

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014 interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales 8ª, 11ª y 15ª, transitorias 1ª a 4ª y final 1ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por vulneración de las competencias autonómicas, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), el principio de lealtad institucional y otros preceptos constitucionales (arts. 135.5 y 23, en conexión con arts. 1.1 y 9.2). Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de marzo de 2014, la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

2. El recurso de inconstitucionalidad realiza primero una serie de consideraciones generales sobre las competencias en materia de régimen local, la autonomía (de los entes locales y de las Comunidades Autónomas) y el principio de estabilidad presupuestaria. Coexistirían las atribuciones que, de acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 214/1989, de 21 de diciembre; 247/2007, de 12 de diciembre; 31/2010, de 28 de junio; 103/2013, de 25 de abril), corresponden al Estado (art. 149.1.18 CE), con las autonómicas previstas en los arts. 148.1.2 CE y 60 del Estatuto de Andalucía (EAA), conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. El Estado, a través de la LRSAL, habría desbordado este marco competencial porque habría dejado de garantizar mínimos de autonomía local e, incluso, habría impedido o dificultado que las Comunidades Autónomas los mejoren o amplíen. Tampoco respetaría la configuración constitucional de la autonomía local (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril; 40/1998, de 19 de febrero; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006). Produciría toda una serie de subversiones en el sistema que podría hacer irreconocible la institución local, en algún caso de forma nítida. La LRSAL vulneraría igualmente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (SSTC 179/1987, de 13 de noviembre; 63/1986, de 21 de mayo; 201/1988, de 27 de octubre; 13/1992, de 6 de febrero; 192/2000, de 13 de julio). Tras referirse a la doctrina constitucional en materia de estabilidad presupuestaria (SSTC 134/2011, de 20 de julio; 157/2011, de 18 de octubre), el recurso razona también que el art. 135 CE no puede justificar la desnaturalización del modelo de organización territorial por el que optó el constituyente de 1978.

Tras estas consideraciones, el recurso de inconstitucionalidad impugna las previsiones siguientes:

a) Los arts. 3.2 y 24 bis de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que proceden de los apartados 2 y 7, respectivamente, del art. 1 LRSAL, así como la disposición transitoria 4ª LRSAL. Impedirían a las Comunidades

Autónomas instituir o reconocer entidades de ámbito inframunicipal como entidades locales con personalidad jurídica propia. El art. 3.2 LBRL deja de contemplar estas instancias como entidades locales; el art. 24 bis LBRL proscribía la creación de otras nuevas; y la disposición transitoria 4ª LRSAL prevé la supresión de las ya constituidas. Desbordarían por ello el ámbito correspondiente a las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) con vulneración de los arts. 59 y 89 EAA, sobre “organización territorial” y “estructura territorial”, respectivamente. La previsión de que estos entes carecerán de personalidad jurídica (art. 24 bis LBRL), en particular, no estaría debidamente justificada, por no explicarse cómo incide sobre la garantía de la autonomía municipal. A su vez, la disposición transitoria 4ª, al exigir que la disolución se acuerde precisamente mediante decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, desconoce también la potestad de autoorganización (art. 148.1.1 CE).

b) Los arts. 7 y 25 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3 y 8, respectivamente, del art. 1 LRSAL.

La nueva redacción dada al art. 25 LBRL vulneraría las competencias estatutarias autonómicas; impediría que las Comunidades Autónomas dispongan de ellas. En primer lugar, porque dentro de las materias enumeradas en el apartado 2, obligaría a las Comunidades Autónomas a determinar en positivo (con precisión y concreción) las competencias propias de los municipios, lo que encerraría un velado carácter armonizador (art. 150.3 CE). En segundo lugar, porque el listado de materias enumerado en aquel apartado se afirma como cerrado; las Comunidades Autónomas solo podrían atribuir “competencias propias” a los municipios en el marco de ese elenco tasado de materias. De este modo, el Estado vendría a prohibir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus atribuciones estatutarias en el sentido de ampliar las competencias propias municipales más allá del ámbito por él definido. Por todo ello la LRSAL habría rebasado las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) con vulneración de “la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía para “la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en una serie de “ámbitos especificados” [art. 60.1 b) EAA].

El art. 25 LBRL vulneraría asimismo la autonomía local constitucionalmente garantizada al constreñir los ámbitos materiales en que pueden atribuirse competencias propias municipales; las Comunidades Autónomas podrían ampliarlos, pero únicamente mediante la técnica de la delegación, que implica la sujeción del ente local a la dirección y el control autonómicos. El art. 25.4 LBRL, en particular, vulneraría la garantía constitucional de la

autonomía local al establecer el elemento económico como criterio decisivo del reparto competencial entre Administraciones.

