

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
REGISTRO GENERAL
28 MAR. 2014
ENTRADA

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D^a Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales - colegiada nº 1040-, en nombre y representación de D. Alfredo Pérez Rubalcaba; D^a Elena Valenciano Martínez-Orozco, D. Gaspar Carlos Zarrías Arévalo D^a M^a Soraya Rodríguez Ramos, D. José Luis Ábalos Meco, D^a Rosa Aguilar Rivero, D^a Pilar Alegría Continente, D. Alejandro Alonso Nuñez, D^a Ángeles Álvarez Álvarez, D. José María Barrera Fontes, D. Javier Barrero López, D^a Meritxell Batet Lamaña, D. Mario Bedera Bravo, D. José María Benegas Haddad, D. José Blanco López, D^a Rosa Delia Blanco Terán, D^a Patricia Blanquer Alcaraz, D. Federico Buyolo García, D^a Soledad Cabezón Ruiz, D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán, D. Antonio Camacho Vizcaíno, D. Herick Manuel Campos Arteseros, D^a María Luisa Carcedo Rocés, D^a Helena Castellano Ramón, D. Manuel María Chaves González, D. Ciprià Císcar Casabán, D. Carlos Corcuera Plaza, D. Miguel Ángel Cortizo Nieto, D^a Angelina Costa Palacios, D^a Teresa Cunillera I Mestres, D. Gabriel Echávarri Fernández, D. Odón Elorza González, D^a Esperança Esteve Ortega, D^a Gracia Fernández Moya, D. Sebastián Franquis Vera, D^a María Del Puerto Gallego Arriola, D. Guillem García Gasulla, D. Tomás Valeriano Gómez Sánchez, D. Francisco González Cabaña, D. Manuel González Ramos, D^a María Luisa González Santfín, D^a María González Veracruz, D. Juan Luis Gordo Pérez, D^a Pilar Grande Pesquero, D. Alfonso Guerra González, D. Vicente Guillén Izquierdo, D^a Concepción Gutiérrez Del Castillo, D. Miguel Ángel Heredia Díaz, D^a Patricia Hernández Gutiérrez, D. Antonio Hernando Vera, D^a Sofía Hernanz Costa, D. Antonio Hurtado Zurera, D^a Leire Iglesias Santiago, D. Ramón Jáuregui Atondo, D^a Trinidad Jiménez García-Herrera, D. Félix Lavilla Martínez, D. Diego López Garrido, D^a Isabel López i Chamosa, D^a María Pilar Lucio Carrasco, D. César Luena López, D. Eduardo Madina Muñoz, D^a María Guadalupe Martín González, D. Pablo Martín Peré, D. José Martínez Olmos, D. Guillermo Antonio Meijón Couselo, D^a M^a Virtudes Mantecón Rodríguez, D. Víctor Morán García, D. Juan Moscoso del Prado

Hernández, D. Pedro José Muñoz González, D^a Soledad Pérez Domínguez, D. Manuel Pezzi Cereto, D^a María Isabel Pozuelo Meño, D. Antonio Francisco Pradas Torres, D. Joaquín Francisco Puig Ferrer, D^a Elvira Ramón Utrabo, D. Joan Rangel Tarrés, D^a Isabel Rodríguez García, D^a María José Rodríguez Ramírez, D. Germán Rodríguez Sánchez, D^a Paloma Rodríguez Vázquez, D^a Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández, D. Susana Ros Martínez, D. Joan Ruiz i Carbonell, D. Román Ruiz Llamas, D^a Consuelo Rumí Ibáñez, D. Alex Sáez i Jubero, D. Luis Carlos Sahuquillo García, D. Ignacio Sánchez Amor, D^a M^a del Carmen Sánchez Díaz, D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón, D. Pedro Saura García, D^a Laura Carmen Seara Sobrado, D. José Segura Clavell, D. José Enrique Serrano Martínez, D. Felipe Jesús Sicilia Alférez, D^a M^a del Carmen Silva Rego, D. Rafael Simancas Simancas, D. Albert Soler Sicilia, D^a M^a Susana Sumelzo Jordán, D. José Andrés Torres Mora, D. Antonio Ramón María Trevín Lombán, D. Luis Tudanca Fernández, D^a Magdalena Valerio Cordero, D. Francesc Vallès Vives, D^a M^a José Vázquez Morillo, D. José Antonio Viera Chacón, D. Julio Villarrubia Mediavilla y D. José Zaragoza Alonso, **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista** y de D. Cayo Lara Moya, D. José Luis Centella Gómez, D. Joan Coscubiela Conesa, D^a. Ascensión De Las Heras Ladera, D^a. María Caridad García Álvarez, D. Alberto Garzón Espinosa, D. Gaspar Llamazares Trigo, D. Joan Josep Nuet Pujals, D^a. Laia Ortiz Castellví, D. Ricardo Sixto Iglesias y D. Chesús Yuste Cabello, **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural**, de D^a. Rosa María Díez González, D. Álvaro Anchuelo Crego, D. Antonio Cantó García del Moral, D^a. Irene Lozano Domingo y D. Carlos Martínez Gorriarán, **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia**, de D^a. M^a Olaia Fernández Davila y D^a. Rosana Pérez Fernández (BNG), de D^a. Ana María Oramas González-Moro y D. Pedro Quevedo Iturbe (CC-NC-PNC), y de D. Joan Baldoví Roda (Compromís-Q), **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Mixto**, cuya representación acredito mediante las copias de escrituras de poder, que en legal forma acompaño como **documento nº 1**, acreditando asimismo la condición de diputado o diputada de cada una de las personas anteriormente relacionadas

mediante las certificaciones del Secretario General del Congreso de los Diputados que se acompañan como **documento nº 2** y aportando las firmas de cada uno de ellos manifestando su voluntad de interponer este recurso como **documento nº 3**, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho,

DICE

Que en la representación que ostenta viene a interponer **recurso de inconstitucionalidad** contra los preceptos de la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local** que se relacionan a continuación:

- El apartado tres de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).
- El apartado cinco de su artículo primero por el que se da nueva redacción al artículo 13 LRBRL.
- El apartado siete de su artículo primero, en la redacción que da al apartado 2 del nuevo artículo 24 bis LRBRL.
- El apartado ocho de su artículo primero, en la nueva redacción queda al artículo 25.2 LRBRL.
- El apartado nueve de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 26.2 LRBRL.
- El apartado diez de su artículo primero, por el que se modifica el artículo 27 LRBRL.
- El apartado trece de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 36.2 a) LRBRL.
- El apartado dieciséis de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 57.3 LRBRL.

- El apartado diecisiete de su artículo primero, por el que se incluye un nuevo artículo 57 bis LRBRL.
- El apartado veintiuno de su artículo primero, por el que se modifica el artículo 85.2 LRBRL.
- El apartado treinta de su artículo primero, por el que se incluye un nuevo artículo 116 bis LRBRL.
- El apartado treinta y uno de su artículo primero, por el que se incluye un nuevo artículo 116 ter LRBRL.
- El apartado treinta y seis de su artículo primero, que modifica la Disposición Adicional novena LRBRL.
- El apartado treinta y ocho de su artículo primero, que incorpora la nueva Disposición Adicional decimosexta LRBRL.
- El apartado dos de su artículo segundo, por el que se modifica el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LHL).
- El apartado tres de su artículo segundo, por el que se modifica el artículo 218 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LHL).
- Su disposición adicional octava.
- Su disposición adicional novena.
- Su disposición adicional undécima.
- Su disposición adicional decimoquinta
- Su disposición transitoria primera.
- Su disposición transitoria segunda.

- Su disposición transitoria tercera.
- Su disposición transitoria cuarta.
- Su disposición transitoria undécima.

Que el recurso se interpone con arreglo a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 312 de 30 de diciembre de 2013.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. PRESUPUESTOS PROCESALES

1. Jurisdicción y competencia.

La tiene ese Tribunal Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1. a) de la Constitución (en adelante, CE) y en el artículo 2.1. a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en cuanto se impugna una norma con rango de Ley.

La competencia para conocer del recurso corresponde de conformidad con el artículo 10.1.b) LOTC, al Tribunal Constitucional en Pleno.

2. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

El presente recurso se presenta contra una Ley que ha sido objeto de publicación oficial, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de conformidad con lo previsto en los artículos 27.2.b) y 31 LOTC.

3. Legitimación activa de los que ejercitan el recurso.

Los Diputados otorgantes del poder que acompaña a este escrito cuentan con legitimación activa a tenor de los artículos 162.1.a) CE y 32.1. c) LOTC.

4. Formulación en plazo del recurso.

El presente recurso se formula, al amparo de lo establecido en el artículo 33.1. LOTC, dentro del plazo legal de tres meses a contar desde la publicación oficial de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 312 de 30 de diciembre de 2013.

5. Representación.

Los Diputados que ejercitan el recurso actúan representados por Procurador de los Tribunales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 81 LOTC.

6. Pretensión que se deduce.

Al amparo de los artículos 27.1 y 2.b), 29.1.a) y 39 LOTC, se ejercita en este recurso la pretensión de declaración por ese Tribunal Constitucional, con los efectos legalmente predeterminados, de la disconformidad con la Constitución y, por tanto, de la inconstitucionalidad de las disposiciones antes relacionadas de la Ley 27/2013,

de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE CARÁCTER SUSTANTIVO. MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La LRSAL somete a una revisión profunda al conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local. Todo ello, según indica su Preámbulo, con el objetivo de clarificar las competencias municipales para hacer efectivo el principio de una administración, una competencia; racionalizar la estructura organizativa de la administración local; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada.

La LRSAL consta de dos artículos, el primero de ellos con treinta y ocho apartados y el segundo con cinco, diecisiete disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales. A través de estas disposiciones se hace una reforma profunda de la legislación de régimen local, especialmente de la LRBRL y de la LHL. Y lo hace el Estado al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 CE que considera materias de competencia exclusiva del Estado, respectivamente, "Hacienda general y Deuda del Estado" y "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios".

Sin embargo, a juicio de estos recurrentes un buen número de disposiciones de la LRSAL incorporan al ordenamiento contenidos normativos que resultan contrarios a la Constitución. Son las que se trasladan a este Tribunal para su enjuiciamiento. No obstante, más allá de la enumeración de preceptos que se incluye al inicio, y se reitera al final, a efectos sistemáticos, se estructura el recurso en cinco bloques en

los que se incluyen los preceptos recurridos organizados por la causa de su impugnación. Así, en primer lugar, se incluye los apartados recurridos por considerar que el legislador estatal se ha extralimitado al regular las bases sobre "régimen local" (art. 149.1.18 CE), invadiendo, con ello, el espacio competencial autonómico. En segundo lugar, nos detenemos en los apartados en los que en relación a las competencias financieras del Estado y las CCAA en los que incide la LRSAL se vulnera la reserva a ley orgánica y la autonomía financiera de las CCAA. En tercer lugar, se impugnan disposiciones en las que se pretende la asunción de competencias por parte de las CCAA soslayando los procedimientos constitucional y estatutariamente establecidos para ello. En cuarto lugar, se mencionan las disposiciones que, a juicio de los recurrentes, lesionan la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 142 CE). En algunos casos son las mismas disposiciones ya incluidas en el primer bloque por extralimitación de las bases estatales, pero ahora la causa de inconstitucionalidad es distinta. Finalmente, en quinto lugar, se recurre una disposición por vulnerar el principio democrático en el ámbito local.

1. VULNERACIÓN DEL ESPACIO COMPETENCIAL AUTONÓMICO POR EXTRALIMITACIÓN DE LAS BASES ESTATALES SOBRE RÉGIMEN LOCAL (ARTÍCULO 149.1.18 CE).

Este Tribunal Constitucional había consolidado algunos rasgos definitorios de la relación entre el Estado y las CCAA sobre régimen local, específicamente en cuanto al reparto competencial. El artículo 149.1.18 CE reconoce al Estado la competencia para establecer las bases en materia local. Aunque el artículo 149.1 CE no incluye ninguna referencia específica, el Tribunal Constitucional ha considerado, desde la pionera STC 32/1981, que se incluye en el genérico título competencial del Estado "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas", correspondiendo al Estado la aprobación de las bases y a las CCAA la normativa de desarrollo. En virtud de este título corresponde al Estado establecer los principios o bases relativos a los

aspectos institucionales (organizativos y funcionales), así como determinar las competencias locales (STC 214/1989, FJ 1). En este sentido, deberá fijar las directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias (STC 103/2013).

A partir de ese reconocimiento, el Estado explicita el mandato constitucional de garantía de la autonomía local definiendo lo básico, el común denominador que ha de ser tomado como referencia por el resto de legisladores. El Tribunal Constitucional, en consecuencia, ha interpretado las bases estatales como una garantía de la autonomía de municipios y provincias. Así, en la STC 214/1989 advirtió que la dimensión básica y mínima de la autonomía local debía fijarla el Estado para evitar que cada Comunidad Autónoma decidiera libremente. Y, como se ha visto, en esta sentencia las bases no se reducen al régimen jurídico sino que extienden su alcance también a la determinación de las competencias locales.

Pero, una vez asegurado ese mínimo común, cada Comunidad Autónoma podría, en su legislación de desarrollo, atender a la diversidad propia del Estado autonómico, singularizando las bases o ampliando su radio de acción, sobre todo en el ámbito competencial. Esta era una interpretación consolidada en la doctrina del Tribunal Constitucional. Es el conocido como "carácter bifronte" del régimen jurídico de las administraciones locales en virtud del cual se configura mediante normas estatales y autonómicas. De esta forma, se admite la relación directa entre el Estado y las corporaciones locales y entre éstas y las CCAA. Es evidente, en todo caso, que la intensidad de estas relaciones debe ser, por fuerza, diferente, en la medida en que tales entidades locales mantienen un vínculo más fuerte con la Comunidad Autónoma y, por tanto, una relación más "natural e intensa" con las instituciones autonómicas (STC 331/1993, FJ 3; STC 84/1982, FJ 4).

En ese sentido, la relación entre Estado y CCAA en este ámbito parecía asentada sobre la articulación normativa bases-desarrollo que, de forma más discutible, alcanzaba incluso al Estatuto de Autonomía cuando el Fundamento Jurídico 36 de la STC 31/2010 establecía que las disposiciones estatutarias deberán respetar los "principios y bases" sobre régimen local establecidos por el Estado. En cualquier

caso, en virtud de la articulación bases-desarrollo el Estado establece el mínimo común normativo sobre organización, funciones y competencias de los entes locales mientras que a las CCAA correspondía el desarrollo normativo.

En este sentido, más allá de su carácter de mínimo común, deben ser tenidos en cuenta otros rasgos de la relación entre el Estado y las CCAA en esta materia que resultan fundamentales para valorar a continuación la extralimitación de las bases estatales en las diversas disposiciones que analizamos.

En primer lugar, debe recordarse que las bases estatales en esta materia tienen un menor alcance cuando se refieren a cuestiones organizativas o procedimentales, esto es, cuando atañen al funcionamiento y la organización interna de los órganos que en otros casos en los que inciden en su actividad externa o afectan a los derechos de los administrados (STC 143/2003, FJ 4; STC 150/1999, FJ 3).

En segundo lugar, resulta importante destacar que el art. 135 CE no es un título atributivo de competencias a favor del Estado, esto es, allí donde no alcanzan las bases estatales derivadas de alguno de los apartados del art. 149.1 CE, especialmente de su apartado 18, la actuación del Estado no puede sustentarse en el art. 135 CE como título competencial, en cuanto no tiene esa naturaleza. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el nuevo art. 135 CE supone la “consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria” de manera que nos encontramos ante un nuevo canon de constitucionalidad al que ha de atenerse el Tribunal Constitucional al dictar sentencia. No obstante, este principio vincula por igual a todas las administraciones y no es un instrumento a disposición del Estado en su relación competencial con las CCAA (STC 143/2011/11; STC 157/2011/3). En realidad, la propia Constitución explica el alcance competencial del art. 135 CE. Así, según su párrafo 6 “Las CCAA, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”. En consecuencia, en la misma línea que

este Tribunal estableció en relación al art. 93 CE en la STC 80/1993, el art. 135 CE no configura un título competencial autónomo del Estado que permita alterar la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que la Carta Europea de Autonomía Local actúa como límite externo para el legislador básico estatal al delimitar el contenido de la autonomía local. El Tribunal Constitucional ha destacado la similitud de la noción de autonomía local que el propio Tribunal ha elaborado desde la STC 32/1981 con la acogida en la Carta Europea de Autonomía Local (STC 132/2012, FJ 4). Aunque “los Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal” (STC 235/2000, FJ 11), se ha utilizado a menudo la Carta para contrastar la compatibilidad de la legislación básica estatal con su contenido (STC 161/2013, FJ 9; STC 240/2006, FJ 4; STC 252/2005, FJ 5; STC 159/2001, FJ 5).

Por último, procede referirse a la posible incompatibilidad entre las bases estatales contenidas en la LRSAL y el contenido de los Estatutos de Autonomía cuando consideran las materias en las que inciden estas bases de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Es sabido que el Tribunal Constitucional ha convertido estas competencias denominadas exclusivas “de manera impropia” en compartidas bajo el criterio bases-desarrollo” de forma que la exclusividad de la competencia autonómica “no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales específicamente las del artículo 149.1.18 CE” (STC 31/2010 FJ 100). En concreto, como ha indicado la STC 103/2013, el Estado puede regular, en virtud de las bases previstas en el artículo 149.1.18 CE, los “principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales” (STC 103/2013). Sin embargo, la relación de las bases con el Estatuto no puede ser la misma que cuando se vincula directamente a la legislación autonómica. En el caso de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) deben conciliarse ambos contenidos sin que la legislación básica estatal pueda imponerse sobre la previsión estatutaria que, a su vez, deberá respetar dichas bases. Así lo ha

indiciado expresamente la propia STC 31/2010, en su FJ 37. Por ello, aun aceptando como presupuesto de partida el respeto de las normas estatutarias a los “principios y bases” que pueda establecer el legislador estatal, porque así lo ha dicho el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FJ 36), ello debe hacerse compatible con los restantes rasgos que inciden en esa relación y que han sido reconocidos en una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional. Así, la inclusión del Estatuto en el bloque de la constitucionalidad y su condición de parámetro de validez del resto de las normas del ordenamiento (SSTC 66/1985, FJ 1; 11/1986, FJ 5; 214/1989, FJ 5, entre otras); la exigencia de que la invalidez de disposiciones estatutarias derive únicamente de la Constitución (STC 247/2007 FJ 6) o la previsión constitucional expresa de los supuestos en los que la delimitación de competencias no deriva del Estatuto sino de leyes estatales. Por ello, resulta lógico que la propia STC 31/2010 tras establecer que el Estatuto debe respetar los “principios y bases estatales” sobre el régimen local, que no pueden ser, por tanto, sustituidos o desplazados por la disposición estatutaria afrente el hipotético conflicto desde la “superposición”, esto es, el precepto estatutario se “superpone” a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales. En puridad, estaría diciendo que la disposición estatutaria no desplaza ni sustituye a las bases estatales pero se superpone a ellas (FJ 37). En cualquier caso, no podemos entrar en disquisiciones semánticas sobre el alcance del verbo “superponer”. La interpretación más coherente es entender que el Tribunal Constitucional quiere conciliar bases estatales y disposición estatutaria, sin imposición ni superposición de una sobre otra. Pero de ello derivan dos límites para la legislación básica posterior a la disposición estatutaria. Por un lado, no puede contradecirla pues en ese caso no resultaría posible, obviamente, la conciliación; por otro lado, tampoco puede desarrollarla con libertad de configuración sino únicamente reiterar como básico el contenido estatutario pues en otro caso sería la legislación básica quien se superpondría a la disposición estatutaria en contra del mandato establecido en la STC 31/2010. Este es el criterio que debería aplicarse a todos los supuestos de la Ley en los cuales se

advierde una contradicción entre el contenido estatutaria y las bases estatales sobre régimen local incorporadas por la LRSAL.

