con ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas

La disposición controvertida ha desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales (art. 149.1.18 CE), invadiendo con ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas al prohibir la descentralización de aquellos servicios y fijar el plazo dentro del cual deben quedar centralizados en la Administración autonómica. Corresponde en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria 3ª LRSAL.

i) Artículo 85.2 LBRL (Artículo primero, apartado veintiuno LRSAL) –FJ 14)-

Impugnación desestimada.

Formas de gestión de los servicios públicos municipales.

El art. 149.1.18 CE da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales. Además la nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo



legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa.

III.4. EL PLAN ECONÓMICO-FINANCIERO ANTE INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DE DEUDA PÚBLICA O LA REGLA DE GASTO (FJ 15).

Preceptos impugnados:

- Artículo 116 bis (Artículo Primero, apartado trigésimo LRSAL).

No ha sido afectado por la sentencia al desestimarse su impugnación.

III.4.1. Fundamentos del fallo (FJ 15)

Las medidas reguladas están estrechamente vinculadas a la configuración básica de la diputación provincial (arts. 31 a 38 LBRL), las competencias locales (en especial art. 7.4 LBRL), la gestión integrada de los servicios municipales obligatorios (arts. 26, 44 y 57 LBRL), los entes menores o inframunicipales (art. 24 bis LBRL), la organización local (arts. 19-24 bis LBRL) y la fusión de municipios (art. 13 LBRL).

Esta conexión directa justifica que el Estado las incluya en la LBRL sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE)¹⁹, teniendo en cuenta la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva.

¹⁹ La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que regula los contenidos, la tramitación y el seguimiento del plan.



La previsión controvertida complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 LOESPF e implicando a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes en las tareas de elaboración y seguimiento del plan. A la vista de la materia regulada y de que el plan económico-financiero lo aprueba definitivamente y vigila una Administración supralocal, cabe entender que se está ante una institución común a las haciendas locales o medida de coordinación de la hacienda estatal con las locales, directamente conectada, por lo demás, con la suficiencia financiera del municipio.

Con la implicación de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes en las tareas de elaboración y seguimiento del plan (que son tareas de colaboración, coordinación y seguimiento) el legislador básico se ha limitado a aprovechar la existencia de la provincia y su posición institucional, como entidad local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios; sin que ello suponga contradicción con la LOEPSF ni desbordamiento del sistema constitucional de distribución competencial, ya que las CC AA, que tienen atribuida la tutela financiera de las EE LL, siguen siendo competentes para aprobar definitivamente el plan y vigilar su cumplimiento.

III.5. LA RETENCIÓN, CON CARGO AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, DE CANTIDADES ADEUDADAS POR LAS CC AA A LAS EE LL (FJ 16)

Preceptos impugnados:

- Artículo 57 bis (Artículo Primero, apartado diecisiete LRSAL).
- Disposiciones adicionales octava y undécima LRSAL
- Disposiciones transitorias primera y segunda, apartados 5, LRSAL

Salvo la disposición adicional octava, todos estos preceptos han sido declarados inconstitucionales y nulos.

En el apartado dedicado a las competencias locales -FJ 13 b)- ya hemos analizado la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª y 2ª LRSAL, por lo que el examen de este apartado queda limitado al art. 57 bis LBRL y a la disposición adicional 8ª LRSAL.

III.5.1. Fundamentos del fallo (FJ 16)

a) Artículo 57.bis LBRL (Artículo primero, apartado diecisiete LRSAL) –FJ 16)-

Declarado inconstitucional y nulo.

Cláusula de garantía de pago a incluir en los convenios.

El artículo 57.bis LBRL, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las CC AA, debió revestir forma de ley orgánica tal como establece el art. 157.3 CE.

La retención o deducción de las transferencias correspondientes a las CC AA conforme a su sistema de financiación constituye en estos casos una concreción del régimen general de compensación de deudas de Administraciones públicas previsto con en el art. 14 de la Ley General Presupuestaria²⁰

Además, la disposición adicional 8ª LOFCA²¹ prevé unos supuestos en los que el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que corresponden a las CC AA, que no responde a la lógica clásica de la compensación de créditos, sino que se trata de compensaciones “triangulares” porque el Estado constata el incumplimiento de una obligación de la Comunidad Autónoma frente a un tercero.

²⁰ Ley 47/2003, de 26 de noviembre,

²¹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.



El art. 57 bis LBRL, la forma de “cláusula de garantía”, regula un supuesto de compensación “triangular” al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las CC AA ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor; el acreedor de la obligación es un ente local.²². Y lo hace de forma imperativa -no dispositiva- porque opera por virtud de la ley al margen de la voluntad de las partes.

Esa cláusula de garantía está regulada como “*ius cogens*” de modo que la autorización de la retención trae causa del art. 57 bis LBRL, no de la voluntad de las partes que suscriben el acuerdo o convenio de colaboración.

La inclusión en la LOEPSF de un régimen de retenciones inicialmente previsto en legislación de carácter ordinario, por un lado y las reformas de la LOFCA²³ en ese mismo sentido, por otro, son indicativas de que el propio legislador estatal es consciente de que una intervención tan penetrante en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de revestir forma de ley orgánica.

b) Disposición adicional octava LRSAL –FJ 16,d)-

Impugnación desestimada.

Cumplimiento de obligaciones tributarias respecto de bienes inmuebles de la Seguridad Social transferidos a otras AA PP.

Esta disposición establece un mecanismo que facilita la retención, pero no la autoriza ni regula estrictamente.

²² las obligaciones financieras o compromisos de pago que tiene la Comunidad Autónoma frente al ente local como consecuencia de acuerdos de delegación o colaboración suscritos por ambos.

²³ Por ley orgánica se haya autorizado al Estado a articular una compensación triangular de deudas de las Comunidades Autónomas y los entes locales (apartado 5 de la disposición adicional 8ª LOFCA, introducido por Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio), y esto mismo es precisamente lo que hace el art. 57 bis LBRL con relación a compromisos de pago resultantes de convenios de colaboración o acuerdos de delegación.



Consecuentemente, ni incumple la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) ni puede plantearse siquiera una posible vulneración de la autonomía financiera de las CC AA.