El art. 7, al referirse a otros dos tipos de competencias (las “delegadas”, por un lado, y las “distintas de las propias y de las delegadas”, por otro), permitiría ampliar el ámbito funcional municipal así circunscrito, pero de modo claramente insuficiente. La delegación supone la sujeción a la orientación, tutelaje y control del nivel de gobierno delegante. A su vez, el ejercicio de las competencias “distintas de las propias y de las delegadas” se hace depender de un acto administrativo o, más precisamente, de la autorización de una o dos Administraciones de otro nivel de gobierno.

Ello supondría, nuevamente, la vulneración tanto de las competencias de la Junta de Andalucía –en particular, la “exclusiva en materia de régimen local” para la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados” en los arts. 92 y 93 EAA [art. 60.1 b) EAA]– como la autonomía de los entes locales. El art. 7 LBRL, junto a otras previsiones introducidas por la LRSAL, no podría considerarse amparado en el art. 149.1.18 CE; se apartaría del sentido que es propio de las bases del régimen local; la defensa del ente local frente a las “nuevas centralidades” o “voracidad competencial” de las Comunidades Autónomas. El Estado habría fijado un “techo competencial” a los municipios al que estarían indebidamente sujetas las Comunidades Autónomas, que no podrían ampliar las competencias locales.

La nueva redacción del art. 7 LBRL vulneraría igualmente la garantía constitucional de la autonomía local porque los ayuntamientos y las diputaciones, expresión de pluralismo político y legitimidad democrática –de primer grado en el caso de los primeros– deben contar con todas las competencias propias necesarias para prestar servicios públicos a la ciudadanía. Los informes sobre duplicidad competencial y sostenibilidad financiera encerrarían “controles de oportunidad” sobre el desarrollo de las tareas municipales. La amplitud e imprecisión del concepto jurídico “duplicidad” propiciaría que cada Administración pública “titular de la competencia” realice interpretaciones diferentes sobre una cuestión tan relevante como la cartera de servicios municipales, lo que, además de afectar al núcleo de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, vulneraría el art. 9.3 CE. Respecto del informe vinculante de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera del municipio, el recurso afirma que una cuestión estructural de la vida municipal, como es la titularidad y el ejercicio de

competencias, no puede someterse a una circunstancia puramente coyuntural, como es el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad financiera.

El Estatuto andaluz, además de recoger una diferente tipología de competencias locales, garantiza a los municipios “un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía” y “sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad” (art. 92.1). En particular, establece que “los Ayuntamientos tienen competencias propias” “en los términos que determinen las leyes” sobre una serie de materias (arts. 92. 2). Tres de estas [gestión de los servicios sociales comunitarios, cooperación para la protección de la salud pública y las restantes que “con este carácter sean establecidas por las leyes”, letras c), h) y ñ), respectivamente] no están ya recogidas en el listado –taxativo, según el recurso– del nuevo art. 25.2 LBRL. Competencias que el Estatuto autonómico concibe como “competencias propias”, habrían quedado ahora configuradas como “competencias distintas de las delegadas y de las propias” (art. 7.4 LBRL)

c) El art. 13 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL, incurriría en una extralimitación de lo básico con vulneración del art. 59 EAA, conforme al que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva” sobre “organización territorial, que incluye en todo caso “la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades” locales.

La Letrada autonómica se refiere primero a la inclusión de un requisito poblacional mínimo para la creación de nuevos municipios (apartado 2); las bases estatales, aun admitiendo a efectos dialécticos que puedan optar libérrimamente entre el minifundismo o el latifundismo municipal, deberían guardar necesariamente una coherencia sistémica que falta en este caso: la LRSAL viene a establecer el mínimo de 5.000 habitantes como concepto de población, pero incluye una amplia serie de medidas aplicables a municipios menos poblados (servicios mínimos, retribuciones de concejales, periodicidad de las reuniones plenarios).

La misma infracción afectaría al establecimiento de una forma de alteración de los términos municipales (la fusión voluntaria de municipios mediante convenio) que no se produce por voluntad de las Comunidades Autónomas (apartados 4, 5 y 6).

Del mismo modo, incurriría en inconstitucionalidad la previsión de que un órgano estatal (el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas a propuesta de la Intervención

General del Estado) elaborará las normas de contabilidad a que se refiere la letra e) del párrafo tercero del art. 14.4 LBRL. No se estaría ante uno de los supuestos en que por excepción, la doctrina constitucional ha admitido que el art. 149.1.14 CE ampare regulaciones sobre régimen local.

d) Los arts. 26.2, 36 [apartados 1, letras c) y g), y 2, letra a), segundo párrafo] y 116 ter LBRL, en la redacción dada por los apartados 9, 13 y 31, respectivamente, del art. 1 LRSAL, en relación con la ampliación de las competencias de las diputaciones provinciales.