Para determinar la forma en que debe hacerse esa conciliación entre las bases estatales y el contenido estatutario puede resultar de utilidad la doctrina establecida en la STC 247/2007 cuando señala que el Estatuto “por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiera de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate” (FJ 9). De esta manera, como principio general, las bases estatales han de ser configuradas de forma que permitan las ampliaciones o singularizaciones que prevean, en su caso, los Estatutos.

Desde estos presupuestos, advertimos distintos contenidos de la LRSAL que no respetan ese reparto competencial en cuanto el legislador básico ocupa el espacio de la normativa de desarrollo, en algunos supuestos contradiciendo incluso la doctrina previa del Tribunal Constitucional. Los supuestos concretos en los cuales el legislador estatal se extralimita actuando de forma contraria a la Constitución son los siguientes.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, cinco, LRSAL que da nueva redacción al artículo 13 LRBRL (modificación del régimen de creación, supresión y fusión de municipios) por exceder las bases estatales del artículo 149.1.18 CE vulnerando el artículo 148.1.2 CE.

El artículo 148.1.2 CE atribuye en exclusiva a las CCAA la competencia para la "alteración de los términos municipales" y, así se reconoce en diversos Estatutos de Autonomía. Hemos expuesto antes que este Tribunal Constitucional ha convertido estas competencias denominadas exclusivas "de manera impropia" en compartidas bajo el criterio bases-desarrollo (STC 31/2010 FJ 100) y entre los "principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales" (STC 103/2013) que puede regular el Estado se encuentra el territorio. Sin embargo, la propia naturaleza de lo "básico", aún con el grado de indefinición que lo caracteriza, impide una regulación detallada de la fusión de municipios, incluyendo los aspectos procedimentales y organizativos, que permita dejar fuera de este proceso a las CCAA, titulares de la competencia, o, desde un acercamiento material, les impida desarrollar una política propia a partir de los principios establecidos por el legislador estatal.

En este sentido, resulta contrario a la Constitución por extralimitación de las bases estatales, el nuevo contenido del artículo 13.6 LRBRL. Esta disposición regula el procedimiento de aprobación del convenio de fusión entre municipios que culmina con la aprobación por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados: "El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación". Más allá de reducirse la mayoría exigida pues antes se exigía la mayoría absoluta y ahora la simple (lo que corresponde al ámbito de decisión del legislador básico, STC 33/1993, FJ 3), se prevé la adopción del acuerdo aprobatorio de los respectivos ayuntamientos

fusionados sin intervención alguna en el proceso de la Administración competente en materia de “alteración de los términos municipales”, sin perjuicio de las bases estatales. En fin, el apartado 4 señala, de manera adecuada que “los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”. Sin embargo, a continuación, el apartado 6 contradice ese respeto al procedimiento que establezca la normativa autonómica al determinar precisamente ese procedimiento atribuyendo la decisión final sobre la fusión a los propios ayuntamientos, de tal forma que la normativa autonómica ve condicionada su habilitación para establecer ese procedimiento, que no forma parte de lo básico, como se deduce del propio artículo 13.4 LRBRL, impidiéndole participar en la decisión final pues, según la normativa estatal que se pretende básica, esa decisión final corresponde a los municipios. Recuérdese que las bases estatales tiene un alcance menor cuando se trata de cuestiones organizativas o procedimentales.

Además, al excluir a la Comunidad Autónoma del proceso de decisión se estaría vaciando de contenido sustantivo la competencia autonómica sobre “alteración de términos municipales”. Este Tribunal ha reconocido en una consolidada doctrina que los “principios y bases estatales” deben permitir un espacio de decisión política al legislador autonómico de desarrollo que en este supuesto resulta eliminado. La propia STC 103/2013, en relación a las medidas de fomento estatal a la fusión de municipios ha indicado que son las CCAA “quienes tienen la competencia para materializar estas alteraciones territoriales” (FJ 3 b). Sin embargo, si a través de las bases se excluye a las CCAA de ese proceso de decisión se le está impidiendo ejercer esa capacidad de decisión en una materia de su competencia, vulnerando, con ello, el título competencial autonómico constitucionalmente reconocido.

Por ello, tanto desde una perspectiva formal, al extender las bases al procedimiento de aprobación del convenio de fusión, como material, al eliminar la intervención autonómica en la decisión sobre la fusión de municipios a la Comunidad Autónoma,

pese a su competencia sobre “alteración de términos municipales”, con el consiguiente vaciamiento competencial, se está vulnerando la Constitución por extralimitación de las bases estatales en materia local derivadas del art. 149.1.18 CE.

En otro orden, aunque no se refiera de forma expresa a la extralimitación de las bases estatales, otros contenidos de este nuevo artículo 13 LRBRL también vulneran la Constitución.

En este sentido, merecen un enjuiciamiento específico de constitucionalidad las medidas de fomento de la fusión especificadas en el artículo 13.4. La STC 103/2013 ha considerado conforme a la Constitución la competencia del Estado para el establecimiento de dichas medidas. Sin embargo, la disposición analizada no se limita a facultar al Estado para fomentar la fusión de municipios sino que concreta las medidas, así como los efectos de la fusión. Estas medidas consisten en incentivos económicos y de gestión que se traducen en la mejora de aspectos de su financiación; preferencia en la asignación de planes de cooperación, etc. Aunque son varios los contenidos discutibles en cuanto su grado de detalle puede contradecir la doctrina de la STC 13/1992 sobre las medidas de fomento, lo que resulta claramente contrario a la Constitución en esta disposición es el trato preferencial respecto a los municipios que no se encuentren en un proceso de fusión, contenido en la letra g). Se prevé en este supuesto que para favorecer la fusión de municipios éstos tendrán temporalmente un trato preferencial. En concreto, “durante al menos los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado”. Con ello, los municipios no fusionados ya no actuarán en un marco de libre concurrencia sino que serán preteridos respecto a los fusionados, sufriendo, con ello, un trato discriminatorio que vulnera el principio de “interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” (artículo 9.3 CE) en cuanto podría justificarse un mejor trato de

los municipios fusionados pero en ningún caso un peor trato de un municipio simplemente por no fusionarse. Y ello es lo que resulta de esta previsión para estos municipios al ser preteridos cuando concurren con los que se encuentran en proceso de fusión.

Por otro lado, el artículo 13.4 atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General del Estado, la competencia para aprobar las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo previsto en el subapartado e) de las consecuencias de la fusión. Según ese apartado: "Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrá integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo". Al asignarse a la Administración General del Estado la competencia para elaborar estas normas se están lesionando las competencias de desarrollo normativo y de ejecución que corresponden a las CCAA en materia de régimen local y, en concreto, en el ámbito financiero, pues si bien es cierto que el Estado, al amparo del artículo 149.1.14 CE podría regular con carácter exclusivo una materia relacionada con el régimen local, también lo es que ello ha sido admitido por este Tribunal Constitucional "de manera puntual" cuando se trate de regular instituciones comunes a las distintas Haciendas o de establecer medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las corporaciones locales, o también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local (STC 233/1999). Como en el presente caso no cabe apreciar ninguno de los supuestos excepcionales apuntados el reconocimiento de esa competencia al Estado resulta contrario a la Constitución.

-. Inconstitucionalidad del artículo primero, siete, LRSAL, que incluye el artículo 24 bis 2 LRBRL sobre modificación del régimen de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio e inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria cuarta LRSAL que regula la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio por vulnerar, en ambos casos, las competencias autonómicas sobre las corporaciones locales (artículo 148.1.2 CE) y la organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1 CE), con extralimitación de las bases estatales del artículo 149.1.18 CE.

En algunos aspectos referidos al régimen local, el reparto competencial y el alcance de las bases estatales ha sido nítidamente establecido por este Tribunal Constitucional. El legislador básico, como legislador infraconstitucional, está sometido a esa doctrina, esto es, no puede alterar el reparto bases-desarrollo que ya ha efectuado el intérprete supremo de la Constitución aduciendo la libertad de configuración legal de las bases. Por ello, cuando el legislador básico contradice la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional sobre la articulación normativa bases-desarrollo en una determinada materia está actuando fuera de la Constitución. Así ocurre con la regulación que hace la LRSAL de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, cuando este Tribunal ha expresado en reiterada jurisprudencia que quedan fuera de la competencia básica estatal.

El Consejo de Estado había expresado con tal rotundidad en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, al Anteproyecto de la LRSAL la competencia autonómica en esta materia que sorprende el mantenimiento de las referencias al régimen jurídico de las entidades locales menores, más allá del reconocimiento de su existencia, que sería lo básico en este punto. Según el Consejo de Estado, todos los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes autonómicas sobre régimen local aprobadas en desarrollo de sus previsiones atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia para crear este tipo de demarcaciones.

Ocurre que la doctrina de este Tribunal Constitucional había sido clara y, por tanto, basta con remitirse a ella. Refiriéndose con carácter general a todas las entidades locales no necesarias, la STC 214/1989 –que declaró inconstitucional un precepto básico en el que se reconocía al Estado la facultad de atribuir competencias a las entidades de ámbito inferior al municipio- dejó sentado que tales entidades entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que gocen de la correspondiente competencia. Se trata, en consecuencia, de unas entidades con un fuerte grado de *interiorización* autonómica por lo que en su creación o en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado debe quedar al margen. Como señaló expresamente la STC 214/1989, «corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales » (FJ 4).

A diferencia de municipios y provincias, no están garantizadas constitucionalmente, de manera que “sólo los órganos de las correspondientes CCAA (...) son competentes para crear o suprimir”, negándose “la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia por decisión propia” tales entidades (STC 179/1985), por lo que “la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, corresponde a las CCAA”, sin perjuicio del artículo 149.1.18 CE cuya aplicación se vincula, en este supuesto, a la garantía de la autonomía local de municipios y provincias.

En ese sentido, el Tribunal ha declarado que esta competencia autonómica no excluye ciertamente la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, vinculada, como se ha dicho, a la garantía de la autonomía de municipios y provincias, pero excluye la posibilidad de que el Estado “cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas entidades locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas son competentes para crear o suprimir” (STC 179/1985).

A partir de esta doctrina, cuando el artículo 24 bis regula el proceso de creación de estos entes de ámbito territorial inferior al municipio está limitando de manera injustificada la libertad de creación de tales entidades de la que gozan las CCAA, en cuyo ejercicio el Tribunal Constitucional ha desvinculado al Estado. Aunque el artículo 24 bis 1 indica que "las leyes de las CCAA sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica...", luego, en los siguientes apartados, se adentra en la regulación de estas entidades, vulnerando con ello la competencia para establecer las bases del artículo 149.1.18. Así, el apartado 2 establece a quien corresponderá la iniciativa de creación o la obligación de que el Ayuntamiento sea oído: "La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último deberá ser oído en todo caso".

En realidad, la propia LRSAL refuerza la inconstitucionalidad de previsiones como las referidas a la regulación de la iniciativa para constituir un ente territorial inferior al municipio por extralimitación de las bases estatales. Recuérdese que en virtud del nuevo artículo 3.2 LRBRL (artículo Primero, apartado dos LRSAL) estos entes territoriales de ámbito inferior al municipio no tienen la consideración de entidad local. Por tanto, su regulación no puede vincularse de forma alguna a la garantía de la autonomía local, que, como hemos visto, justifica la competencia del Estado para establecer las bases en este ámbito. En consecuencia, el legislador está actuando fuera del ámbito de lo básico, con vulneración del artículo 149.1.18 CE pues, obviamente, la regulación de lo que no es entidad local, por expresa previsión de la nueva redacción del art. 3.2 LRBRL, no puede sustentarse en la garantía de la autonomía local.

Por el mismo motivo debe declararse la inconstitucionalidad del apartado tercero, en virtud del cual: "Sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera" (LOEPSF). Por un lado, al

no ser entes locales, nada puede decir el legislador estatal sobre su creación pues no afectará a la garantía constitucional de la autonomía local en la que se sustenta la competencia básica estatal. Por otro lado, la referencia a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no constituyen un título competencial para el Estado que pueda alterar el reparto competencial, como se ha expuesto. Habilita para adoptar las medidas preventivas, correctoras y coercitivas que se prevén en la mencionada LOEPSF, pero no permiten alterar el reparto competencial entre el Estado y las CCAA pues no es un título competencial. Recordamos lo establecido en el artículo 135.6 CE según el cual son las propias CCAA quienes “de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”

También a partir de la doctrina establecida por este Tribunal sobre las entidades de ámbito territorial inferior al municipio debería declararse la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria cuarta que regula su disolución. En concreto, resulta contrario a la Constitución por extralimitación de las bases estatales el apartado 2, según el cual “Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución”. Y, especialmente, el apartado 3 cuando más allá de establecer la causa de disolución concreta a quien le corresponde acordarla: “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” y las consecuencias concretas de la disolución en relación al personal (“a) Que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial este integrada”) y a los derechos y obligaciones (“b) Que el Ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones”). Parece evidente que estos aspectos

procedimentales en ningún caso pueden incluirse en unas bases que en relación a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio se vinculan exclusivamente a la "garantía de la autonomía de municipios y provincias", como había establecido la STC 179/1985.

A mayor abundamiento, el incumplimiento de un trámite administrativo que, en principio, no tiene nada que ver con las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, conlleva, de forma desproporcionada, la supresión de la entidad local afectada.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, ocho, LRSAL que da nueva redacción al artículo 25.2 LRBRL sobre las materias de competencia propia de los municipios por exceder las bases del artículo 149.1.18 CE.

En el nuevo artículo 25.2 LRBRL se recoge un listado de materias en las cuales el municipio ejercerá en todo caso competencias propias que puede vulnerar el espacio competencial autonómico si se interpreta como un listado cerrado que no pueda ser ampliado por el legislador sectorial autonómico. En puridad determina con carácter básico el alcance de las materias sobre las que los municipios ejercerán las competencias propias, limitando la lista de materias que eran objeto de estas competencias. Por ello, en este punto, resulta necesaria una interpretación conforme que garantice el desarrollo normativo autonómico a partir del mínimo competencial establecido por el legislador estatal pues otra interpretación resulta contraria a la Constitución y, como se explicará a continuación, hay razones para pensar que el legislador estatal ha pretendido configurar ese listado como la enumeración cerrada de las materias sobre las cuales los municipios pueden ejercer competencias.

En efecto, la consideración del listado de materias del art. 25.2 LRBRL como *numerus clausus* supone desconocer la capacidad de la legislación sectorial autonómica o los propios Estatutos de Autonomía para prever otros supuestos de materias de competencia propia de los municipios a partir de las competencias autonómicas sobre régimen local. Hasta ahora el artículo 25.2 LRBRL se había concebido como un *mínimo* competencial propio, imprescindible pero ampliable en función de las decisiones que adoptase el legislador sectorial autonómico. Sin embargo, ahora parece configurarse como un *máximo* en cuanto el objetivo de la disposición parece ser “cerrar” el ámbito material en el que los municipios pueden tener competencias propias. Como señaló el Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto, se estaría pasando de un listado abierto de competencias susceptibles de ser reconocidas legalmente a los municipios a enunciar tales

competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada, de modo que las competencias atribuidas a los mismos por medio de una ley autonómica pasarían a ser de las denominadas en la Ley “distintas a las propias y delegadas”. Y no puede olvidarse que esta Ley limita el ejercicio de estas competencias en cuanto se hace depender su ejercicio de dos informes sobre ejecución simultánea y sostenibilidad financiera, respectivamente.

Distintos elementos apuntan en el sentido de que el legislador ha querido ceñir las materias de competencia propia de los municipios a las mencionadas en el art. 25.2, sin posibilidad de ampliación autonómica. Así, en primer lugar, mencionamos las consecuencias que se extraen de su tramitación parlamentaria. Durante la tramitación del proyecto de ley en el Congreso se añadió un apartado sexto al artículo 25 que reconocía a las CCAA la posibilidad de ampliar ese listado de competencias propias de los municipios (“Cuando, por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales atribuyan a los municipios competencias propias en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del presente artículo...”). Sin embargo, este apartado desapareció en el Informe de la Ponencia del Senado sin que volviera a aparecer en lo sucesivo, reflejando con ello la voluntad del legislador de excluir dicho supuesto. Aunque la *mens legislatoris* no puede suplantar en ningún caso a la *mens legis*, esto es, la disposición legal debe ser entendida en el marco del ordenamiento jurídico y no según la intención de quien la redactó, ni siquiera de quienes la aprobaron, constatar la auténtica voluntad del legislador coadyuva a una adecuada interpretación de la norma. En segundo lugar, en el mismo sentido interpretativo incide también la Disposición Adicional Segunda LRSAL, que regula el régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra. En el apartado segundo se indica expresamente que “La Comunidad Foral de Navarra podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”. Por ello, cuando se ha querido reconocer a una determinada Comunidad Autónoma esta

facultad para atribuir competencias propias a los municipios se ha hecho de forma expresa. En realidad, constituye una excepción que se indica expresamente, a diferencia de lo que ocurre en el resto del Estado. Incluso, en tercer lugar, algunas de las materias que antes eran competencia de los municipios y han sido excluidas del nuevo listado del art. 25.2, la propia LRSAL considera que son competencias autonómicas en la Disposición Transitoria primera (salud) o segunda (servicios sociales) pretendiendo impedir con ello que la propia legislación autonómica pueda considerarlas competencias municipales, sin perjuicio de la posible delegación por el procedimiento establecido en la propia Ley.

En suma, el legislador básico estatal parece pretender que los municipios no tengan más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25.2 LRBRL, sin perjuicio de las delegadas (artículo 27 LRBRL) y las “distintas a las propias y delegadas” (artículo 7.4 LRBRL), con los condicionantes que allí se establecen. Se pretende impedir de esta forma la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las CCAA en ejercicio de las competencias conferidas por sus respectivos Estatutos o incluso, recogidas expresamente en éstos. El problema radica en que esta limitación, más allá de contradecir la propia concepción de lo básico como un mínimo común que permite el desarrollo normativo autonómico con alcance diferenciador, supone contradecir también la propia doctrina del TC en esta materia establecida en la STC 214/1989. Conforme a esta sentencia al Estado le incumbe “garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la autonomía local” pero “la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra forma- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.

Por ello, para adecuarse a la doctrina de este Tribunal, el artículo 25.2 LRBRL debería ser interpretado como no limitativo de la posible ampliación de competencias propias de los municipios por parte de la legislación autonómica o del propio Estatuto de Autonomía pues otra interpretación entraría en contradicción con

la Constitución, al haberse extralimitado el legislador estatal al configurar las bases. En definitiva, esta pérdida de libertad de configuración política del legislador sectorial (señaladamente del autonómico) y del propio Estatuto de Autonomía debe ser evitada recurriendo a una “interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad” del artículo 25.2 LRBRL.

En puridad, al pretender imponer al legislador sectorial autonómico el listado del artículo 25.2 LRBRL para la atribución de competencias propias a los municipios (si esta fuera la interpretación finalmente adoptada) se limita la atribución de competencias municipales a una suerte de *habilitación positiva* toda vez que el legislador sectorial deberá determinar la competencia municipal propia garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública. En sentido contrario, el legislador básico prohíbe al legislador sectorial la *delimitación negativa* de las competencias municipales limitando la regulación autonómica a la dimensión supralocal de la materia o actividad, con el fin de evitar la duplicidad que provocaría dejar que la entidad local determine el alcance de su potestad normativa. Resulta evidente el menoscabo tanto de la autonomía de las CCAA como de los municipios que ello supone. La cuestión controvertida es si esta limitación se halla amparada por el título competencial del artículo 149.1.18 CE que autorizaría al Estado para fijar el régimen jurídico de las competencias municipales y legitimaría, por tanto, establecer un orden de prelación en el ejercicio de las competencias municipales y, en paralelo, imponer el mismo criterio a los legisladores autonómicos al atribuir competencias municipales. La respuesta debe ser negativa. La imposición del orden de prelación al legislador autonómico incurre en inconstitucionalidad porque implica que el legislador básico no delimita en negativo la competencia autonómica cuando fija las bases sino que lo hace en positivo obligando al correspondiente legislador sectorial a un determinado ejercicio de una competencia de su exclusiva titularidad. La pretensión no sería, en este sentido, la de establecer “lo básico” en la materia sino, en puridad, materialmente armonizadora.

A mayor abundamiento, puede aducirse que una de las interpretaciones del apartado 4 del artículo 25 puede ser la siguiente: cuando una Comunidad Autónoma atribuya competencias propias a los municipios debe presentar una memoria económica donde acredite que la asignación de competencias municipales (el principio de descentralización y proximidad) no supondrá incremento de costes (principios de estabilidad y sostenibilidad), de tal forma que si la provisión centralizada fuera más económica que la descentralizada, incurriría en ilegalidad si reconociera competencias en la materia a los municipios. El apartado 5 del mismo artículo impone al legislador sectorial la determinación de competencias propias. El término “determinará” obliga al legislador correspondiente a precisar funciones y especificar materias, no con el fin de blindar la exclusividad de la competencia municipal, sino, por el contrario, con el objetivo de eliminar o, al menos, reducir el margen de la potestad normativa municipal. Los efectos jurídicos de este mandato: el legislador sectorial, por imperativo del legislador básico, debe adoptar la forma de un habilitador positivo de la potestad normativa municipal, no cabe que delimite la competencia municipal mediante vinculación negativa, circunscribiendo su regulación al ámbito supralocal (autonómico) de tal forma que el municipio module el ejercicio de su potestad normativa. De ambos apartados se deriva un motivo de inconstitucionalidad: el legislador básico obliga al legislador sectorial autonómico, en materias de su exclusiva competencia, a un determinado ejercicio, imponiéndole un orden de prelación en la asignación de competencias: propias y delegadas, sin que pueda atribuir competencias distintas de ambas categorías.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, diez, LRSAL, que modifica el artículo 27 LRBRL sobre la delegación de competencias de las CCAA en los municipios por vulneración de la autonomía de las CCAA (artículo 137 CE) y extralimitación de las bases estatales (artículo 149.1.18 CE). Por conexión, inconstitucionalidad del artículo primero, tres, LRSAL, que da nueva redacción al artículo 7.3 LRBRL en relación a los elementos a incluir en la delegación, por vulnerar la autonomía de las Comunidades Autónomas reconocida en el artículo 137 CE y suponer una extralimitación de las bases estatales (artículo 149.1.18 CE) y de la Disposición Adicional novena LRSAL.

En este precepto se prevé un procedimiento de delegación de competencias que vulnera la autonomía de las Comunidades Autónomas constitucionalmente reconocida (artículo 137 CE) pues, aunque, ciertamente, no incluye un listado cerrado de las competencias susceptibles de delegación a los municipios, la regulación detallada de las condiciones de la delegación puede considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18 CE.

La delegación es una técnica instrumental de colaboración entre los municipios, el Estado y las CCAA (SSTC 84/1982, FJ 4; STC 214/1989, FJ 11) sustentada en la relación bilateral entre el titular de la competencia delegada y quien recibe la delegación. El legislador básico estatal sobre régimen local estatal puede establecer un mínimo normativo común sobre el procedimiento de delegación de competencias de las CCAA a los municipios, con el carácter limitado que procede cuando se trata de establecer bases sobre aspectos procedimentales u organizativos. En este sentido, no puede condicionar esta relación de colaboración entre el titular de la competencia, la Comunidad Autónoma, y el delegado, el municipio.

Por ello, al establecer las características de la delegación o los mecanismos de control de la eficiencia, con carácter imperativo, se está excediendo la competencia

del Estado para establecer las bases sobre el procedimiento de delegación, e invadiendo, con ello, el espacio competencial de las CCAA. Seguramente se puede exigir desde la legislación básica estatal que estas delegaciones tengan, en cualquier caso, un tiempo mínimo de duración, que “no podrá ser inferior a 5 años” según el apartado 1; también que se cumpla con las exigencias de la LOEPSF, e incluso establecer medidas de control con ese fin, pero lo que no resulta constitucionalmente adecuado es imponer a la Comunidad Autónoma desde la legislación del Estado las condiciones específicas en que debe realizarse esta delegación o las materias a las que puede referirse, aun cuando se acompañe de la expresión “entre otras”.

En este sentido, resultan contrarias a la Constitución, por extralimitación de las bases las siguientes disposiciones:

-. En el apartado 2 el inciso según el cual “dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos”, en cuanto por su carácter imperativo condiciona la actuación del titular de la competencia a partir de una presunción de un listado cerrado de competencias autonómicas y la posibilidad de delegar la restantes que no encuentra encaje en la propia articulación normativa bases-desarrollo.

-. En el apartado 3 el listado de competencias delegables en cuanto aun cuando no es un listado cerrado pues se incluye la expresión “entre otras” la incorporación de un listado condiciona la actuación del titular de la competencia que puede delegar aquellas que considere conveniente, sin que el legislador estatal pueda interferir en esa decisión. Parece claro que la relación de las materias que pueden ser delegadas excede a las bases sobre el procedimiento de delegación.

Debe señalarse, además, que la reforma contradice las referencias específicas que hacen algunos Estatutos sobre el amplio margen de maniobra de que disponen las CCAA para regular la delegación de sus competencias a los entes locales, especialmente en lo referente a las facultades de control que decidan reservarse (artículo 93.2 EAAnd; artículo 50.2 EAEL, artículo 59.3 EAEx). En cualquier caso, al utilizarse en el apartado 4 la forma verbal “podrá” se evita el carácter imperativo del

que podría derivar su inconstitucionalidad. Se nos presenta, por tanto, como posibilidades de actuación que no vinculan al delegante.

En conexión, se plantea también la inconstitucionalidad del artículo primero, tres, LRSAL, que da nueva redacción al artículo 7.3 LRBRL, en relación a los elementos a incluir en la delegación, por vulnerar la autonomía de las Comunidades Autónomas reconocida en el artículo 137 CE. Esta disposición establece que las Comunidades Autónomas “preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”. No se cuestiona la justificación de la previsión; la inconstitucionalidad radica en que no se puede imponer a otra administración, en este caso a la autonómica, como debe actuar en relación a competencias delegadas, esto es, competencias de titularidad autonómica. Por ello, las funciones de dirección, control y coordinación pertenecen también al exclusivo ámbito de potestades de la Administración delegante. En este sentido, vulnera la autonomía de las Comunidades Autónomas reconocida en el artículo 137 CE.

También por conexión podría extenderse la tacha de inconstitucionalidad a la Disposición Adicional novena LRSAL toda vez que impone, para el 31 de diciembre de 2014, la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las CCAA y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario.

-. Inconstitucionalidad del artículo primero, dieciséis, LRSAL, que da nueva redacción al artículo 57 LRBRL en relación a la regulación de los consorcios por extralimitación de las bases estatales (artículo 149.1.18 CE).

Otro supuesto de extralimitación de las bases estatales sobre régimen local lo encontramos en el tratamiento de los consorcios que hace el nuevo artículo 57 LRBRL. Forma parte de un conjunto de modificaciones de la LRBRL incluidas en la LRSAL que pretenden restringir las entidades del sector público local. En este supuesto, la posible inconstitucionalidad que se traslada a este Tribunal es la derivada de su párrafo tercero cuando señala que “la constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos”.

En este caso, más allá de la posible lesión de la autonomía local, de la que nos ocupamos en otro apartado de este escrito, la extralimitación de las bases debe vincularse al propio reconocimiento estatutario de la competencia autonómica sobre esta cuestión. El artículo 160.1 del Estatuto de Cataluña o el artículo 60.1 a) del Estatuto de Andalucía, con una redacción idéntica, consideran competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma las “técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales o consorciales”. La regulación de los consorcios es una manifestación de la potestad autonómica para organizar y

gestionar sus servicios, atribuida expresamente como exclusiva en algunos Estatutos (artículo 71.6, en relación con artículo 150 Estatuto de Cataluña).

Procede trasladar aquí la argumentación planteada al inicio sobre la necesidad de conciliar las bases estatales con el contenido estatutario, derivada de la interpretación conjunta de los Fundamentos jurídicos 36 y 37 de la STC 31/2010. Eso significa, en la práctica, que deberá respetarse el espacio competencial autonómico establecido en el Estatuto pese a no ser exclusivo sin que pueda ser cubierto por el legislador básico estatal, que debe determinar los “principios y bases” en consonancia con la previsión estatutaria. Deberá determinarse, por tanto, el alcance de ese espacio competencial autonómico. El Tribunal Constitucional ha señalado que el art. 149.1.18 CE habilita al Estado para establecer un modelo común en la organización de las entidades instrumentales locales (STC 143/2013, FJ 7). Sin embargo, en el supuesto que analizamos no se establece un modelo sino que se incide sobre uno de sus componentes para imponerle unos condicionantes tan estrictos que excluyen o hacen muy difícil la asociación voluntaria de municipios para la prestación de estos servicios, pese a tratarse de una fórmula reconocida por el propio legislador básico estatal, los Estatutos de Autonomía y la propia Carta Europea de Autonomía Local. Por ello, cuando el legislador estatal introduce límites a la posibilidad de constituir consorcios, hasta el punto de establecer que sólo podrán crearse cuando no resulte posible un convenio está vulnerando el reparto competencial derivado del artículo 149.1.18 y, en su caso, de la previsión estatutaria.

Por otro lado, parece claro que el título habilitante del Estado para extralimitarse de las bases estatales invadiendo el espacio competencial autonómico no puede ser el artículo 135 CE, que puede justificar la incorporación de controles o condicionantes a la actuación de las distintas administraciones pero, como se ha explicado ya en este escrito, no habilita para la alteración del reparto competencial entre el Estado y las CCAA en cuanto no es una regla de distribución de competencias. Por tanto, debe ser el título para establecer las bases sobre régimen local del artículo 149.1.18

CE que, como hemos visto, ha de conciliarse con lo establecido en el Estatuto y, en ese sentido, la regulación por la legislación básica local de la constitución de consorcios es un “desarrollo” de la materia que, al hacerlo el Estado, vulnera el artículo 149.1.18 CE.

Finalmente, la previsión del art. 57.3, al condicionar drásticamente la posibilidad de crear consorcios, haciéndolo depender de que no sea posible un convenio, también vulnera el art. 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones, enumeradas al inicio de este recurso, la Carta Europea de Autonomía Local actúa como límite externo para el legislador básico estatal en materia local.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, veintiuno, LRSAL, que modifica el artículo 85.2 LRBRL, sobre las formas de gestión de los servicios públicos por extralimitación de las bases estatales del artículo 149.1.18 CE.

Por razones similares a las expuestas en relación al artículo 57.3 se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la nueva redacción del artículo 85.2 LRBRL en cuanto también en este punto nos hallamos ante condicionantes en la forma de gestión de los servicios públicos que no pueden encuadrarse en las bases estatales sino que son decisiones que competen al desarrollo normativo autonómico. El nuevo art. 85.2 enumera las formas de gestión de los servicios públicos señalando la prioridad de la gestión inmediata por la propia entidad local o por organismo autónomo sobre la gestión por entidad pública empresarial o por sociedad mercantil. En concreto, indica el segundo párrafo del artículo 85.2 que, “sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) (entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b) (gestión por la propia entidad local y organismo autónomo local), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión”.

En este sentido, más allá de vulnerar la autonomía local, de lo que nos ocupamos en otro apartado, resulta incompatible con determinadas previsiones estatutarias que reservan a las Comunidades Autónomas la competencia sobre las modalidades de prestación de los servicios públicos. De nuevo en este caso la legislación básica local parece superponerse a lo establecido en los Estatutos que han reconocido como competencia autonómica las “modalidades de prestación de los servicios públicos” (artículo 60.1 c Estatuto de Andalucía). La prelación de unas formas de gestión de los servicios públicos sobre otras, más allá de su enumeración, no puede

considerarse incluida en los principios básicos que corresponde establecer al Estado so riesgo de dejar a la Comunidad Autónoma sin espacio normativo para el desarrollo de las bases en una materia que ha sido considerada de competencia exclusiva autonómica. Además, parece claro que la concreción de esta prelación entre las distintas formas de gestión va más allá de la configuración del modelo común de organización de los entes instrumentales, considerado básico en la STC 143/2013, FJ 7.

- Inconstitucionalidad de la Disposición transitoria undécima LRSAL que regula las mancomunidades de municipios por vulnerar las competencias autonómicas sobre corporaciones locales (artículo 148.1.2 CE) y autoorganización (artículo 148.1.1) con extralimitación de las bases estatales (artículo 149.1.18 CE).

Finalmente, se plantea la inconstitucionalidad de la Disposición transitoria undécima que se refiere a la disolución de las mancomunidades.

Las mancomunidades son organizaciones instrumentales para la gestión de obras y servicios de los municipios que las integran, con capacidad y personalidad jurídica propia para alcanzar estos fines. Por su naturaleza y finalidad -prestación de servicios concretos y ejecución de obras de competencia y responsabilidad de los municipios- constituyen una manifestación del derecho de los municipios a asociarse, en la doble vertiente de creación de mancomunidades y de libertad de no ser obligados a asociarse o permanecer en ellas, en la línea de lo que dispone el artículo 19 de la Carta Europea de Autonomía Local. De este modo, según la doctrina constitucional, en la medida en que estas entidades locales no son titulares de otros intereses que los de los municipios que les encomienden sus funciones «participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de las entidades locales que las forman» (STC 103 /2013, FJ 3).

Al igual que los consorcios, las mancomunidades son formas asociativas de competencia exclusiva autonómica (artículo 160.1 Estatuto de Cataluña; artículo 60.1 a) Estatuto de Andalucía), lo que no impide al Estado establecer las bases en la materia, como hemos comprobado (STC 31/2010). De hecho, el art. 44 LRBRL, que no resulta modificado por la LRSAL, considera básico el reconocimiento del derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades, el otorgamiento de capacidad y personalidad jurídica así como la determinación del contenido de los estatutos reguladores de estas entidades (ámbito territorial, objeto, competencia,

órganos, recursos y duración). A partir de estos elementos comunes, corresponde a las CCAA el desarrollo normativo de dicha legislación básica.

El problema se plantea cuando la Disposición Transitoria undécima LRSAL incorpora una regulación de la disolución de las mancomunidades que excede la competencia básica del Estado. En primer lugar, se debe mostrar cuando menos la extrañeza por lo establecido en el primer párrafo que menciona como causa de disolución de la mancomunidad la no adaptación de sus Estatutos a lo establecido en el mencionado art. 44. Y ello porque, como se ha dicho, ese artículo 44 no ha sido modificado por la LRSAL, esto es, no se ha producido ningún cambio legislativo que justifique dicha adaptación. La única explicación radica en el propio contenido del párrafo segundo de esta Disposición transitoria en el que se restringen las competencias de las mancomunidades exclusivamente a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos. Por ello, con una técnica legislativa defectuosa se está diciendo que los estatutos que recojan otras competencias deberán adaptarse a esta disposición, a riesgo de ser disuelta la correspondiente mancomunidad.

Pero, más allá de esta cuestión, lo importante es determinar si la regulación concreta de esa causa de disolución excede la competencia estatal para determinar las bases. El problema en este punto es que el legislador estatal no se limita a establecer la causa de disolución sino que concreta también el procedimiento. En ese sentido, asigna al órgano de gobierno autonómico la función de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de las mancomunidades: "El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma". Incluso se prevén en estas detalladas bases sobre el procedimiento de disolución las consecuencias concretas de esta disolución para el personal ("quedará incorporado en las Entidades locales que formaran parte de ellas de acuerdo con lo previsto en sus estatutos") y para sus derechos y obligaciones ("Las entidades locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones"). Esto significa que el legislador básico estatal establece el procedimiento de disolución, actuación que por su propia

naturaleza debe considerarse "desarrollo" y, por tanto, no compete al Estado sino que debe incluirse en la competencia autonómica de autoorganización (artículo 148.1.1 CE). Ya sabemos que las bases estatales tienen un menor alcance cuando se refieren a cuestiones organizativas o procedimentales, como es el caso (STC 143/2003, FJ 4; STC 150/1999, FJ 3) y esa doctrina es aplicable a esta supuesto para considerar que el legislador estatal se ha extralimitado al establecer las bases con vulneración del art. 149.1.18 CE.