El art. 116 ter LBRL obliga a todas las entidades locales a, por un lado, calcular el “coste efectivo” de sus servicios conforme a una serie de criterios –que una orden ministerial habrá de desarrollar– y, por otro, comunicar el cálculo resultante al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Se impugna por las “consecuencias jurídicas altamente perniciosas para la autonomía municipal” que otros preceptos de la LRSAL asocian a la valoración individualizada del “coste efectivo” de cada uno de los servicios municipales.

La nueva redacción del art. 26.2 LBRL se apoyaría en ese “coste efectivo” para despojar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de determinados servicios. También la nueva redacción del art. 36 LBRL, que iría más lejos al establecer consecuencias semejantes para todos los ayuntamientos y sin hacer referencia ya a la necesaria “conformidad del municipio”. Este precepto, al regular el plan provincial relativo a determinados servicios [apartado 1, letras a), b) y c)], permite la inclusión de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos, 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” [apartado 2 a)]. La demanda no impugna su apartado 1 h), pero insiste en que también él se vale del concepto de “coste efectivo” definido en el art. 116 ter LBRL; prevé el “seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados” como “función supervisora” de la diputación respecto de los municipios.

La Letrada de la Junta de Andalucía se refiere al Dictamen 567/2013, de 26 de junio, del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de la Ley impugnada. Considera que los problemas que este órgano consultivo achacó al concepto de “coste estándar” incluido en el Anteproyecto son trasladables a la noción de “coste efectivo” que figura en el texto de la Ley. La impugnación se basa en la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 137 CE). La LRSAL la habría incumplido al desconocer que el “coste” de los servicios es una variable

que debe depender necesariamente de su calidad. Ha de ser la orientación política de los representantes políticos –traducción de los intereses y las aspiraciones vecinales– la que determine las decisiones relativas a los servicios municipales en términos de tanto cantidad como calidad. La mayor proximidad a la ciudadanía del nivel municipal de gobierno fundamenta que éste tenga atribuida la gestión de servicios y que aquélla, a través de sus representantes, pueda condicionar la calidad de esa gestión. Por eso la LRSAL infringiría la autonomía local en su vertiente de gasto, como “capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas” (STC 32/1981). Tal capacidad entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para el ejercicio de las competencias propias (SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 237/1992, de 15 de diciembre; 68/1996, de 4 de abril; 109/1998, de 21 de mayo; y 48/2004, de 25 de marzo). La Letrada autonómica añade que la precitada “función supervisora” permite plantear si la LRSAL ha sometido a los municipios a una relación de dependencia respecto de la provincia incompatible con la autonomía que tienen constitucionalmente garantizada (STC 4/1981).

El nuevo art. 26.2 LBRL sería incongruente e impreciso: a la vista de la STC 214/1989, habría que entender que denomina “coordinación” a fórmulas que, en principio, son de “cooperación”, en la medida en que se exige la conformidad del municipio. El precepto LBRL sería contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada. Atribuye a la diputación provincial la elaboración de una propuesta que puede implicar la sustitución del municipio en la prestación del servicio. El precepto establece que tal propuesta contará “con la conformidad de los municipios afectados”, pero, en realidad, tal conformidad no sería estrictamente un “acto voluntario o discrecional”; a la vista del párrafo tercero, la única posibilidad con que los municipios cuentan para retener servicios pasaría por acreditar ante la propia diputación que pueden prestarlos a un menor coste efectivo. Este sistema vaciaría el núcleo esencial de la autonomía local a la vista del arraigo y relevancia de los servicios coordinados y de que los municipios con menos de 20.000 habitantes representan el 96’19% de las entidades locales españolas. A su vez, se dice, el criterio económico no parece que pueda ser el único determinante en decisiones de esta envergadura.

Se prevé que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas decidirá sobre una propuesta de prestación de servicios previamente elaborada por la diputación provincial con la conformidad de los municipios afectados. De este modo, el art. 26.2, segundo párrafo, LBRL

convertiría a la diputación provincial en el árbitro de las competencias municipales y al Estado en la instancia que decide finalmente sobre la forma de gestión propuesta por la anterior. El Estado estaría atribuyéndose una competencia ejecutiva que desborda la cobertura de los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE. Hay prevista una intervención autonómica, pero no resulta decisiva; la emisión de un informe preceptivo no vinculante es incompatible con el art. 60.3 EAA, que atribuye a la Comunidad andaluza la tutela financiera de los entes locales.