2. VULNERACIÓN DE LA RESERVA A LEY ORGANICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECIDA EN MATERIA FINANCIERA Y DE LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En un segundo bloque, englobamos distintas disposiciones de la LRSAL que incluyen mecanismos compensatorios de deudas públicas establecidos por el legislador estatal en relación a las transferencias financieras que el Estado debe hacer a las CCAA. Pese a la ausencia de voluntariedad, nos hallamos ante formas de colaboración financiera entre el Estado y las CCAA en cuanto por su naturaleza y efectos son actuaciones que interfieren en las relaciones financieras entre ambas administraciones. Por ello, la tacha de inconstitucionalidad primera es que se ha soslayado la reserva de ley orgánica establecida en el art. 157.3 CE, al regularse en una ley ordinaria, y en algún caso también la reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE. Por otro lado, por su carácter unilateral y la imposición obligada a las CCAA por parte del Estado, también parece vulnerarse la autonomía financiera de las CCAA. Los supuestos concretos en los que se advierten estos contenidos contrarios a la Constitución son los siguientes:

-Inconstitucionalidad del artículo primero, diecisiete LRSAL, que introduce el artículo 57 bis LRBRL sobre garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas por las CCAA a las entidades locales por vulnerar la autonomía financiera de las CCAA (artículo 156 CE) y la reserva de ley orgánica sobre las formas de colaboración financiera entre el Estado y las CCAA del artículo 157.3 CE.

Este precepto prevé un régimen jurídico de la garantía de pago por parte de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias delegadas que vulnera las competencias autonómicas cuando indica, en su apartado 1, que dicha

delegación, o los convenios suscritos con entidades locales, deberán incluir “una cláusula de garantía del cumplimiento de esos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación”. En el mismo sentido, establece el apartado 2 que “los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior”.

Pese a su carácter unilateral, esta cláusula de garantía que habilita al Estado para retener el pago de las transferencias a las CCAA y destinarlas a los municipios a fin de garantizar la financiación de las competencias delegadas es una previsión que interfiere en las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA. El art. 157.3 CE señala que “sólo mediante una Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las CCAA y el Estado” (SSTC 96/1990; 192/2000). En consecuencia, a partir de estas referencias constitucionales, parece claro que esta cláusula de garantía de pago establecida en una ley ordinaria, al margen de la Ley Orgánica a la que remite la Constitución, vulnera la reserva de ley orgánica en materia financiera. Existe una inconstitucionalidad formal derivada de la fuente utilizada para establecer esta garantía de pago.

Además, por su carácter de imposición unilateral por parte del Estado puede vulnerar la autonomía financiera de las CCAA. El artículo 156.1 CE señala que las CCAA “gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. De igual forma, el artículo 157.1 CE prevé, entre los recursos de las CCAA, “otras participaciones en los ingresos del Estado” (a) así como “otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales

del Estado". Respecto a la vulneración del artículo 156 CE, la STC 13/2007 establece que "con relación al principio de suficiencia financiera hemos dicho ya que ésta va íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política. Ello exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (SSTC 289/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 2; 168/2004, FJ 4; 179/2006, FJ 3)". La autonomía financiera conlleva, entre otros contenidos, gozar de plena autonomía para aplicar libremente los recursos, sin controles externos y de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por las propias instituciones de autogobierno, en los que se encuentran los ingresos procedentes de transferencias y asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.

La vulneración de dicha autonomía financiera viene dada porque el Estado no ha respetado el carácter bilateral del principio de cooperación que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que podría haberse defraudado al disponer la aplicación de esta técnica de extinción de deudas al margen de la voluntad de las administraciones autonómicas. Al respecto, la STC 13/2007 ha primado el principio de colaboración, vinculado a la idea de voluntariedad y consustancial a la estructura compuesta del Estado autonómico, resaltando "que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos" y relacionándolo con el deber mutuo de lealtad institucional. Para la realización de este principio en relación con la actividad financiera del Estado y las CCAA están previstos, precisamente, determinados órganos colegiados y consultivos como, en algunas CCAA, la Comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 3 LOFCA), órganos de colaboración cuya intervención no se ha previsto en la regulación ahora analizada, sino que se establece la imposición unilateral de la medida por parte del Estado. Sin embargo, esta previsión normativa adopta un

mecanismos unilateral de retención que excluye completamente a la Comunidad Autónoma, a la que se le impone la obligación de incluir la garantía económica en cuestión en los acuerdos y convenios de delegación de competencias sin preverse siquiera un trámite de audiencia a la misma antes de realizar la técnica establecida.

Por los mismos motivos, debería declararse la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional octava LRSAL, de la Disposición Adicional undécima LRSAL, del apartado cinco de la Disposición Transitoria primera LRSAL y del apartado 5 de la Disposición Transitoria segunda.

- Inconstitucionalidad de la Disposición adicional octava LRSAL que prevé la retención de recursos por incumplimiento de obligaciones financieras por vulnerar la autonomía financiera de las CCAA (artículo 156 CE) y la reserva de ley orgánica para regular la colaboración entre Estado y CCAA en materia financiera (artículo 157.3 CE).

La Disposición Adicional octava de la LRSAL bajo la denominación "Cumplimiento de obligaciones tributarias respecto de bienes inmuebles de la Seguridad Social transferidos a otras Administraciones Públicas" se refiere a la retención de recursos que deban ser transferidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al ente público que incumpla las obligaciones tributarias correspondientes a los bienes inmuebles que le hubieran sido adscritos por la Seguridad Social y en las cuales se habría subrogado por disposición del artículo 81.1 d) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994. Para el caso de las deudas correspondientes a tributos locales, que son los que parecen tener en cuenta al legislador, al limitarse la aplicación de la norma introducida a "obligaciones tributarias que afecten a los bienes inmuebles" resultan plenamente aplicables los argumentos utilizados en relación al artículo 57 bis LRBRL para declarar la inconstitucionalidad del inciso "a los efectos de que se proceda a la retención de los recursos al sujeto obligado para hacer frente a dichos pagos en los términos en que se establezca legalmente".

-. Inconstitucionalidad de la Disposición adicional undécima LRSAL que prevé la compensación para la extinción de deudas por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (artículo 156 CE) y la reserva de ley orgánica para regular la colaboración entre Estado y CCAA en materia financiera (artículo 157.3 CE).

La Disposición Adicional undécima de la LRSAL bajo la denominación "Compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias" prevé la aplicación de la técnica de compensación para la extinción de las deudas que las CCAA pudiesen tener con las entidades locales en las materias de salud y de servicios sociales. En principio, la compensación entre deudas recíprocas de las entidades locales y las CCAA no significa más que una especificación de la regla general prevista en el artículo 109.1 LRBRL. Sin embargo, en cuanto pudiera ser el Estado el que practicara retenciones en el sistema de financiación de las CCAA para abonarle a los municipios los créditos que éstos tuvieran contra aquellas, habría incurrido en un posible vicio de inconstitucionalidad por vulnerar la autonomía financiera del artículo 156 CE al tratarse de una imposición unilateral y la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE por las mismas razones que se explicaban al analizar la inconstitucionalidad del artículo 57 bis LRBRL.

-. Inconstitucionalidad del apartado 5 de la Disposición Transitoria Primera y del apartado 5 de la Disposición Transitoria Segunda LRSAL.

Por las mismas razones debería declararse la inconstitucionalidad del último inciso del apartado 5 de las Disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL en cuanto prevén una cláusula de garantía de pago por las CCAA de los servicios vinculados a las facultades competenciales en materia de salud y servicios sociales, respectivamente, que asumen las CCAA como consecuencia de esta. Se indica expresamente, con una formulación idéntica en ambas Disposiciones transitorias que "(S)i la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello, se aplicarán retenciones en las transferencias que les corresponden por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora". En consecuencia, aun cuando la Comunidad Autónoma no preste los servicios en ejercicio de las competencias asumidas en virtud de esta Ley, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación provincial o equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma y si la Comunidad no transfiere las cuantías precisas para ello, "se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación". Parece claro que al imponerse de forma unilateral a las CCAA esta forma de actuar se está vulnerando la autonomía financiera de las CCAA (artículo 156 CE) y al incluirse en una ley ordinaria sectorial se está vulnerando la reserva a ley orgánica que hace el artículo 157.3 CE en relación a las "formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado".

- Inconstitucionalidad del artículo Primero, treinta, LRSAL que incluye el artículo 116 bis, apartado segundo sobre medidas a incluir en el plan económico financiero y apartado tercero, LRBRL sobre la colaboración entre Comunidad Autónoma y Diputación en el seguimiento de dichas medidas por vulnerar la reserva a ley orgánica del art. 135.5 CE.

En otro orden, pero también como consecuencia de la vulneración de la reserva a ley orgánica incluida en la Constitución, al regularse en ley ordinaria, y la autonomía financiera de las CCAA, al imponerse unilateralmente por parte del Estado, se recurre el artículo 116 bis LRBRL. Aunque posteriormente se analizará la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada derivada de la regulación del plan económico-financiero que deben formular las corporaciones locales cuando hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, ahora procede detenerse en la vulneración de la reserva a ley orgánica por los apartados segundo y tercero del mencionado artículo.

En el apartado segundo se enumeran las medidas que deberán incluir los municipios en el mencionado plan económico-financiero. Pese a que el nuevo contenido obligatorio para las entidades locales pretende presentarse como un *mero* complemento del contenido fijado en el artículo 21 LOEPSF (“Adicionalmente...”), es evidente que constituye un nuevo régimen incompatible con éste, que afecta, además, al *núcleo esencial* de tales planes, a saber, identificar las medidas que la administración incumplidora se compromete a adoptar para corregir las desviaciones en materia de déficit, deuda y/o regla de gasto. Resulta incuestionable que, desde la entrada en vigor de la LRSAL, la LOEPSF resulta inaplicable para los gobiernos locales en lo referente al contenido de los planes económico-financieros, toda vez que su obligado punto de referencia se ha trasladado a este artículo 116 bis LRBRL.

El problema es que el artículo 135.5 CE reserva a una ley orgánica el desarrollo de los principios y también la responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por ello, parece

evidente que este contenido “adicional” del plan económico-financiero que ahora prevé la LRSAL para las administraciones locales, incorporando medidas concretas de corrección como la supresión de competencias distintas a las propias y delegadas, gestión integrada o coordinada de servicios, incremento de ingresos, racionalización organizativa, supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio o propuesta de fusión, deberían incluirse en una ley orgánica en virtud de la reserva a esta fuente legal que hace el art. 135.5 CE y, en consecuencia, su inclusión en una ley ordinaria vulnera el mencionado precepto constitucional.

En cuanto al apartado tercero del nuevo art. 116 bis LRBRL, de acuerdo con esta disposición, la Diputación provincial o entidad equivalente “colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero”.

En este sentido, supone también una sustancial matización del régimen previsto al respecto en la LOEPSF, ya que su artículo 23.4 atribuye a las CCAA que ostenten la competencia sobre tutela financiera de los entes locales la aprobación y realización del seguimiento de los citados planes (“será la responsable de su aprobación y seguimiento”), de tal modo que son facultadas para realizar semestralmente los informes de seguimiento sobre la aplicación de las medidas previstas en los mismos (artículo 24.4 LOEPSF: “En las Corporaciones Locales el informe de seguimiento se efectuará semestralmente (...) por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o en su caso, por la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera”). El control o seguimiento del cumplimiento de los planes se configura, pues, en la LOEPSF como una *competencia* de la Comunidad Autónoma cuando ejerce la tutela financiera de los entes locales; mientras que, en virtud del artículo 116 bis LRBRL, pasa a ser necesariamente una *tarea compartida* entre ésta y las Diputaciones.

De esta forma, el artículo 116 bis LRBRL no sólo no respeta la reserva a ley orgánica que establece el artículo 135.5 c) CE para determinar “la responsabilidad

de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria” sino que contradice lo establecido en la Ley orgánica a la que remite el artículo 135, la LOEPSF. Desde estos presupuestos, parece evidente que el Estado no puede, en el marco de su competencia básico sobre régimen local, imponer a las CCAA esa colaboración de las Diputaciones, soslayando lo establecido sobre esta cuestión en la LOEPSF.

Cabría cuestionarse si la competencia del Estado, *ex* artículo 149.1.14 CE, le permite orillar o alterar el régimen competencial de las CCAA que han asumido la tutela financiera de las entidades locales en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Es cierto que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que otros títulos competenciales del Estado (el aludido, pero también el 149.1.11 CE) lo habilitan para actuar en esta esfera, y así se confirmó expresamente en materia de estabilidad presupuestaria en la STC 134/2011 (FFJJ 15-17). Pero estas referencias jurisprudenciales se construyeron en supuestos en los que era la propia Administración General del Estado la que se incorporaba a esa relación en principio bilateral o asumía alguna función al respecto, por lo que no pueden extenderse a un caso como el presente en el que es el propio nivel de gobierno objeto de tutela el que se suma a la tarea de control, al margen de lo previsto en la ley orgánica.

3. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS AL MARGEN DE LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN.

Más allá de la vulneración del espacio competencial autonómico, en los términos expuestos, merece una atención específica la pretensión de la LRSAL de que las CCAA asuman, por directa y unilateral atribución de esta Ley, la titularidad de competencias municipales relativas a educación (Disposición Adicional decimoquinta), salud (Disposición transitoria primera), servicios sociales (Disposición transitoria segunda) y servicios de inspección sanitaria (Disposición transitoria tercera). Como se especifica en estas disposiciones, a través de ellas se atribuyen a las CCAA la titularidad de competencias en las materias anotadas. Por ello, las mencionadas Disposiciones son nítidamente contrarias a la Constitución en cuanto pretenden la atribución de competencias a las CCAA al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos.

En primer lugar, la Disposición Adicional decimoquinta LRSAL establece la asunción por las CCAA de las competencias que se prevén como propias del Municipio relativas a la educación, en concreto, "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". El artículo 25.2 LBRL establece estas facultades competenciales relativas a la materia educación como propias de los municipios (apartado n). Sin embargo, esta Disposición Adicional las atribuye a las Comunidades Autónomas con dos previsiones específicas. En primer lugar, las normas reguladoras del sistema de financiación de las CCAA y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las CCAA asumirán la titularidad de esas competencias y, en segundo lugar, se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

En segundo lugar, la Disposición Transitoria primera LRSAL establece que las CCAA asumirán la titularidad de las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, que se habían previsto como propias de los municipios hasta la redacción actual de la LRBRL. Por tanto, en este caso, a diferencia de lo que hemos visto en las competencias en materia educativa, no se recogen como propias del Municipio en el artículo 25 LRBRL, aunque si lo hacen algunos Estatutos de Autonomía, en concreto el Estatuto de Cataluña (artículo 86.2 g). La LRSAL las atribuye a las CCAA en un proceso que durará un plazo máximo de cinco años, durante el cual las CCAA deberán asumir de forma progresiva, un veinte por ciento anual, la gestión de los servicios asociados a estas competencias sanitarias (apartado dos). A estos efectos, la Comunidad Autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios (apartado dos) y podrá delegar dichas competencias en municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes (apartado cuatro). Como se advierte, la decisión es unilateral del Estado e impuesta a las CCAA a través de la aprobación de esta ley ordinaria. Nada se dice en relación al traspaso de medios económicos, materiales y personales, sino únicamente la referencia a que esta asunción competencial se hará “de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales” (apartado uno).

Con una redacción similar, aunque con mayor trascendencia práctica, la Disposición Transitoria segunda LRSAL establece la asunción por las CCAA de la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social con fecha de 31 de diciembre de 2015. También en este caso, la Ley impone a las CCAA la asunción con fecha de 31 de diciembre de 2015 de la gestión de los servicios sociales municipales, sin que el receptor de las facultades participe en el proceso. El artículo 25 LRBRL no recoge ya estas facultades competenciales como propias del Municipio pero, como indica expresamente esa Disposición transitoria, así ocurría hasta la aprobación de esta Ley y así se reconoce en algunos Estatutos de Autonomía. En este sentido, el artículo 92.2 c) del Estatuto de Autonomía de

Andalucía establece que los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre la "gestión de los servicios sociales comunitarios" o el Estatuto de Cataluña incluye entre estas competencias propias "la prestación de los servicios de atención a las personas, los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes" (artículo 86.2 m). Tampoco se dice nada en relación al traspaso de medios económicos, materiales y personales, pero se hace una referencia a que esta asunción competencial se hará "de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales".

Finalmente, la Disposición Transitoria tercera LRSAL señala que, desde la entrada en vigor de esta Ley, las CCAA prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

En consecuencia, en estas Disposiciones, bien bajo determinadas condiciones (educación) bien sujetas a plazos de implantación (salud y servicios sociales), la Ley atribuye a las CCAA la titularidad de estas facultades competenciales en las materias de educación, salud, servicios sociales o servicios de inspección sanitaria, con independencia de quien las hubiera venido ejerciendo.

Lo realmente trascendente es el procedimiento de asunción de competencias por las CCAA que se pretende instaurar. La inconstitucionalidad de estas Disposiciones radica en que suponen la atribución de competencias al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. Es evidente que, pese a la denominación del artículo, no estamos ante la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, que no participa en el proceso, sino ante su atribución *ope legis* por parte del Estado, a través de un procedimiento inédito hasta la actualidad y sin sustento constitucional.

Las facultades competenciales de titularidad autonómica son las previstas en el Estatuto de Autonomía en cuanto el artículo 147.2 d) CE menciona entre los contenidos necesarios del Estatuto "las competencias asumidas dentro del marco

establecido en la Constitución” y, según el artículo 149.3 CE “las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Es importante recordar, a estos efectos, que conforme a este artículo 149.3, la “competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...”. Es el denominado principio dispositivo, clave de bóveda del proceso de construcción del Estado autonómico. De ello se deduce que la CA es titular de las competencias que ha asumido en su Estatuto.