El recurso traslada los argumentos dirigidos contra el nuevo art. 26.2 LBRL a algunas de las indicadas previsiones del art. 36 LBRL, que entiende aplicables a supuestos en que la diputación, sin la aquiescencia del municipio, le sustituye en la prestación de servicios.

e) El art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL, y la disposición adicional 8ª LRSAL. Conforme al primer precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según el recurso, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1) y en los Estatutos de Autonomía. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas ocurre al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra de los principios de lealtad institucional y cooperación en materia financiera, que deben regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 13/2007, de 18 de diciembre). La regulación impugnada no ha previsto la intervención de órganos colegiados y consultivos [como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 184 EAA) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA)], ni siquiera una audiencia previa a la realización de la técnica establecida.

La disposición adicional 8ª LRSAL permite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas retener recursos que habrían de transferirse a una Administración territorial (o entidad de Derecho público dependiente de ella) cuando ésta incumpla las obligaciones tributarias previstas en relación con los bienes inmuebles de la Seguridad Social que se le hayan adscrito o transferido [art. 81.1 d) del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio], a fin de que pueda afrontarse el pago. El recurso extiende el razonamiento desenvuelto respecto del art. 57 bis

LBRL a este precepto, en lo que afecta las deudas correspondientes a los tributos locales, que son las que parece tener en cuenta el legislador.

f) Los arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL, sobre dedicación y retribución de los miembros (y el personal al servicio) de las corporaciones locales. Respecto del primer artículo, la Letrada de la Junta de Andalucía centra las alegaciones en el régimen establecido para quienes desempeñan sus cargos en entes locales con menos de 1.000 habitantes. La dedicación exclusiva queda excluida con carácter absoluto, admitiéndose la parcial solo por excepción. Quienes en consecuencia desempeñen sus cargos sin sujeción a regímenes de dedicación exclusiva o parcial percibirán solo “asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno” de la corporación (apartado 3). Quienes, por excepción, disfruten del régimen de dedicación parcial, percibirán “sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado” (apartado 2, párrafo segundo).

Tales previsiones vulnerarían “el derecho constitucionalmente declarado en el artículo 23 de la Constitución”, significando un obstáculo a “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE); podrían desincentivar el acceso a los cargos públicos locales por parte de los ciudadanos, al ser posible que la adquisición de tal condición no conlleve retribución alguna. Se afirma en este sentido que “se constriñen de manera desproporcionada las posibilidades de configuración del régimen de dedicación y retribución en las corporaciones locales afectadas, partiendo del exclusivo dato de la población, sin considerar la posible concurrencia de otros factores, implicando con ello una limitación, carente de suficiente fundamentación, del derecho constitucionalmente declarado en el artículo 23. Para argumentar la vulneración del art. 23 CE, el recurso menciona la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) que, sin ser “canon de constitucionalidad de los derechos”, proporciona “elementos de interpretación de los constitucionalmente proclamados” (STC 247/2007, de 12 de diciembre). Conforme al art. 7.2 CEAL, el estatuto de los representantes locales debe permitir la compensación financiera adecuada de los gastos causados por el ejercicio del mandato. Si llega el caso, también los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente. Se trae a colación la interpretación realizada por el Tribunal Supremo del concepto de “indemnización” incluido en el art. 75 LBRL; se trataría de un concepto “genérico” y “sin concreción alguna” que abarca, no solo el gasto realizado, sino

también el beneficio dejado de percibir o pérdida de un tiempo que podría haberse dedicado a otra actividad (STS de 18 de enero de 2000).

El art. 75 ter LBRL reitera que los miembros de ayuntamientos con menos de 1.000 habitantes no podrán prestar servicios en régimen de dedicación exclusiva a la vez que determina el número máximo de los que podrán hacerlo en otros municipios, según umbrales poblacionales. El recurso reconoce la competencia estatal para regular con carácter básico aspectos organizativos y funcionales, la posibilidad con que cuenta el Estado de modificar su legislación básica (STC 134/2013) y los criterios de economía y racionalización del gasto a los que pudiera obedecer el precepto impugnado. No obstante, se remite a las consideraciones vertidas con relación al art. 75 bis LBRL.

g) El art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL, sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales. Según el recurso infringe la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular “las modalidades de prestación de los servicios públicos” [art. 60.1 c) EAA]. La legislación básica podría regular “en clave de principios y configuración” los conceptos “servicio público”, “servicio reglamentado” y otros conexos, pero no las concretas modalidades de prestación. Las exigencias de sostenibilidad y eficiencia que han de presidir las modalidades de prestación de servicios no justifican que el Estado adopte un régimen que en nada coincide con la regulación adoptada legítimamente por el Parlamento andaluz en desarrollo de su competencia estatutaria.

h) El art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL, y la disposición adicional 9ª LBRL, en la redacción dada por el art. 1.36 LRSAL. El primero se refiere al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. Razona la Letrada de la Junta de Andalucía que el principio de estabilidad presupuestaria ha adquirido un valor estructural y condicionante de la acción pública así como del mantenimiento y desarrollo del Estado social proclamado en el art. 1.1 CE. Tal es su importancia, que la Constitución exige su desarrollo mediante legislación orgánica (art. 135.5 CE). En cumplimiento de esta reserva, el art. 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) ha regulado el contenido y alcance del plan económico-financiero de las corporaciones locales incumplidoras. El precepto impugnado habría ampliado dicho contenido sin respetar la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135.5 CE.

Tal reproche resultaría extensible a la nueva disposición adicional 9ª LBRL, que introduce una serie de medidas de racionalización y redimensionamiento del sector público local. A juicio de la Letrada autonómica, tales medidas deben reputarse correctivas del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. La regulación, al no revestir rango de ley orgánica, vulneraría también el art. 135.5 CE.

i) La disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL, conforme a la que, “excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, 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” una serie de acuerdos (presupuesto; planes económico-financiero, de reequilibrio, ajuste, saneamiento y reducción deuda; entrada en los mecanismos extraordinarios de financiación). Siendo el pleno el órgano que representa a la ciudadanía, al privarle de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación, infringiría el principio democrático y el art. 23.1 CE. A su vez, al no definir ni concretar la situación excepcional que pudiera justificar la privación respecto de acuerdos de tanta importancia, faltaría también al principio democrático con vulneración del derecho reconocido en el art. 23.1 CE.

j) El art. 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el art. 2.2 LRSAL, sobre el control interno –en forma de intervención y control financiero o de eficacia– que ejercerán las entidades locales respecto de la gestión económica de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles. El recurso admite que el Estado puede fijar un “marco normativo común de referencia para los interventores” y que puede hacerlo a través de reglamentos. Sin embargo, el precepto impugnado habría ido demasiado lejos. Habría desconocido que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene estatutariamente atribuida la tutela financiera de los entes locales (art. 60.3 EAA) al remitir a una futura norma reglamentaria estatal los procedimientos de control en todos sus aspectos (metodología, criterios de aplicación, fases, estatuto del personal) y establecer que los órganos interventores de las entidades locales elevarán a la Intervención General del Estado un informe resumen de los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio en el plazo y con el contenido establecido en aquella norma. Resultando difícil entrever las funciones que le restan a las Comunidades Autónomas, la competencia estatuaría para ejercer la tutela financiera habría quedado desdibujada hasta ser irreconocible. El precepto incurriría por ello en una extralimitación contraria a la Constitución

(art. 149.1, apartados 14 y 18), a la autonomía local (art. 137 CE) y a las competencias autonómicas (art. 148.1.2 CE y 60.3 EAA).

k) Las disposiciones adicionales 11<sup>a</sup> y 15<sup>a</sup> y transitorias 1<sup>a</sup> a 3<sup>a</sup> LRSAL, relativas a servicios que vienen prestando los entes locales en materia de educación (disposición adicional 15<sup>a</sup>), salud (disposición transitoria 1<sup>a</sup> y disposición adicional 11<sup>a</sup>), servicios sociales (disposición transitoria 2<sup>a</sup> y disposición adicional 11<sup>a</sup>) y servicios de inspección sanitaria (disposición transitoria 3<sup>a</sup>). La LRSAL atribuye ahora estas competencias y su ejercicio a las Comunidades Autónomas. Bajo determinadas condiciones (educación) o con sujeción a plazos de implantación (salud y servicios sociales), el Estado estaría utilizando una simple ley básica (ordinaria) para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas. La LRSAL habría desconocido que las competencias autonómicas son las previstas en los Estatutos, aprobados mediante ley orgánica, lo que infringiría los arts. 147.2 d) y 148.1 CE así como el art. 175.2 EAA. También que el Derecho andaluz haya previsto aquellas competencias como propias del municipio [arts. 60.1 b) y 92.2 EAA; arts. 9 y 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: LAULA]. Las disposiciones impugnadas tendrían igualmente un “contenido armonizador” sin los requisitos que exige el art. 150.3 CE. Vulnerarían igualmente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 156.1 CE y 175 EAA) porque, al desposeer a los municipios de aquellas competencias, las disposiciones impugnadas impondrían un incremento del gasto que deben soportar las Consejerías competentes.