Ese marco competencial se completa con la posible atribución extraestatutaria de facultades competenciales de titularidad estatal a las CCAA a través de las leyes previstas en los dos primeros apartados del artículo 150 CE: las leyes marco (artículo 150.1 CE) y las leyes orgánicas de transferencia y delegación (artículo 150.2 CE) que han tenido una utilización relevante para el desarrollo del Estado autonómico. A través de estas leyes se puede ampliar el espacio competencial de las CCAA por la voluntad discrecional del Estado, es decir, el Estado atribuye unilateralmente facultades competenciales de su titularidad a las Comunidades Autónomas habiendo previsto, en todo caso, la “correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”. En ese sentido, estas leyes, constitucionalmente previstas, cumplen una “función atributiva de competencias” (STC 76/1983), si bien con un carácter “excepcional, extraordinario o residual” (STC 15/1989). Por ello, ha dicho el Tribunal Constitucional que la “distribución de competencias se concreta por el juego combinado de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y, residualmente, las leyes orgánicas a que se refiere el artículo 150.2 CE” (STC 15/1989).

Por tanto, estos son los cauces constitucionales para la asunción de competencias por las CCAA, que hacen el reparto competencial plenamente previsible. A ellas pueden añadirse otras leyes a las que remiten específicamente la Constitución y los Estatutos. En concreto, las previstas en los arts. 149.1.29 CE (seguridad pública y creación de policías autonómicas); 152.2 CE (participación autonómica en la

organización de las demarcaciones judiciales); 157.3 CE (ejercicio de competencias financieras por CCAA y normas para regular los conflictos y las formas de colaboración entre Estado y CCAA en materia financiera) o 135.5 c) CE (responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria). Sin embargo, la STC 76/1983 diferenció claramente entre la función atributiva de competencias autonómicas, que cumplen únicamente los Estatutos y las leyes previstas en el artículo 150 CE y la delimitadora que corresponde a las leyes a las que remiten las fuentes mencionadas. En el primer caso estamos ante una "atribución general contenida en la Constitución" mientras que en el segundo asistimos a la "delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas". Con esto se quiere decir que incluso considerando a la legislación básica del Estado en materia local como delimitadora de competencias en la materia, en virtud de la doctrina de la STC 31/2010, en ningún caso podrá cumplir una función atributiva, como pretenden las Disposiciones adicional y transitorias a las que nos referimos. El límite es absoluto pues, como se indicó en la STC 76/1983, el legislador estatal no puede dictar normas que afecten a ese reparto.

Por ello, la LRSAL vulnera la Constitución cuando pretende ampliar el *quantum* competencial de las CCAA mediante la atribución de facultades competenciales que ejercen los municipios a través de una ley ordinaria del Estado, al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. Lo hace, además, de forma unilateral y coercitiva. Unilateral en cuanto no se prevé actuación alguna de la Comunidad Autónoma respecto a la aceptación de las facultades competenciales atribuidas, ni siquiera la reunión de una Comisión mixta de traspasos que analice la cuestión como es propio de cualquier traspaso competencial sino que la atribución se produce unilateralmente a través de una ley del Estado. Además, se hace de forma coercitiva pues se establece, tanto en la Disposición transitoria primera como en la segunda, que si las Comunidades Autónomas no han asumido la competencia en el tiempo previsto en la Ley, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Y si la

Comunidad Autónoma no transfiere las cuantías precisas para ello se procederá a su retención en la forma que se prevea legalmente.

En consecuencia, el procedimiento utilizado por el legislador estatal para la atribución de estas competencias municipales a las Comunidades Autónomas ataca el eje mismo del modelo de reparto competencial previsto en la Constitución y los Estatutos. No estamos ante un mero proceso de ampliación o disminución de las competencias municipales, efectuado por el competente para determinarlas en virtud del artículo 149.1.18 CE, que trae como consecuencia una alteración de las competencias autonómicas sino ante una alteración directa del reparto competencial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, soslayando los procedimientos que la Constitución establece, en cuanto modifica el *quantum* competencial autonómico.

No se puede aducir para justificar este singular procedimiento de atribución competencial que las CCAA ya tenían asumidas las competencias atribuidas. No es así. Las CCAA habían asumido, y ejercen, facultades competenciales en educación, salud o servicios sociales pero esa competencia no incluía las facultades que ahora se atribuyen a través de esta Ley. Estas, como dice expresamente la LRSAL, se prevén (educación) o se preveían hasta aquí como propias del municipio y ahora las CCAA "asumen" la titularidad a través de un procedimiento al margen de los constitucionalmente establecidos. Es evidente que si las CCAA van a "asumir" la titularidad de estas facultades competenciales es porque antes no la tenían.

4.- INCONSTITUCIONALIDAD POR LESIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL. ARTÍCULOS 137, 140 Y 142 CE.

El Tribunal Constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia la garantía institucional de la autonomía local como garantía constitucional. Ello supone: 1) la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (desde la STC 4/1981); 2) el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias (desde las SSTC 32/1981; 84/1982 y 170/1989); 3) la interdicción de la tutela o control de otras Administraciones públicas, por razones de oportunidad o como controles genéricos e indeterminados, que sitúen a las entidades públicas en posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica del Estado o de otras entidades territoriales (desde la STC 4/1981); y 4) el derecho a la autonomía financiera, entendida como garantía de suficiencia de recursos económicos y como capacidad autónoma de gasto (desde la STC 4/1981).

La LRSAL no respeta esta configuración constitucional de la autonomía local.

En primer lugar, establece una diferencia arbitraria entre los municipios según tengan más o menos de 20.000 habitantes, imponiendo controles, cargas y restricciones sobre los de menos de 20.000 habitantes, que no se aplican a los de más población aunque incurran en las mismas conductas, como sucede con la prestación de servicios por encima del coste efectivo. El resultado no es sólo la creación de dos clases de municipios: los más grandes que responden a la imagen que de ellos se tiene y los de menos de 20.000 habitantes, abocados a convertirse en meros foros de discusión política sin capacidad de gestionar servicios públicos. El problema es que, más allá de la arbitrariedad de la distinción, se lesiona la autonomía cuando en la aplicación concreta de esta distinción se desapodera a los menores de 20.000 habitantes de la prestación por sí mismos de determinados

servicios mínimos obligatorios. El reconocimiento y mantenimiento de potestades por parte de sus órganos representativos es el contenido mínimo de la garantía constitucional de la autonomía local, según ha establecido el Tribunal Constitucional (SSTC 84/1982, 170/1989, 148/1991 o 46/1992).

En segundo lugar, incorpora mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad por parte de otras administraciones (provincial, autonómica y estatal) que sitúan a estas entidades locales en esa posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica rechazada por el Tribunal Constitucional, más allá de limitar su autonomía financiera (STC 4/1981).

En definitiva, las lesiones a la autonomía local de los municipios que se enumeran en este recurso pueden hacer irreconocible la institución local, en algunos casos de forma nítida, como ya advirtió el Consejo de Estado en el Dictamen número 567/2013, de 26 de junio, al anteproyecto de esta Ley. Pero, además, queremos destacar que tomadas en su conjunto todas las medidas que se incluyen en esta Ley dejan prácticamente sin contenido las atribuciones constitucionales de gobierno y administración. Si sumamos los controles de oportunidad, autonómicos o estatales, para el ejercicio de "competencias distintas a las propias", el control y seguimiento que ejerce la diputación para la prestación integrada (en el seno de la propia organización provincial) de determinados servicios para municipios con población inferior a veinte mil habitantes, junto a la supresión de competencias municipales sobre determinados servicios o la práctica imposibilidad de hacer efectivo el principio de subsidiariedad (orden de prelación en la atribución de competencias), estamos en condiciones de concluir que con esta Ley los municipios, especialmente los menores de 20.000 habitantes, han degradado su condición a la de simple nombre.

En concreto, las disposiciones que se recurren por lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada en los artículos 137 CE, 140 CE y 142 CE son los siguientes, y por los motivos que aquí se exponen:

- Inconstitucionalidad del artículo primero, tres, LRSAL en la redacción que da al artículo 7.4 LRBRL, al exigir dos informes vinculantes de otras administraciones para que el municipio pueda ejercer competencias distintas a las propias y delegadas.

Conforme al artículo 7.4 LRBRL, el ejercicio de competencias *distintas de las propias y de las atribuidas en régimen de delegación* exige no poner "en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" sin incurrir en duplicidad con otra Administración Pública (ejecución simultánea del mismo servicio público). La acreditación de la observancia y cumplimiento de estos requisitos se asigna a la Administración competente por razón de la materia que deberá emitir informe necesario y vinculante sobre la inexistencia de duplicidades y a la que tenga atribuida la competencia sobre tutela financiera respecto a la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Así, en esta disposición se hace depender el ejercicio de las conocidas como *competencias impropias* de la emisión de dos informes de otras administraciones en los que, en definitiva, se valora la oportunidad de ese ejercicio competencial por parte del municipio. De esta forma se están introduciendo controles sobre la actuación de los municipios que son, en puridad, controles de oportunidad, no controles de legalidad y, en consecuencia, vulneran la garantía constitucional de la autonomía local.

Uno de los objetivos de la LRSAL es, precisamente, clarificar lo que denomina como un complejo sistema de competencias locales. Sin embargo, esa pretendida clarificación no se ha conseguido realmente, pues lo que deriva de la nueva regulación legal es, más bien, la confusión en torno a qué es competencia de los municipios y, como se acaba de señalar, se condiciona el ejercicio de determinadas competencias que se califican como "distintas de las propias y de las atribuidas en régimen de delegación", al cumplimiento de dos requisitos que afectan, en ambos casos, al núcleo de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

En efecto, la supresión del antiguo artículo 28 LRBRL conlleva que buena parte de las "actividades complementarias" que desarrollaban los municipios españoles (salvo aquellas que se han alojado en el nuevo rediseño del artículo 25.2 de la LRBRL) hayan quedado sin aparente cobertura legal, con el consiguiente sacrificio del autogobierno municipal que supone eliminar una parte de su cartera de servicios. Pero el primer equívoco en el que incurre el legislador es el de establecer un inadecuado paralelismo entre "competencias distintas de las propias" y "actividades complementarias", ya que estas tenían plena cobertura legal en el antiguo artículo 28 LRBRL y no podían calificarse en ningún caso como "competencias distintas de las propias". Esa caracterización arranca de una confusión previa y, asimismo, de un problema de delimitación conceptual. Efectivamente, el segundo equívoco en el que incurre el legislador es el de homologar esas "actividades complementarias" con "duplicidades". De hecho, en el preámbulo de la Ley se deja bien patente que uno de los objetivos de la clarificación de competencias es el de evitar duplicidades. Sin embargo, en ningún momento se define qué se entiende por duplicidad. En sentido preciso existiría duplicidad únicamente en aquellos casos en los que dos poderes públicos territoriales (dos administraciones públicas) prestaran el mismo tipo de acción o intervención pública a las mismas personas, grupos o entidades. Bajo esas premisas, duplicidades hay y habrá pocas. Pero lo realmente importante a nuestros efectos es que ni el legislador (ni la legislación en general) precisan en ningún momento cuál es el concepto jurídico de duplicidad y cuáles son, por tanto, sus contornos y alcance. Lo que conlleva inmediatamente (al menos de forma potencial) efectos dispares, ¿cómo se interpretará por cada Administración Pública "titular de la competencia" en qué casos existe duplicidad de "competencias" en la actuación municipal? Esta mera posibilidad de interpretaciones diferentes y con alcance distinto en una materia tan sensible en el plano municipal como "la cartera de servicios" conlleva que el margen de apreciación que tenga el Estado o la Comunidad Autónoma en estos casos sea absolutamente discrecional y lleve aparejado un "control de oportunidad" con consecuencias determinantes para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Esos informes "necesarios y

vinculantes” sujetan el ejercicio del poder público municipal a unas variables absolutamente aleatorias con amplios márgenes de discrecionalidad que pueden derivar fácilmente en actuaciones cargadas de arbitrariedad, vulnerando en este caso también el artículo 9.3 CE.

Pero si el trazado de afectación a la autonomía local parece obvio en este caso, no lo es menos en lo que respecta a las consecuencias del proceso. Tal vez no se ha reparado suficientemente en las consecuencias que tal proceso conllevará finalmente sobre el mapa de competencias municipales y sobre las prestaciones a la ciudadanía. En el Plan Presupuestario 2014 presentado por el Gobierno de España a la Comisión Europea (páginas 28 y siguientes) se cuantifica que, sobre un total de ahorro de 8.000 millones de euros que supondrá la reforma local hasta 2019, casi 4.000 millones de euros (en torno al 46 % del total) provendrá de “los gastos impropios”. Visto el problema en perspectiva ello supondría que una buena parte de los municipios españoles dejarán de prestar esas “competencias distintas de las propias” y no necesariamente porque su situación financiera sea insostenible sino porque otra Administración (la del Estado o la de la Comunidad Autónoma) ha considerado que existía una “ejecución simultánea” (duplicidad), aunque tal consideración –como ya hemos visto- pueda variar ostensiblemente de un territorio a otro dada la inexistencia de estándares normativos que identifiquen en qué casos hay o no duplicidad. Las consecuencias de este proceso no se pueden orillar: municipios que dispondrán (por razones coyunturales y aleatorias) de una cartera de servicios íntegra y amplia, mientras otros verán limitadas sus capacidades de autogobierno hasta límites que pueden afectar a la percepción que los ciudadanos tienen de lo que deba ser un municipio. ¿Es factible que el legislador module la “autonomía municipal constitucionalmente garantizada en función de elementos contingentes (la sostenibilidad) o de criterios aleatorios y discrecionales (las duplicidades)?, ¿no hay una afectación mediata y trascendental al principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado en estos casos?

A partir de estos presupuestos, nos detenemos en la lesión de la autonomía local derivada de cada uno de estos Informes previstos en el artículo 7.4 LRBRL.

En el primer sentido, como hemos señalado antes, con la pretensión de conseguir la correspondencia biunívoca entre administración y competencia, una administración/una competencia, la ley confiere al legislador sectorial correspondiente un control de oportunidad sobre el ejercicio de competencias municipales. Se trata de un control indeterminado y genérico imposible de reconducir a parámetros jurídicos que lo legitimen como control de legalidad. Que un municipio decida completar una competencia autonómica porque considere insuficiente en su alcance o porque estime que, pese a la ejecución adecuada, la ciudadanía reclama atención especial en el servicio o en la actividad, no puede depender de un informe vinculante de otra administración, y menos aún de la propia administración autonómica o estatal cuya inacción es satisfecha por el municipio. La concurrencia no implica necesariamente ejecución simultánea o duplicidad sino que puede suponer complementariedad. Sin embargo, el problema es que esta valoración no puede hacerla la administración local sino que corresponde "con carácter vinculante" a la administración autonómica o estatal competente por razón de la materia. Por tanto, resulta cuestionable desde el punto de vista de la garantía constitucional de la autonomía local que dicho ejercicio competencial se haga depender del informe vinculante de esa otra Administración que "señale la inexistencia de duplicidades". Pues, pese a que se considere que la decisión de la Administración competente es justiciable, parece evidente que se corre el riesgo de que en la práctica opere como una suerte de "derecho de veto" de la misma. La aceptación de ésta deviene, pues, condición *sine qua non* para la prestación de estos "servicios impropios", por más que el municipio en cuestión esté saneado financieramente y, por tanto, esté en condiciones de atender las demandas de los vecinos en punto a la mejora de la prestación del servicio en cuestión.

En conclusión, la supeditación del desempeño de tareas potestativas a la voluntad de otra administración, sin unos parámetros definidos al no concretarse que es

duplicidad, difícilmente puede conciliarse con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Ya el Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de esta Ley había rechazado la previsión de este informe previo y vinculante de la Administración competente por razón de la materia. A su juicio, expresiones como “inexistencia de duplicidades”, que en la redacción final de la Ley se sustituye por “ejecución simultánea”, ofrecen tal grado de imprecisión (término vago e impreciso lo califica el Dictamen), carente de delimitación jurídica y sin ulteriores criterios para su concreción que acoten su contenido, que provocan una inadmisibile inseguridad jurídica. Como se ha dicho, la sustitución de “inexistencia de duplicidades” por un sinónimo eufemístico cual es “ejecución simultánea” no altera la situación y el “efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse”, denunciado por el Consejo de Estado, continúa manteniéndose.

En segundo lugar, también lesiona la garantía constitucional de la autonomía local la previsión de un informe vinculante de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto incide en que estabilidad y sostenibilidad son objetivos a cumplir sin que la Ley predetermine los medios. Si así fuera, so pretexto de su consecución, tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales, prácticamente, perderían la capacidad de dirección política ya que medios y fines acabarían confundiendo sus límites. Por otra parte, y esta es, quizás, la razón más decisiva de la lesión que se denuncia, condicionar el ejercicio de competencias municipales “distintas de las propias” (impropias), al cumplimiento de los requisitos de estabilidad y sostenibilidad, condena al gobierno local a observar estos requisitos para la prestación de cada servicio o ejercicio de cada competencia, desconociendo que la LOEPSF configura a la sostenibilidad no en función de actuaciones particulares sino del conjunto de la Hacienda municipal. Del mismo modo, el principio de sostenibilidad debe observarse de forma dinámica, un fin hacia el que se tiende y debe mantenerse. No admite, por tanto, definición y

garantía *ex ante*. Para respetar la autonomía municipal no cabe exigir como condición previa a una determinada competencia el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad. En los términos literales utilizados por el Consejo de Estado en su Dictamen “no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”. Es más, condicionar el ejercicio de la “cartera de servicios” (esto es, de la ejecución de las “competencias distintas de las propias”), una cuestión que es estructural en la vida institucional de un municipio, al cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de sostenibilidad financiera, que puede ser una circunstancia pura y estrictamente coyuntural (en cuanto la desviación de la senda de sostenibilidad puede ser mínima), supone una clara afectación a la autonomía municipal. En efecto, no hay una definición clara en la Ley de lo que se entienda por sostenibilidad financiera, lo cual nos reconduce el problema a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en concreto a la LOEPSF. Y, en este sentido, el “riesgo a la sostenibilidad” solo podría ser un elemento condicionante del ejercicio de las competencias distintas de las propias en aquellos casos en los que el peso de la deuda pública municipal (no del déficit ni de la regla de gasto) fuera absolutamente desproporcionado y ello implicara la imposibilidad material de ejercer tales competencias por poner en riesgo la sostenibilidad futura de las cuentas públicas municipales. Pero esta es una cuestión que debe proyectarse, tal como se dirá, sobre los planes económico-financieros que son los instrumentos a los que la LOEPSF apela para retornar, en su caso, a la senda del cumplimiento de los objetivos de deuda pública.