La disposición adicional 15<sup>a</sup>, en particular, incluye una remisión a las normas que regulen el sistema de financiación, pero no por ello dejaría de incurrir en estas vulneraciones; tal remisión implica solo la suspensión temporal de su eficacia. A su vez, la hermenéutica del precepto es confusa, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). Por otra parte, las disposiciones transitorias 1.5 y 2.5, al establecer un régimen de retenciones con cargo al sistema de financiación autonómica, incurrirían en las infracciones ya razonadas respecto del art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL.

La disposición adicional 11<sup>a</sup> LRSAL se refiere a los servicios y competencias que las Comunidades Autónomas deben asumir de acuerdo con las disposiciones transitorias 1<sup>a</sup> y 2<sup>a</sup> de la misma Ley. Establece la obligación de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tanto la asunción de aquellos servicios y competencias como las obligaciones que tuvieran reconocidas y estuvieran pendientes de pago a los municipios; todo ello al objeto de la realización, en los términos que se determinen reglamentariamente, de

compensaciones entre los derechos y obligaciones recíprocos, el posterior ingreso del saldo resultante a favor de la Administración que corresponda y, en su caso, recuperación mediante la aplicación de retenciones en el sistema de financiación de la Administración pública que resulte deudora. Según el recurso, este precepto, en cuanto admite que el Estado practique retenciones en el sistema de financiación autonómica, estaría afectado por los mismos vicios que el art. 57 bis LBRL; vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera garantizada en el art. 156 CE.

1) El art. 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final 1ª LRSAL. La previsión impone condiciones a la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86.2 LBRL. Entre ellas, la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del acuerdo adoptado en ese sentido por el pleno de la corporación local. La referencia a un concreto órgano autonómico vulneraría la potestad autonómica de autoorganización (arts. 148.1.1 CE; arts. 46 y 47.1.1 EAA).

3. Mediante providencia de 29 de mayo de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”; publicación que se produce en el núm. 132 de 31 de mayo de 2014.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación

en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

7. Por providencia de 12 de junio de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y conceder la prórroga solicitada.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 2 de julio de 2014 en el Registro General de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

El indicado escrito incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la LRSAL. Describe ampliamente el marco normativo europeo y nacional relativo a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. A la vista del art. 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012, los presupuestos de las Administraciones públicas deben estar equilibrados o en superávit. Tras referirse a la legislación nacional adoptada a partir de 2001 en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, el Abogado del Estado se detiene en la incorporación de la exigencia de estabilidad presupuestaria en la Constitución (reforma del art. 135 CE de 27 de septiembre de 2011), que vino “justificada por el propio significado de la Unión Económica y Monetaria” (cita el Dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). La reforma representa la primera apertura expresa de la Constitución al ordenamiento europeo y consagra una nueva atribución de competencias. La LOEPSF desarrolla el art. 135 CE e incorpora las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria. Sus medidas resultan necesarias para dar cumplimiento, no solo al mandato constitucional, sino también a los compromisos de España ante la Unión Europea.

La LRSAL proviene del Plan Nacional de Reformas 2013 remitido por el Consejo de Ministros a la Unión Europea, que pretende perseverar en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo. La LRSAL no es desarrollo estricto del nuevo art. 135 CE, pero responde al objetivo de traducir sus principios en esta relevante parte de la Administración pública española a través de las siguientes medidas: actualización de las competencias municipales, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas, garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas, impulso del

redimensionamiento del sector público local, gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos, sistema retributivo responsable y homogéneo y fortalecimiento de la función interventora municipal y el control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del art. 149.1 CE. El primero, sobre bases del régimen local, cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, “sin que quepa equiparar ‘régimen local’ o ‘régimen jurídico de las Administraciones locales’ con ‘autonomía local’” porque “los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos” (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). La regulación del régimen local incluida en los Estatutos autonómicos reformados a partir de 2006 debería entenderse “sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias “deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia” (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 36; se cita también la STC 103/2013, de 25 de abril). Tales previsiones interiorizarían el régimen local en cada Comunidad Autónoma en el sentido de que proporcionan guía al legislador autonómico, pero debería prevalecer la norma básica estatal, si entrara en conflicto con ellas.

El art. 149.1.14 CE, sobre hacienda general, cubriría específicamente la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas haciendas, la coordinación entre las haciendas estatal y locales y garantía de la suficiencia financiera de los entes locales prevista en el art. 137 CE (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan). La estrecha vinculación entre el régimen local y la hacienda local justificaría que la LRSAL cite conjuntamente ambos títulos, tal como ha admitido la doctrina constitucional (STC 233/1999), sin perjuicio de que varias de sus disposiciones serían directamente incardinables en el art. 149.1.14 CE.