Por ello, entendemos que la nueva redacción del artículo 7.4 LRBRL lesiona la autonomía local en cuanto no elimina la posibilidad de que los municipios ejerzan competencias distintas a las propias sino que hace depender el ejercicio de esas competencias de los informes previos y vinculantes de otras administraciones que

decidirán, por tanto, unilateralmente si el municipio puede ejercer una determinada competencia.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, nueve, en la redacción que da al artículo 26.2 LRBRL sobre la prestación de servicios por los municipios en cuanto desapodera competencialmente a los municipios menores de 20.000 habitantes, y especialmente a la menores de 5.000, hace depender de otra administración la propuesta y la decisión sobre la forma de prestar los servicios de competencia municipal y exige que otra administración “lo considere acreditado” para que el municipio pueda prestar un servicio de su competencia.

Uno de los supuestos concretos de lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada en la LRSAL deriva del desapoderamiento (o, al menos, la configuración de un procedimiento que puede acabar en tal desapoderamiento) de los municipios menores de 20.000 habitantes en la prestación de servicios que le están reservados, conforme a lo que establece el nuevo artículo 26.2 LRBRL. Conforme a ese precepto será la Diputación o entidad equivalente quien coordinará la prestación de los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de residuos; b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) Limpieza viaria; d) Acceso a núcleos de población; e) Pavimentación de vías urbanas; f) Alumbrado. Es importante reseñar que esta relación de servicios cuya prestación “coordina” obligatoriamente la Diputación incluye a todos los que deben prestar los municipios menores de 5.000 habitantes, con la excepción de cementerio, y a los que deben prestar los menores de 20.000 habitantes, con la excepción de cementerio, parque público y biblioteca pública. Esta selección, por tanto, no es arbitraria, sino que obedece a un cálculo operativo que hubo de improvisarse (como todo el artículo 26.2 LRBRL) tras las acertadas objeciones que planteó el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. La remodelación que se llevó a cabo en el proyecto de ley de ese artículo 26.2 LRBRL se hizo con la

pretensión de adecuar el mismo a la doctrina del máximo órgano consultivo. Sin embargo, tal como se detallará, esa pretensión de adecuación a la doctrina del Consejo de Estado mediante algunos ajustes puntuales ha resultado fallida en cuanto se mantiene el desapoderamiento de los servicios insertados en sus competencias propias y, con ello, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Para coordinar esta prestación de servicios, la Diputación propone, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda la forma de prestación. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda decide como se prestarán los servicios municipales, con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la administración que ejerce la tutela financiera. Se impone, en definitiva, un control de oportunidad en el que participan la Administración General del Estado, que decide, y la provincial, que propone. La posición de las administraciones autonómica y local resulta diluida. La administración autonómica (siempre que sea la administración que ejerce la tutela financiera) puede emitir un informe preceptivo pero no vinculante y la administración municipal, titular de las competencias propias a las que se vinculan estos servicios, simplemente debe dar su conformidad a la propuesta que hace la Diputación sobre la forma de prestar los servicios. Con ello, en esta decisión primera sobre la forma de prestar los servicios públicos de competencia municipal se está limitando la actuación de dichos municipios hasta poner en cuestión la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Ciertamente, esta previsión suscita dudas interpretativas, pues su alcance puede ser diferente según se ponga el acento en el carácter imperativo de la coordinación (“la Diputación provincial... coordinará...”) o, por el contrario, en el papel que desempeña en el procedimiento el necesario acuerdo de los municipios afectados. Así, una primera lectura centrada en la exigida coordinación probablemente conduzca a interpretar que el “traspaso” de la prestación de estos servicios municipales a las Diputaciones (o la implantación de la gestión compartida u otras fórmulas) debe producirse *obligatoriamente* con motivo de la entrada en vigor de la

Ley, una vez que el Ministerio resuelva sobre la propuesta que la Diputación ha de formular inexcusablemente a fin de reducir los costes efectivos de los servicios. Esto es, la “conformidad de los municipios afectados” a la que se alude en la redacción que finalmente ha entrado en vigor es un objetivo que debería procurarse por la correspondiente Diputación, pero que, en caso de no alcanzarse, no le eximiría de la obligación de dirigir al Ministerio la propuesta que estime pertinente. No se erige como un veto obstativo para que la Diputación proponga la forma de coordinar la prestación de servicios. Opera, más bien, como un trámite preceptivo que la Diputación debe cumplir antes de elevar la propuesta de gestión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En consecuencia, la Diputación está obligada a contar con la voluntad municipal pero le corresponde la decisión final. Por tanto, la facultad de coordinación le permitiría imponer en última instancia su criterio a los municipios reticentes. Bajo este prisma, para decirlo con otros términos, la nueva regulación vendría a establecer como regla general la “pérdida” del libre ejercicio competencial por parte del ente titular de la competencia, basada en la única circunstancia de reducir los costes efectivos de los servicios. El ya vigente artículo 26.2 LRBRL, así interpretado, como sucedía con el Anteproyecto revisado en el mencionado Dictamen del Consejo de Estado, seguiría en sustancia haciendo depender de un parámetro económico (en aquella ocasión, el coste estándar y, en ésta, el coste efectivo) la prestación de los servicios municipales pero sobre todo supone el desapoderamiento del titular de la competencia. En consecuencia, esta lectura hace imposible la conciliación del artículo 26.2 LRBRL con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Junto a esta aproximación al artículo 26.2 LRBRL –que apenas palia la palmaria vulneración de la autonomía local apreciada por el Consejo de Estado respecto del Anteproyecto-, cabría plantearse si su literalidad habilita una interpretación conforme a la Constitución que permita eludir la quiebra de la autonomía local. En este sentido, habría que entender que la anuencia de los municipios afectados es condición *sine qua non* para que las Diputaciones puedan proponer al Ministerio de Hacienda la forma de prestación del servicio; de tal suerte que la coordinación, si

bien debe ser obligatoriamente impulsada por las Diputaciones, no se perfeccionaría ya imperativamente *ope legis* en caso de rechazo de los titulares de la competencia sino que se nos presenta como una forma de colaboración en sentido estricto. Por tanto, sin el acuerdo municipal no sería posible proseguir con el proceso que conduce a la *materialización* de la coordinación de los servicios en el marco del artículo 26.2 LRBRL. Sólo interpretado de esta forma, exigiéndose la conformidad de los municipios sobre el desempeño de sus competencias, no cabría apreciar en este punto quiebra de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Pero aun siendo esta una interpretación constitucionalmente conforme del artículo citado, no cabe orillar que esa "conformidad" del municipio afectado puede verse literalmente ensombrecida por dos datos, a los que nos referimos después de forma singularizada pero deben traerse a colación ya en este momento. El primero es que en esas genéricas funciones de "coordinación" que se atribuyen a las Diputaciones provinciales o entes equivalentes en la prestación de tales servicios, un dato determinante es el "coste efectivo" de los servicios mínimos obligatorios municipales que se haga público por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tras la remisión por las entidades locales de tales costes antes del 1 de noviembre de cada ejercicio una vez que el propio Ministerio haya definido, también por Orden Ministerial, los criterios de cálculo de esos costes efectivos. La atribución al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de estas importantes tareas (que pueden tener afectaciones directas, al menos potenciales, sobre la prestación de los servicios mínimos municipales) resulta difícilmente conciliable con la doctrina del propio Consejo de Estado sobre el coste estándar. Pues, efectivamente, el "coste efectivo" es un sustituto del "coste estándar" y en realidad es un "coste estándar disfrazado", pues sus efectos son, aunque más mediatos y aparentemente menos incisivos, del mismo carácter. La publicación de los costes efectivos obligará a las Diputaciones provinciales y entes equivalentes a adoptar una posición "activa" en el ejercicio de sus funciones de "coordinación" y a analizar y llevar un seguimiento de los costes efectivos de todos los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, lo cual implica que partiendo de aquellos datos será

cuando secuencialmente la Diputación provincial ejercerá plenamente sus competencias en materia de coordinación mediante la propuesta de una gestión de tales servicios por la propia Diputación provincial o entidad equivalente. La Diputación provincial está encargada, por tanto, de activar ese procedimiento y, aun cuando no pueda prosperar si el municipio no muestra su conformidad con la propuesta, se prevén en la Ley, conforme se indicará, varias vías para materializar esa gestión compartida o integrada de los servicios mínimos obligatorios. El coste efectivo "publicado" puede ser, por tanto, un medio de presión indirecta para que se doblegue la voluntad del municipio y se obtenga así "la conformidad" del mismo para que se proponga una fórmula de prestación integrada o compartida de tales servicios.

Pero esa conformidad comienza a verse en entredicho desde el momento en que se pone en marcha la elaboración de un plan económico financiero como consecuencia de la desviación en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal como prevé el artículo 116 bis de la LRBRL. En efecto, el problema se sitúa en que, en tal circunstancia, una de las medidas que se debe adoptar es la de llevar a cabo una propuesta de gestión integrada o coordinada de los servicios mínimos obligatorios, que, tal como prevé el apartado 3 de ese mismo artículo, la Diputación provincial o ente equivalente "propondrá y coordinará" las medidas recogidas en el artículo 116 bis, apartado 2, cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de la aprobación del pleno. Sin duda, esta "valoración" da a entender que el municipio puede no seguir los criterios propuestos en cuanto a fórmulas de prestación de servicios mínimos obligatorios por la Diputación provincial o ente equivalente, salvaguardando así la "autonomía municipal constitucionalmente garantizada", pero la necesaria inclusión de esta medida en los citados planes ya supone en sí mismo una lectura dudosamente constitucional por afectar a la autonomía municipal, ya que "la conformidad" del municipio se ve en este caso ensombrecida por una contingencia (que puede llegar a ser puntual), como es la de incumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera.

Tras lo dicho, puede deducirse que la conformidad de los municipios debe ser expresa para que la interpretación del artículo 26.2 sea constitucionalmente conforme. Sin embargo, hay otros contenidos de ese precepto que vulneran de forma nítida la autonomía local, sin que quepa, a nuestro juicio, interpretación conforme en cuanto se “desapodera” al municipio a favor de la Diputación o del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ocurre, en primer lugar, con la concreción de las posibles formas de prestación pues al margen de la interpretación que se otorgue al término “coordinará”, queda excluido que el servicio pueda prestarlo en alguna circunstancia el municipio sin contar con la “autorización” de la Diputación. Coordinar es dirigir, establecer reglas vinculantes, pero no sustituir o reemplazar al coordinado en la gestión o prestación de un servicio. En este sentido, indica el artículo 26.2 que la forma de prestación puede consistir en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Y se apunta aún una tercera posibilidad: que lo preste el propio municipio menor de 20.000 habitantes. No obstante, para ello deberá cumplir dos requisitos. En primer lugar, que el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente; en segundo lugar, que aún justificado ese menor coste, “la Diputación lo considere acreditado”. De esta forma se cierra el círculo y se imposibilita que el municipio preste el servicio sin la aquiescencia de la Diputación con la consiguiente lesión del contenido mínimo de la autonomía municipal, indisponible para el legislador. Más allá de los problemas derivados de hacer depender la decisión política relativa a quien presta el servicio de un criterio estrictamente económico como es el “coste efectivo”, interesa destacar ahora que al depender en cualquier caso la prestación del servicio por el municipio de la decisión unilateral de la Diputación, que debe considerarlo “acreditado”, se está desapoderando a los municipios menores de 20.000 habitantes de cualquier capacidad de decisión sobre la prestación de servicios públicos insertados en sus competencias propias. En efecto, en ningún caso el municipio

podrá prestar los servicios sin la aquiescencia de otra administración, lo que conlleva, sin duda, la lesión de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Debe recordarse de nuevo que, especialmente en los municipios menores de 5.000, estos servicios que en ningún podrá prestar sin la aceptación de la Diputación son prácticamente los que “deberán prestar, en todo caso” los municipios, conforme al artículo 26.1. De ahí que no estemos ante una mera disminución de las competencias municipales por decisión del legislador básico estatal sino ante un “traspaso forzoso de la prestación de servicios” en el ámbito de las competencias propias del municipio que provoca un completo desapoderamiento en el sentido lesivo de la autonomía local conforme a la STC 214/1989.

Atendiendo a los términos en los que la Carta Europea de Autonomía Local define las competencias municipales no se puede seguir considerando “competencia propia” municipal, esto es, ejercida “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad” (artículo 7.2 LRBRL) aquella cuyo ejercicio se asigna con vocación de permanencia a otra administración (o se impone permanentemente a su titular una determinada forma de gestión), sin que el titular pueda prestarlo en ningún caso sin la aceptación de otra administración. Es imposible hablar de “competencia propia” cuando se despoja al ente en cuestión de su libre desempeño material, y solo se le reserva la “nuda” titularidad de la competencia. Bajo este prisma, el artículo 26.2 LRBRL vulnera la garantía institucional de la autonomía local pues, más allá de hacerla depender de criterios económicos, solo si la Diputación considera acreditado que el municipio puede realizar la prestación de los servicios a un coste efectivo menor puede ejercerla. Ciertamente, resulta imposible conciliar este material “derecho de veto” de la Administración superior con la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Como señaló el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto, recogiendo la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, “el límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los municipios es el de la

referida garantía institucional, en el bien entendido que esta no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en simple nombre". Es lo que ocurre con los municipios menores de 20.000, y especialmente con los menores de 5.000, cuando ni siquiera van a poder prestar los servicios que la propia Ley reserva como los que deben prestar en todo caso los municipios, y todo ello al margen de la concreta situación financiera en que se encuentre ese municipio.

Por lo demás, debe subrayarse que la vulneración de la autonomía local que entraña el artículo 26.2 LRBRL es incluso más evidente en el caso de las CCAA uniprovinciales, habida cuenta de que, en virtud del artículo 38 LRBRL, la coordinación corresponde llevarla a cabo a las propias instituciones autonómicas. En efecto, la atribución de esas funciones de coordinación no a una Diputación provincial, en cuanto entidad local, sino a una Comunidad Autónoma de ámbito territorial provincial, olvida que esa atribución pone en entredicho el propio principio de subsidiariedad y confiere una función típicamente local a un nivel de gobierno que actúa extramuros del sistema local. Por mucho que se busque esa "equivalencia", derivada de la integración en su día de las diputaciones provinciales en esas Comunidades Autónomas de nueva creación, no se puede pretender mantener esa arquitectura institucional cuando las propias Diputaciones provinciales han mutado de forma evidente su sentido institucional pasando a ejercer una serie de competencias vinculadas no solo con los tradicionales ámbitos funcionales, sino además con la hipotética prestación directa de servicios públicos municipales o con el ejercicio de funciones de tutela sobre tales servicios. La inserción de una Comunidad Autónoma de ámbito territorial provincial en cuestiones que afectan a la esfera reservada de la autonomía municipal es algo que no puede discutirse, a salvo de considerar que dentro de tales "entidades equivalentes" no están ese tipo de

Comunidades Autónomas. Pero esa interpretación no es posible, pues la LRSAL se ha insertado en la estructura (en "el viejo traje") de la LRBRL y debe interpretarse en coherencia con ésta. El problema es que el papel de las Diputaciones provinciales y "entidades equivalentes" (por lo que ahora interesa de estas últimas) ha cambiado por completo y han pasado a ejercer un "papel activo" en "la coordinación" en la prestación de los servicios mínimos obligatorios, así como en "el seguimiento" de los costes efectivos y en las "propuestas y coordinación" de medidas supramunicipales que deban insertarse en los Planes económico-financieros, lo cual supone interferir directamente en el ejercicio de aspectos sustanciales de la autonomía municipal.

Pero siendo todas las intervenciones anteriores, tanto las provenientes de las Diputaciones provinciales o entes equivalentes, así como las de la Comunidad Autónoma, interferencias diáfanas en el ejercicio de las competencias propias que el ordenamiento jurídico confiere a los municipios, lo que resulta absolutamente inadecuado con el pleno ejercicio de la autonomía municipal (o local) es que la LRSAL atribuya al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la "decisión" sobre la propuesta formulada por la Diputación provincial o entidad equivalente en todo aquello que se refiere a la prestación de los servicios mínimos obligatorios establecidos en el artículo 26.2 LRBRL. Se confiere a un órgano de la Administración General del Estado una serie de funciones que afectan al núcleo mismo de la autonomía local, como es el ejercicio de la potestad de organización para prestar determinados servicios municipales. El atentado a la autonomía constitucionalmente garantizada y a la propia Carta Europea de Autonomía Local es, en este caso, tan evidente que causa extrañeza que el propio legislador no haya sido siquiera mínimamente consciente de las consecuencias inconstitucionales de tal operación. Y esa intromisión ilegítima en la autonomía municipal no puede vestirse bajo el paraguas de la eficiencia aduciendo que la pretensión de la norma es "bajar los costes de los servicios mínimos obligatorios municipales", pues tal finalidad, aun siendo loable, no puede justificar, como ya explica el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto, que la Administración del Estado (en este caso el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) se inmiscuya en uno de los

núcleos duros de la autonomía municipal (como es la potestad de organización), determinando unilateralmente, sin participación alguna del municipio, cuál ha de ser la fórmula de prestación de un servicio público municipal.

Por ello, entendemos que la nueva redacción del artículo 26.2 LRBRL lesiona la autonomía local.

A mayor abundamiento, debe recordarse, con el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto, que “la traslación de competencias actúa a favor de las Diputaciones provinciales, que son entidades representativas de segundo grado, no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa (con la notable excepción de las diputaciones del País Vasco). Ello implica, entre otras cosas, que no quepa exigir a estas entidades responsabilidad política en caso de que la gestión desarrollada no se adecúe a las disposiciones aplicables o, simplemente, no se considere adecuada por los ciudadanos, lo que en última instancia puede llegar a desvirtuar el principio democrático”.

-. Inconstitucionalidad del artículo primero, dieciséis, que da nueva redacción al artículo 57.3 LRBRL, al establecer condicionantes a la constitución de consorcios que limitan, sin justificación o “razón suficiente” (STC 214/1989) la potestad de autoorganización de los entes locales.

El nuevo artículo 57.3 LRBRL establece que “la constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos”. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución de un consorcio “no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad local”. En otro bloque de este recurso, hemos considerado que esta previsión supone una extralimitación de las bases estatales que invade el espacio competencial autonómico. Ahora, consideramos que también lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada. El problema estriba en que el legislador básico estatal ha introducido una limitación drástica y desmesurada de la capacidad de los municipios para constituir consorcios, esto es, para cooperar entre sí y con otras administraciones en el ejercicio de sus competencias y para realizar tareas de interés común. Y ello sin incluir ninguna justificación para introducir esta limitación a la capacidad de autoorganización del municipio en la prestación de sus servicios. Incluso le traslada a los municipios la carga de la prueba en cuanto para constituir esta figura deberá demostrar que: a) permite una asignación más eficiente de los recursos económicos; y b) no pone en riesgo la sostenibilidad financiera. Parece claro que, por las razones ya expuestas, al imponer el legislador una serie de condicionantes a la decisión del municipio sobre la forma de prestar un servicio público, sin incorporar justificación alguna o “razón suficiente” en los términos exigidos por la STC 214/1989, está lesionando la autonomía de los municipios para decidir sobre la “gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 CE).

A mayor abundamiento, esta aprehensión restrictiva de los consorcios choca con el derecho de los municipios a asociarse en aras al cumplimiento adecuado de sus competencias, reconocido en el marco de la autonomía local por la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 10.1), y la propia limitación es aún menos justificada si tenemos en cuenta que la propia LRSAL regula con detalle los consorcios, completando y aclarando su régimen jurídico en la Disposición Final segunda que introduce una nueva Disposición Adicional 20 en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

-. Inconstitucionalidad del artículo primero, veintiuno, que da nueva redacción al artículo 85.2 LRBRL, sobre la formas de gestión de los servicios públicos locales, que prioriza determinadas formas de gestión, sin aducir justificación, o “razón suficiente” (STC 214/1989), lo que limita la potestad de autoorganización de los entes locales.

Por las mismas razones expuestas en relación al art. 57.3 LRBRL debería declararse la inconstitucionalidad del nuevo artículo 85.2 LRBRL también por lesión de la autonomía, más allá de la extralimitación de las bases estatales, a lo que nos hemos referido en el bloque correspondiente. El art. 85.2 LRBRL establece las distintas formas de gestión directa de los servicios públicos de competencia local señalando entre los enumerados la prioridad de la gestión por la propia entidad local u organismo autónomo local frente a la gestión por una entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local, con capital social de titularidad pública. Para poder hacer uso de estas dos últimas formas de gestión directa deberá acreditarse mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo local.

Al primarse la gestión por la propia entidad local o el organismo autónomo local frente a la entidad pública empresarial o la sociedad mercantil local (todas ellas opciones permitidas por el ordenamiento jurídico aplicable a los entes locales) se está limitando la capacidad de autoorganización del municipio del municipio, sin ninguna justificación específica para ello, más allá de presunciones implícitas. Parece evidente que con esta disposición se está condicionando la capacidad de decisión de la entidad local, debilitando con ello la “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 CE) sin justificar la razón, como requiere la STC 214/1989.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, treinta, LRSAL, que introduce el artículo 116 bis LRBRL sobre contenido y seguimiento del plan económico-financiero que deben elaborar las corporaciones locales cuando incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, precisando las medidas que deben adoptar las corporaciones locales de forma que se limita su autonomía para determinar los medios o vías para corregir el exceso de déficit, endeudamiento o gasto.

El artículo 116 bis LRBRL establece el contenido y el seguimiento del plan económico-financiero que deben formular las corporaciones locales cuando incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto. Como es sabido, entre las “medidas correctivas” incluidas en el sistema de estabilidad presupuestaria, se prevé que aquellas administraciones que incumplan los límites de déficit, deuda o la regla de gasto habrán de elaborar un plan económico-financiero destinado a subsanar las deficiencias en el plazo de un año (artículo 21.1 LOEPSF). Y, a fin de asegurar dicho objetivo, el artículo 21.2 LOEPSF precisa el contenido obligatorio de los mismos: causas del incumplimiento; previsiones de ingresos y gastos; descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias en las que se contabilizarán; las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan; y, por último, un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Pues bien, el nuevo artículo 116 bis LRBRL incorpora una regulación de estos planes económico-financieros para las entidades locales distinta a la establecida en la LOEPSF. Tras “reescribir” en su apartado primero el primer apartado del artículo 21.1 LOEPSF para ceñir el ámbito de sus destinatarios a los gobiernos locales, el artículo 116 bis LRBRL innova sustancialmente el contenido que se exigirá a los planes municipales. Pues, como establece su segundo apartado, adicionalmente a lo

previsto en el artículo 21 LOEPSF, estos planes deberán además incluir las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que se ejerzan que no sean propias o delegadas.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que prestan la entidad local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

De acuerdo con el artículo 116 bis.2 LRBRL, la entidad local infractora de la disciplina fiscal debe incluir en su correspondiente plan económico-financiero -y, por tanto, se compromete a llevar a efecto- *todas y cada* una de las medidas mencionadas, habida cuenta de que el tenor literal de la disposición no permite interpretar que el ente local solo está obligado a adoptar aquella o aquellas que sean estrictamente necesarias para reparar la disciplina fiscal vulnerada. Concebida en estos términos la disposición resulta inconstitucional por restringir de forma absolutamente desproporcionada la autonomía local. De hecho, al rechazar la alegada inconstitucionalidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, ya tuvo ocasión el Tribunal Constitucional de trazar un claro límite al respecto. Señaló entonces que “no se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas” [STC 134/2011, FJ 14 a)].

Sin embargo, con la pormenorizada y casuística enumeración de las medidas que inexcusablemente han de llevarse ahora al plan económico-financiero en virtud del

artículo 116 bis LRBRL, parece incuestionable que se comprime el marco presupuestario hasta el extremo de anular todo margen de maniobra en el establecimiento de las políticas locales.

El endurecimiento, en términos de pérdida o erosión de autonomía, que entraña el precepto respecto al margo general –el artículo 21.2 LOEPSF- resulta evidente. Mientras que este último, en lógica correspondencia con el necesario respeto a la autonomía de las entidades territoriales constitucionalmente garantizada, deja un amplio margen de maniobra a la Administración incumplidora para fijar los “medios” o las “vías” a través de las cuales se corregirá el exceso de déficit, de endeudamiento o de gasto; el artículo 116 bis.2 LRBRL comprime –hasta anularlo- el espacio de libre decisión de los gobiernos locales; le impone pormenorizadamente a la entidad local las concretas medidas que han de llevarse al plan.

Con ello, al anular el margen de maniobra para establecer políticas, apartándose del marco general establecido en la LOEPSF, se lesiona la autonomía de los entes locales en el sentido apuntado, a contrario, por la STC 134/2011.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, treinta y uno, LRSAL que añade el artículo 116 ter LRBRL en relación al coste efectivo de los servicios en cuanto lesiona la dimensión financiera de la autonomía local. En conexión, también el Artículo Primero, nueve, LRSAL que da nueva redacción al artículo 26.2 LRBRL (ya analizado) y el Artículo Primero, trece, LRSAL, que da nueva redacción al artículo 36.2 a) LRBL, en cuanto permiten trasladar la prestación de servicios municipales a otra administración como consecuencia del “coste efectivo del servicio”.

El artículo 116 ter regula el “coste efectivo de los servicios”, el eje medular sobre el que se articula en buena medida el nuevo sistema competencial local derivado de la LRSAL. Como hemos visto ya, los municipios menores de 20.000 habitantes deberán acreditar que pueden prestar el servicio a menor coste que la fórmula propuesta por la Diputación, y ésta debe considerarlo acreditado, para poder prestar servicios públicos derivados de sus competencias propias. Y en lo que concierne a la generalidad de los municipios, la detección por parte de la Diputación de que los prestan a un coste mayor, no solo le habilita para ofrecer “su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios” [artículo 36.1 h) LRBRL], sino que le permite ejercer una genuina competencia de coordinación en sentido estricto, en cuanto le faculta para incluir “en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos” [artículo 36.2 a) LRBRL].

El coste efectivo de la prestación de un servicio debe ser expresión de la autonomía municipal. Sin embargo, la Ley que se recurre altera la relación entre medios (el coste) y el fin (el ejercicio de la competencia para la prestación del servicio), erigiendo el coste, específicamente su rebaja, en el fin. En definitiva, prima la prestación de servicios a coste efectivo bajo frente al ejercicio de las competencias por parte de su titular, con la consecuente lesión de la autonomía local.

En concreto, el presupuesto sobre el que se construye este nuevo sistema de ejercicio de las competencias propias municipales choca frontalmente con la

dimensión financiera de la autonomía local protegida por la Constitución. En efecto, como el Tribunal Constitucional ha subrayado desde la STC 32/1981, la parcela de la actividad financiera más directa y estrechamente conectada con la noción de autonomía es la relativa al "gasto", hasta el punto de estimarse un elemento imprescindible de la misma. Así lo pone claramente de manifiesto la STC 109/1998, que bien puede considerarse el *leading-case* en la materia que nos ocupa:

«[...] si bien el artículo 142 C.E. sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la norma suprema, consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas Locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas. Solamente así, en rigor, asegurando *prima facie* la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos "para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas", según la dicción literal del mencionado artículo 142 C.E. [...] Dando un paso más, en la STC 237/1992 se profundizó en el alcance de la autonomía de gasto de las Corporaciones Locales, considerando aplicable en lo esencial la doctrina inicialmente vertida en torno a las Comunidades Autónomas, según la cual la misma entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias...» (STC 109/1998, FJ 10º; desde entonces doctrina constantemente reiterada, véase por ejemplo la STC 48/2004, FJ 10º).

En definitiva, la autonomía en la vertiente del gasto de los entes territoriales comprende la "capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades", lo que entraña que son libres no sólo "en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público", sino también "para la cuantificación y

distribución del mismo dentro del marco de sus competencias" (SSTC 13/1992, FJ 7 y 68/1996, FJ 10). Sencillamente, es inherente a la noción constitucional de autonomía priorizar entre los diversos servicios públicos y, por tanto, optar por incrementar el nivel de prestación de aquellos que el ente autónomo considere pertinente, en función de las concretas condiciones socioeconómicas del municipio o de las propias demandas de los vecinos.

Sobre esto ya advirtió adecuadamente el Dictamen del Consejo de Estado al abordar el examen de la función del "coste estándar" en el Anteproyecto, en una reflexión trasladable *mutatis mutandi* al coste efectivo de los servicios, como ya se ha apuntado. Considera el Consejo de Estado que "puede incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que (...) no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye, que, en última instancia, puede llegar a suponer una atribución en precario a los municipios de tal autonomía". Pues, en efecto, "lleva implícita la capacidad de cada municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes inherentes a tal prestación. Por ello, exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida". "Adicionalmente, este sistema puede también hacer operar de manera inadecuada las obligaciones de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera". A este respecto procede recordar que, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, y de conformidad con lo dispuesto en la LOEPSF que lo desarrolla, estas obligaciones

se encuentran referidas a la Hacienda municipal en su conjunto, siendo así que en el anteproyecto el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera parece imponerse a cada competencia o servicio individualmente considerados. Que ello sea así podría llegar a suponer, en la práctica, la obligada traslación de una o varias competencias municipales concretas, por superar la prestación de los correspondientes servicios del coste estándar, incluso en el caso de que, valorada en su conjunto, la situación financiera de ese Ayuntamiento se adecuase a los objetivos de estabilidad y sostenibilidad previstos en la Ley Orgánica 2/2012”.

Basta sustituir la noción de “coste estándar” por la de “coste efectivo de los servicios” para que esta valoración del Consejo de Estado sea enteramente aplicable al texto definitivamente aprobado. El criterio del “coste efectivo” puede, obviamente, ser un criterio a utilizar por el nivel de gobierno responsable de garantizar la suficiencia financiera municipal, al objeto de dotarles de un montante de recursos “mínimo” que asegure un nivel estándar de prestación de los servicios. Pero siempre en el bien entendido de que ese “mínimo” puede ser mejorado por el municipio recurriendo a la reasignación de los recursos entre los diversos servicios o a las fuentes de financiación propias. Determinar qué coste va a asignarse a cada uno de los servicios constituye, inequívocamente, una decisión política consustancial a un ente dotado de autonomía. De ahí, también, que la jurisprudencia constitucional haya subrayado que la autonomía local protegida por la Constitución se proyecta igualmente a la vertiente de los ingresos. Así viene declarándolo expresamente el Tribunal Constitucional desde la STC 19/1987, al afirmar que la autonomía de los Entes locales se traduce en que “éstos habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención sobre su establecimiento o en su exigencia” [FJ 4; asimismo, SSTC 221/1992, FJ 8 y 233/1999, FFJJ 10 b) y 18]. Y es por mandato directo de la Constitución por lo que los municipios han de tener cierta capacidad decisoria sobre el volumen de la recaudación de los impuestos locales: “la intervención de los Municipios en la ordenación de sus propios recursos tributarios, especialmente en la fijación del

quantum de dichas prestaciones, viene exigida por los artículos 133 y 142 CE” [STC 233/1999, FJ 19 c)]. Y, concretando un poco más, en esta misma STC 233/1999 se afirma que “la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local” (FJ 26). Así pues, la autonomía de ingresos de la que gozan los municipios en virtud de la Constitución se explica, precisamente, por esta posibilidad que han de tener de elevar el nivel de prestación de los servicios si lo estiman pertinente, recurriendo al incremento de la presión fiscal para obtener los recursos adicionales.

Es esta arquitectura constitucional diseñada en torno a la autonomía local (y que se plasma en la articulación entre libertad en la prestación de servicios/asignación de gastos/obtención de recursos) la que resulta desmantelada en la LRSAL.

Si se pretende llevar el coste efectivo del servicio prestado por un municipio al nivel menor alcanzado por la fórmula de gestión promovida por la Diputación, deberá procurarse la anuencia del correspondiente municipio, ofreciendo aquélla su *colaboración* para una gestión coordinada, como prevé el artículo 36.1 h) LRBRL. En la medida en que los artículos 26.2 y 36.2 a) LRBRL se interpreten como habilitaciones a las Diputaciones para que impongan obligatoriamente la forma de prestación del servicio por razones de coste efectivo vulneran la garantía constitucional de la autonomía local.

El artículo 36.1 h) LRBRL incluye como nueva competencia propia de la Diputación o entidad equivalente “el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia”. En la medida en que los destinatarios de esta función supervisora son la totalidad de los municipios y que la misma se concibe como una tarea permanente, cabe dudar de que este precepto no lleve a los municipios a una situación de dependencia incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada. Pues, como afirmó el Tribunal Constitucional en una doctrina reiterada en estas páginas, “el principio de autonomía local es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de la

competencia, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades territoriales” (STC 4/1981, FJ 3º).

Y una vez consagrada esa cuestionable competencia supervisora, el artículo 36.1 h) LRBRL contempla una fórmula de intervención provincial destinada a reducir los costes, la cual, sin embargo, parece irreprochable desde el punto de vista de la autonomía de los municipios al presuponer la libre decisión de éstos: “Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios”.

Sin embargo, diferente valoración merece, por el contrario, la competencia propia provincial incorporada en el artículo 36.1 c) LRBRL, que también se proyecta indiscriminadamente a la generalidad de los municipios, a saber, el “fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial”. Una nueva competencia de coordinación que, en virtud de la llamada del primer inciso del artículo 36.2 LRBRL, se concreta en lo siguiente:

“Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos” [artículo 36.2 a)].

Los términos imperativos en que se expresa el párrafo transcrito no permiten dudar de que se faculta a la Diputación para imponer a los municipios afectados la fórmula de prestación que considere pertinente. Y el hecho de que los municipios participen en la elaboración del plan no desdibuja la percepción de que la decisión sobre el modo de prestación de los servicios se traslada, en virtud de la disposición, desde el titular de la competencia a la institución provincial. De nuevo, el pretendido incumplimiento de un parámetro económico conlleva la ablación del libre ejercicio

de las competencias propias municipales, resultando por ende lesivo de la autonomía local. En definitiva la capacidad del municipio para adoptar las decisiones que considere más pertinentes para prestar sus servicios, la determinación de los niveles de calidad de éstos y también para calcular y repercutir los costos que derivan de la prestación de los servicios quedan subordinados al cumplimiento de unos requisitos económicos, lo que, como había apuntado el Consejo de Estado, supone una lesión de la autonomía local.

En este sentido, tanto el artículo 116 ter LRBRL como las referencias al coste efectivo de los servicios incluidas en los artículos 26.2 y 36 LRBRL, a las que hemos hecho referencia, vulneran la autonomía local.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, treinta y seis, LRSAL, que modifica la Disposición Adicional novena LRBRL, en relación a la disolución y liquidación *ope legis* de las entidades municipales en desequilibrio al excluir cualquier intervención de las corporaciones locales en el proceso y no atender al conjunto de la Hacienda municipal, como deriva de la LOEPSF, a la que remite el artículo 135 CE.

En la Disposición Adicional novena se prevé la disolución y liquidación *ope legis* de las entidades municipales que a 31 de diciembre de 2014 se encuentren en situación de desequilibrio financiero, sin atender a las circunstancias que concurren ni a otros criterios distintos a los estrictamente económicos.

Como advirtió el Dictamen del Consejo de Estado, esta disposición establece un proceso de reestructuración del sector público local que es desproporcionado por la brevedad de los plazos y por la generalización de las medidas que contiene, sin diferenciar los supuestos específicos. Además, desde la perspectiva de la autonomía local, el proceso se impone a los municipios sin posibilidad alguna de participar en el procedimiento, ni capacidad para adaptarlo a la realidad municipal aún cuando afecta derechamente a sus competencias. Por otra parte, el criterio de evaluación: desequilibrio financiero de cada entidad individualmente considerada pugna con el criterio establecido en la LOEPSF que, como hemos explicado anteriormente, se refiere, en todo caso, a la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal en su conjunto. Conforme a este criterio, el desequilibrio de una concreta entidad municipal podría ser asumido por las cuentas municipales sin las consecuencias que establece esta Disposición Adicional.

Por tanto, al soslayarse absolutamente la intervención municipal en un asunto tan relevante como la disolución o liquidación de entidades municipales y aplicarse para la disolución *ope legis* de las entidades municipales un criterio restrictivo que choca con la previsión general establecida en la LOEPSF, a la que remite el artículo 135 CE, se está lesionando la autonomía local.

-. Inconstitucionalidad del artículo segundo, dos y tres, que da nueva redacción a los arts. 213 y 218 LHL, respectivamente, en relación al control interno de la gestión económica y los informes sobre resolución de discrepancias en cuanto habilita la actuación la intervención municipal en relación directa con la administración del Estado o el Tribunal de cuentas, al margen de los órganos de gobierno y administración del municipio

En el artículo 92 bis LRBRL se regula de forma exhaustiva y detallada el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional configurando una dependencia funcional de la Administración General del Estado que se manifiesta de forma nítida en los artículos 213 y 218 LHL.

Según se señala en el Preámbulo de la LRSAL, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, "se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales y se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones de control", concretado en el nuevo artículo 213 LHL. En definitiva, se considera que la forma de lograr mayor control y reforzar la función interventora es la recentralización de la competencia sobre estos funcionarios.