La LRSAL no cita específicamente el art. 149.1.13 CE, sobre ordenación general de la economía, pero, en realidad, sería el “título fundamental” que la habilita. La reforma no desarrolla estrictamente el nuevo art. 135 CE, pero se justifica primariamente en sus principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Trata, en particular, de ajustar el régimen jurídico básico de los entes locales a LOEPSF. La estabilidad presupuestaria sería una

exigencia material de supervivencia de la Unión Europea, asumida formalmente por el constituyente español, que afecta a la distribución de competencias y a los cánones de enjuiciamiento aplicables. La mencionada Ley Orgánica, antes de la reforma constitucional, habría debido apoyarse en los apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE (STC 134/2011, de 20 de julio); ahora está directamente habilitada por el art. 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, y otras). Por lo mismo, la LRSAL se apoyaría ahora de modo fundamental, dado el nuevo contexto constitucional, en el art. 149.1.13 CE. Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función, tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias. De las nuevas circunstancias y, en particular, de la grave crisis económica que atraviesa el Euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6; 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3).

Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 CE). Tal garantía habría resultado “modalizada” por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional; objetivos que tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo, dentro del régimen jurídico de los entes locales (se cita el Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley controvertida).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materias concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). El Estado es garante del “equilibrio económico general”

y competente para “conseguir estabilidad económica, interna y externa” (STC 62/2001, FJ 4 y otras). En relación con los planes de saneamiento y control, son legítimos “los controles que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas de las potestades de coordinación” (STC 134/2011, FFJJ 9-11). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la LOEPSF es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, se refiere específicamente a las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) Respecto de los arts. 3.2 y 24 bis LBRL (procedentes de los apartados 2 y 7, respectivamente, del art. 1 LRSAL) y la disposición transitoria 4ª LRSAL, el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que la autonomía local (STC 214/1989) y las competencias autonómicas (STC 179/1985) no impiden una regulación básica *ex art. 149.1.18 CE* sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 121/2012, de 5 de junio; 159/2001, de 5 de julio). La LRSAL se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; establece su regulación por remisión a la que adopten las Comunidades Autónomas; conserva todas las entidades existentes (disposiciones transitorias 4ª y 5ª LRSAL), imponiendo solo una carga para la conservación de su personalidad jurídica (la remisión de las cuentas al órgano competente); aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación, no impone su desaparición, teniendo en cuenta que se trata de entidades que, según la doctrina constitucional, aun con personalidad jurídica, forman parte del municipio, que actuaría en régimen de descentralización (STC 214/1989).

La disposición transitoria 4ª LRSAL no suprime las entidades inframunicipales existentes; impone solo una carga: la remisión de las cuentas al órgano competente. El art. 149.1.14 CE habilita esta regulación, habida cuenta de que permite al Estado disciplinar las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 130/2013, FJ 4). La Comunidad Autónoma puede optar por conservarla como ente desconcentrado, asimilándola a las de nueva creación conforme al régimen diseñado en el art. 24 bis LBRL.

b) Respecto de la impugnación de los arts. 7 y 25 LBRL (en la redacción dada por los apartados 3 y 8, respectivamente, del art. 1 LRSAL), el Abogado del Estado razona que la Constitución incluye listados competenciales en relación con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE) sin referirse explícitamente a las competencias locales. En ausencia de una predeterminación constitucional del contenido de la autonomía local (art. 137 CE), el legislador competente dispondría de un margen de configuración, sin perjuicio de que debe garantizar a los entes locales la participación efectiva en los asuntos que les atañen (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5). De acuerdo con el art. 149.1.18 CE, “corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal” (STC 103/2013, FJ 5). Formarían parte de ese modelo los aspectos competenciales (STC 32/1981, FJ 1). Corresponde al legislador básico establecer los mínimos que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989).

La regulación estatal de las competencias locales formaría parte, no de los aspectos básicos secundarios o no expresivos de la garantía institucional de la autonomía local, sino de los enraizados en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4); ahora también, en el art. 135 CE, que no sería menos trascendente como canon de constitucionalidad. Cuando el Estado regula las competencias locales sin salirse del ámbito de lo básico, no podría haber más que competencias autonómicas de desarrollo, sin que haya que atender a otros títulos de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 59). Por otra parte, la Constitución no obliga a que la ley atribuya una competencia universal o general a los municipios.