Debe observarse que estamos ante un supuesto insólito de recentralización de una competencia atribuida, sin que dicha reversión haya sido objeto de negociación y debate. Al tramitarse el Estatuto Básico del Empleado Público se incorporó una Disposición Adicional Segunda en la que se transfería a las Comunidades Autónomas las competencias de selección, provisión y régimen sancionador sobre los habilitados de carácter estatal. Ahora, la disposición derogatoria de la LRSAL deroga la mencionada Disposición Adicional segunda y, a través de esta nueva disposición, se produce una recentralización fáctica.

Pero lo importante a nuestro objeto es que la regulación de estos funcionarios con habilitación de carácter nacional, y sus funciones, provoca una lesión de la autonomía en cuanto se prevé una relación directa con la administración general del Estado, al margen de los órganos de gobierno y administración del municipio. Esto acerca a los ayuntamientos a la condición de meras sucursales administrativas de las instancias territoriales superiores. De hecho, el reforzamiento del poder de estos municipios acerca el modelo al que se establecía en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo durante la Dictadura de Primo de Rivera. En este nuevo modelo que implanta la LRSAL, la intervención municipal viene a convertirse de facto en un representante de la administración general del Estado en el Ayuntamiento.

Esta figura del funcionario local vinculado a la administración central puede tener sentido en un régimen centralizado como Francia, pero choca frontalmente en aquellos países que no sólo reconocen la autonomía local sino, además, han previsto una organización territorial descentralizada. De hecho, en Italia, donde la autonomía local no ha jugado un papel tan relevante como en el nuestro, la selección de los funcionarios municipales es efectuada por una Agencia integrada por el Estado, las Regiones y los Municipios.

Con esta reforma no se pretende dar solución a las incoherencias de nuestro modelo sino que, a través del papel otorgado a la intervención municipal, parece pretenderse el control de la acción política del Ayuntamiento. Es una regulación que empleando con carácter formal la denominación de control "interno" y su régimen, en realidad desarrolla un mecanismo de control "externo", pues somete recursos humanos del Ayuntamiento, y pagados por él, a las instrucciones y la dependencia de otra Administración. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 213 LHL resulta lesivo de la autonomía local. Si dependen funcionalmente de la Administración General del Estado en cuanto regula sus funciones, dicta sus instrucciones de servicio y recibe sus informes y su régimen orgánico también es de total dependencia de la administración central en cuanto es el Ministerio quien selecciona, otorga los nombramientos, los traslados, los ceses y separaciones del

servicio, regula y gestiona la provisión de los puestos,...), si atendemos a lo establecido en el artículo 92 bis LRBRL, cabe concluir que estamos ante funcionarios de la administración central que “vigilan” a las entidades locales; entidades locales que únicamente conservan la “potestad” de pagarle las nóminas. Desde esta perspectiva, el legislador podía haber optado por la solución portuguesa destacando funcionarios estatales para la vigilancia local. Sin embargo, se ha optado por un modelo lesivo de la autonomía local en cuanto no configura a estos funcionarios al servicio de la administración local sino que los superpone a ésta en cuanto están habilitados por una administración superior para condicionar la acción política, en un rol más próximo al comisariado que al de empleado público. Y ello a costa de los recursos económicos del municipio. Si estos funcionarios dependen funcionalmente del Ministerio de Hacienda, deberían ser retribuidos por la Administración General del Estado, del mismo modo que cuando el Ministerio ofrece los servicios de la Intervención General a los municipios que lo precisen exige que el convenio fije “la compensación económica que habrá de satisfacer la entidad local al Estado” (Disposición Adicional séptima LRSAL).

En definitiva, en el modelo actual, como funcionarios de la administración local, sufragados por ésta, la dependencia funcional de la Administración General del Estado que fija “criterios de actuación” y es destinataria de los informes de control, supone el establecimiento de una dependencia cuasi jerárquica que pugna con la potestad de autoorganización y el ejercicio de competencias propias que asegura la garantía constitucional de la autonomía local.

Lo comprobamos, en concreto, en las funciones de control y intervención que se les atribuye en los artículos 213 y 218 LHL.

Así, ya hemos citado el segundo párrafo del artículo 213 LHL según el cual, en el control interno, el Gobierno central, a propuesta del Ministerio, establecerá normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación y criterios de actuación, así como del estatuto de derechos y deberes del “personal controlador”. Por consiguiente, el Ministerio delimita las directrices de actuación de este personal

de intervención. En estas disposiciones se refleja con nitidez la posición subordinada de los municipios frente a otra administración que dirige a sus propios funcionarios. Esta obligación de dar cuentas a una Administración diferente a la local, en la que este personal se incardina, lesiona la autonomía local.

En cualquier caso, la lesión más nítida de la autonomía local deriva de la forma de actuar del interventor municipal prevista en tercer párrafo del artículo 213 LHL y en el artículo 218 LHL. En ambos supuestos se prevé la actuación de los interventores de las entidades locales rindiendo cuentas a la Intervención General de la Administración del Estado o al Tribunal de Cuentas, al margen de los órganos de representación y administración del municipio, sin necesidad de que haya un conocimiento siquiera del Pleno del Ayuntamiento, lo que, obviamente, lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada en la forma que ha sido configurada en reiterada doctrina por el Tribunal Constitucional.

En este sentido, el párrafo tercero del artículo 213 LHL establece que los órganos interventores remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los controles, en la forma y en los plazos que establezca el Gobierno del Estado. Más allá de la posición de subordinación "cuasi jerárquica" que refleja destaca la ausencia de cualquier participación, siquiera de conocimiento de ese informe, de los órganos de gobierno y administración.

En el mismo sentido de limitación de la actuación de los órganos de gobierno y representación a partir de las facultades otorgadas por la ley a la intervención municipal debe encuadrarse la regulación de un régimen jurídico específico sobre los informes de resolución de discrepancias.

En la redacción anterior se preveía que el órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptados por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados. De esta manera, esas discrepancias pueden ser conocidas y valoradas para actuar en consecuencia. Sin embargo, el nuevo artículo 218 añade a esta previsión otras que pueden lesionar la autonomía local. Bajo el

enunciado aparentemente aséptico de “informes sobre la resolución de discrepancias”, incorpora una regulación claramente intrusiva del ejercicio de las funciones representativas del cargo municipal, puesto que, sin perjuicio de que se pretenda limitar ese control a aspectos de legalidad y no de oportunidad, la estructura de la ley y su abierta configuración en muchos casos (piénsese, por ejemplo, en las consideraciones relativas a la tipificación de una competencia como “propia” o “impropia”), conduce derechamente a que el interventor municipal se configure como una suerte de controlador de la administración local a instancias de la administración general del Estado.

En primer lugar, el 218.2 LHL señala que cuando existan discrepancias entre la posición del interventor y la del Presidente de la Entidad local, éste podrá elevar su resolución al órgano que tenga atribuida la tutela financiera. Resulta sorprendente la previsión si no fuera porque refleja el modelo de administración local que late en toda la ley. El funcionario municipal se sitúa en un plano jerárquico superior al Alcalde pues en caso de que la corporación no adopte los acuerdos ajustados a sus reparos la opción que le da la Ley es elevarlo al órgano que ejerce la tutela financiera. Esta previsión vulnera el artículo 137 y el carácter democrático de los Ayuntamientos. Para ser respetuosos con la autonomía local, la resolución del Presidente de la entidad debería poner fin al procedimiento administrativo en sede local, sin necesidad de acudir a otra administración superior, sin perjuicio de iniciar la vía jurisdiccional. Reconocer que en caso de discrepancia entre el cargo electo y el empleado público la resolución del conflicto compete a la Administración General del Estado o a la de la Comunidad Autónoma supone subordinar y rebajar la dignidad institucional de la administración local como instancia revisada y controlada.

En segundo lugar, señala el segundo párrafo del artículo 218.1 LHL que el informe al Pleno del interventor con las resoluciones contrarias a los reparos “constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria”. También de esta forma se está limitando la actuación de los representantes

democráticamente elegidos y, en consecuencia, la autonomía local en cuanto se confiere en la práctica a la intervención la convocatoria de un pleno extraordinario. Teniendo en cuenta que la oposición hace control político, y no de legalidad, esa previsión legislativa desfigura el sentido democrático de la asamblea municipal.

Pero, incluso, en tercer lugar, es aún más seria la amenaza que se proyecta sobre tales ediles y los representantes locales a través de la remisión anual por el interventor local al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Corporación y por el Pleno de las respectivas entidades contrarias a los reparos formulados (artículo 218.3 LHL). La finalidad de esta previsión es obvia: se trata de un control que, revestido de forma de control de legalidad, se transforma fácilmente en un control político. Nada debe impedir la actuación de oficio del Tribunal de Cuentas en estos casos o, en su defecto, que la intermediación de los Tribunales o sindicaturas de cuentas autonómicos, ejerzan esas mismas funciones, en cuanto forman parte de sus cometidos funcionales asignados por las leyes reguladoras de tales órganos de fiscalización y control externo. En efecto, es obligación de tales órganos de control llevar a cabo ese ejercicio de fiscalización y, en su caso, incoar un procedimiento de enjuiciamiento contable o poner en conocimiento del Tribunal de Cuentas tales datos a los efectos que procedan. Pero atribuir directamente esta función de trasladar la información sobre los reparos planteados anualmente a la intervención municipal, al margen de los órganos de gobierno y representación, tiene una dimensión material innegable, puesto que está dirigida a establecer controles formales adicionales a los que ya están previstos por la normativa reguladora de control económico-financiero. Por tanto, se trata de unos controles reiterativos, superfluos y con una clara intencionalidad de dudar abiertamente del correcto cumplimiento de sus funciones por parte de los cargos representativos locales.

Debemos recordar nuevamente que en la citada STC 4/1981 se dejaba claro que "el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal

principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales". Por ello se declaraba la inconstitucionalidad del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento creado por el artículo 354 del Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprobaba el Texto Refundido de las Leyes de bases de Régimen Local. Dicho servicio tenía como finalidad inspeccionar su funcionamiento, tramitar e informar previamente sus expedientes, fiscalizar la gestión económica local y cuantas funciones se les encomendara. Señalaba el Decreto que para lograr esta inspección dirigida a comprobar si cumplen debidamente los fines encomendados, se les podría exigir a los entes locales el envío periódico de datos e informes, así como girar visitas de comprobación. Tras la lectura conjunta de los artículos 92 LRBRL, 213 LHL y 218 LHL puede deducirse que estamos ante un intento de reinstaurar una suerte de servicio de inspección que recupere los controles genéricos e indeterminados sobre la vida local a través de la remisión de datos y acuerdos, marcando el régimen de derechos y deberes así como los métodos de trabajo de la intervención municipal. En resumen, la regulación contenida en los artículos 213 y 218 LHL coloca a la entidad local en una posición subordinada, cuya actuación es controlada por otra instancia superior, a la que se coloca en una posición de calidad reforzada.

Y a mayor abundamiento de lo anteriormente dicho, tenemos que precisar, recordando de nuevo la doctrina contenida en la STC 4/1981 que "en todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado". Pues bien, en este caso, la existencia de controles no se circunscribe a estos supuestos excepcionales sino que se establece para todos aquellos supuestos en los que la resolución adoptada haya sido en contra de los reparos efectuados, sin hacer referencia a la presencia de intereses concurrentes concretos

5. INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL ÁMBITO LOCAL.

- Inconstitucionalidad del artículo primero, treinta y ocho, LRSAL, que incorpora nueva Disposición Adicional decimosexta LRBRL en cuanto la adopción por la Junta de Gobierno Local de acuerdos que corresponden al Pleno vulnera el principio democrático en el ámbito local.

Señala la nueva Disposición adicional decimosexta LRBRL que cuando el Pleno de la Corporación Local no alcance en una primera votación la mayoría necesaria para aprobar el presupuesto municipal, el plan económico financiero, el plan de saneamiento o la entrada en mecanismos extraordinarios de financiación, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobarlos. Se atribuye con ello a la Junta de Gobierno Local la decisión sobre dichas cuestiones, excluyendo al Pleno en el que se reside el principio representativo. Con ello, se excluye a la oposición de la participación en decisiones fundamentales del municipio con nítida vulneración del principio democrático.

La Disposición Adicional decimosexta LRBRL supone una lesión del principio democrático en el ámbito local.

Señala esta Disposición Adicional que cuando el Pleno de la Corporación Local no alcance en una primera votación la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar el presupuesto, planes económico-financieros, planes de saneamiento, entrada en mecanismos extraordinarios de financiación. Se atribuyen con ello a la Junta de Gobierno Local facultades de actuación básicas y de importancia capital. De esta forma se excluye a la oposición de la intervención en las decisiones fundamentales del municipio, vulnerando el principio democrático.

El Tribunal Constitucional ha hecho hincapié en la importancia del principio democrático en el ámbito local, especialmente en su doctrina más reciente. En la

STC 103/2013, declara la inconstitucionalidad de la posibilidad de nombrar miembros de la Junta de Gobierno en los municipios de gran población a personas que no ostenten la condición de concejales. A juicio del Tribunal vulnera el artículo 140 CE que encomienda el gobierno y la administración municipal al alcalde y los concejales como manifestación de la opción constitucional por una administración democrática. La Junta de Gobierno Local ha quedado constituida como un órgano de perfil ejecutivo y profesional, que viene exigido por la complejidad de las funciones técnicas que debe afrontar, quedando el principio representativo residenciado en el Pleno. Y el principio representativo, nos dice el Tribunal, constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas.

El razonamiento es aplicable al supuesto que nos ocupa. Cuando la ley permite que decisiones fundamentales como la aprobación de los presupuestos, entre otros, pueda hacerse por la Junta de Gobierno Local, sin la participación del Pleno en el que se residencia el principio representativo, y con la exclusión de los concejales de la oposición se está lesionando el principio democrático.

También resulta de aplicación a nuestro objeto la doctrina establecida en la STC 161/2013. En este caso se cuestiona el carácter no público de las sesiones de la Junta de Gobierno Local por vulnerar el principio democrático (artículo 1.1 CE) y la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) así como el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE). El Tribunal declara la interpretación conforme de la disposición, estableciendo que deberán ser públicas las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno. Lo que nos interesa destacar de este pronunciamiento es que si el Tribunal considera contrario al principio democrático y al derecho de participación el carácter no público de la actuación de la Junta de Gobierno aún lo será de manera más evidente que se le asignen, con exclusión del Pleno, las decisiones más importantes que debe adoptar el Ayuntamiento. Es contrario al principio democrático adoptar estas decisiones a través de un órgano en el que no resulta exigible el pluralismo político representado

en el pleno municipal, al carecer de representatividad o de proporcionalidad los diferentes Grupos políticos municipales.

Es conocido que el principio democrático, al menos como ha sido configurado en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XX, parte de la mayoría pero exige, a su vez, el respeto a la minoría, que queda negado cuando se le impide participar en las decisiones fundamentales de la vida municipal cual es la aprobación de los presupuestos, de los planes económico-provinciales, de los planes de saneamiento o la decisión sobre la participación en mecanismos de financiación.

En consecuencia, parece claro que más allá de vulnerar el principio democrático del artículo 1.1 CE o el derecho de participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE, en lo que se refiere al objeto de este conflicto se lesiona el artículo 140 CE que incluye la opción constitucional por una administración democrática al excluir de las decisiones fundamentales para la vida del municipio al Pleno como órgano de representación, en el que están representadas tanto la mayoría como la minoría. Y ese desapoderamiento del Pleno se produce ante una situación como la no aprobación en primera votación que, aunque se califique de excepcional, debe considerarse ordinaria en el funcionamiento democrático de una entidad pública.

A mayor abundamiento, también resulta claro que la previsión de que los planes económico-financieros puedan ser aprobados por la Junta de Gobierno, y no por el Pleno, supone una contradicción con la ley orgánica a la que remite el artículo 135 CE en este punto, y, por ello, resulta inconstitucional. En efecto, de acuerdo con el artículo 23.4 LOEPSF, estos planes deberán ser aprobados por el Pleno de la Corporación. Esa previsión del legislador orgánico, al que remite el artículo 135.5 CE no puede ser contradicha por la legislación básica local, como ya se ha advertido en supuestos anteriores.

En virtud de todo lo expuesto,

SUPLICO AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que le acompañan, tenga por interpuesto, en la representación que ostento, y en tiempo y forma, **recurso de inconstitucionalidad** contra los siguientes preceptos de la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**:

- El apartado tres de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).
- El apartado cinco de su artículo primero por el que se da nueva redacción al artículo 13 LRBRL.
- El apartado siete de su artículo primero, en la redacción que da al apartado 2 del nuevo artículo 24 bis LRBRL.
- El apartado ocho de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 25.2 LRBRL.
- El apartado nueve de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 26.2 LRBRL.
- El apartado diez de su artículo primero, por el que se modifica el artículo 27 LRBRL.
- El apartado trece de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 36.2 a) LRBRL.
- El apartado dieciséis de su artículo primero, en la nueva redacción que da al artículo 57.3 LRBRL.
- El apartado diecisiete de su artículo primero, por el que se incluye un nuevo artículo 57 bis LRBRL.
- El apartado veintiuno de su artículo primero, por el que se modifica el artículo 85.2 LRBRL.

- El apartado treinta de su artículo primero, por el que se incluye un nuevo artículo 116 bis LRBRL.
- El apartado treinta y uno de su artículo primero, por el que se incluye un nuevo artículo 116 ter LRBRL.
- El apartado treinta y seis de su artículo primero, que modifica la Disposición Adicional novena LRBRL.
- El apartado treinta y ocho de su artículo primero, que incorpora la nueva Disposición Adicional decimosexta LRBRL.
- El apartado dos de su artículo segundo, por el que se modifica el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LHL).
- El apartado tres de su artículo segundo, por el que se modifica el artículo 218 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LHL).
- Su disposición adicional octava.
- Su disposición adicional novena.
- Su disposición adicional undécima.
- Su disposición adicional decimoquinta
- Su disposición transitoria primera.
- Su disposición transitoria segunda.
- Su disposición transitoria tercera.
- Su disposición transitoria cuarta.
- Su disposición transitoria undécima.

Y en su virtud, se sirva admitirlo y, previos los trámites preceptivos en Derecho, dicte, en definitiva y con estimación del recurso, **sentencia por la que declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de las disposiciones recurridas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.**

Es Justicia que pido en Madrid, a veintiocho de marzo de 2014

OTROSÍ DIGO Que siendo generales para pleitos las escrituras de poder adjuntas y precisándolas para otros usos

SUPLICO acuerde su desglose y devolución

Letrada

Procuradora

Consolación Álvarez Padilla

Col. nº 22050

Virginia Aragón Segura

Col. nº 1040