La LRSAL habría establecido un sistema coherente con la intención, no de restringir, sino de racionalizar las competencias locales en consonancia con las exigencias que ahora impone el art. 135 CE (STC 157/2011, FJ 3). El art. 2.1 LBRL sigue reconociendo a los entes locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, aunque adecuando su ejercicio, no solo a los principios de descentralización y proximidad, sino también a los imperativos de eficacia y eficiencia con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La LBRL distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, que son las determinadas por ley (art. 25.2), las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 27) y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del art. 7.4. La enumeración de competencias de una u otra clase supone un abanico lo

suficientemente amplio para entender respetada la garantía constitucional de la autonomía local, que es el límite a la libertad de configuración con que cuenta el legislador básico. La cuestión de si las competencias locales deben atribuirse como propias o delegadas, respetando un contenido constitucional mínimo, pertenece a la libertad de configuración del legislador básico estatal.

Respecto de las competencias propias, el Abogado del Estado insiste en que el art. 25.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL) garantiza que las leyes atribuyan mínimos competenciales y, con ello, que doten de contenido a la garantía constitucional de la autonomía local. El listado materias dentro de las que “en todo caso” los municipios deben disponer de competencias propias no puede interpretarse en el sentido limitador y excluyente que propone el recurso. Los apartados 3, 4 y 5 introducen condiciones legales que operan a partir de la nueva configuración que el art. 135 CE ha producido sobre la legalidad constitucional.

En cuanto a las competencias delegadas, el art. 27 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL), no habría ocupado más espacio normativo que la anterior regulación; habría simplemente ofrecido una configuración diversa de la delegación encuadrada en los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE. Al igual que el art. 25 (apartados 3, 4, 5), el art. 27 (en especial, sus apartados 4, 6 y 7) diseñaría un nuevo sistema de atribución de competencias municipales dentro de la garantía de la autonomía local y desde la específica perspectiva del art. 135 CE, que incluye poderes de control y dirección de la Administración delegante (apartado 4); la exigencia de la financiación correspondiente con el acto de delegación (apartado 6); y la configuración como causa de renuncia, que puede hacer valer el ente local delegado, el incumplimiento por parte de la Administración delegante de sus obligaciones financieras (apartado 7). Tales previsiones se hallarían inspiradas en los principios del art. 135 CE, que solo el legislador básico estatal podía traducir en este ámbito.

Con relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el art. 7.4 LBRL permite ampliar el ámbito de gestión de los entes locales con nuevas competencias que, habrán de ejercerse con toda autonomía. Tal ampliación se sujeta a una serie de condiciones e informes que cuentan con una justificación objetiva y razonable: que no se produzca la ejecución simultánea del mismo servicio público y que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. Se habría conciliado así la garantía mínima prevista en los arts. 137, 140 y 141 CE con los condicionamientos que impone el art. 135 CE.

c) Respecto del art. 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional (STC 103/2013) para sostener que, conforme al art. 149.1.18 CE, el Estado “debe establecer el modelo municipal común”; “puede optar, de entre los posibles”, por uno determinado; puede inclinarse por un “modelo minifundista” o por otro “basado en mayores exigencias de población o territorio”. El art. 148.1.3 CE se refiere a la “alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio” como competencia autonómica, pero el ejercicio de tal competencia debe enmarcarse en los criterios básicos que fije el Estado, como resulta del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE (STC 214/1989). La previsión controvertida se refiere a la fusión, regulando sus efectos e incentivándola; suaviza la mayoría requerida para que los municipios la acuerden voluntariamente e incluye otras medidas de fomento (mejora del sistema de financiación local, dispensa de la prestación de nuevos servicios mínimos y preferencia en la asignación de planes de cooperación y subvenciones).

Esta regulación no invadiría las competencias autonómicas. La Comunidad Autónoma no quedaría al margen del proceso de fusión. El apartado 1 del art. 13 LBRL, además de prever el dictamen preceptivo del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y el informe de la Comunidad que tenga atribuida la tutela financiera del ente local, remite expresa y terminantemente el régimen de la fusión de municipios a la legislación autonómica. El apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión. El apartado 5 atribuye a las Comunidades Autónomas (y a las diputaciones provinciales o entes equivalentes), la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

El Estado se habría movido dentro de sus márgenes competenciales al garantizar la suficiencia financiera del municipio resultante de la fusión, regular su régimen jurídico y coordinar las haciendas de todas las entidades locales. Los incentivos a la fusión en nada afectarían al otorgamiento de subvenciones. El art. 13 LBRL no regula cerrada y anticipadamente la concesión de subvenciones; se limita a establecer un criterio de preferencia que habrá de tener en cuenta la Administración competente para regular y conceder la correspondiente ayuda. Su apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica para establecer otras medidas de fomento de las fusiones de municipios; a su vez el apartado 4 alude a incentivos de orden financiero que se enmarcan en el art. 149.1.14 CE, dejando expresamente a salvo el procedimiento establecido por las Comunidades Autónomas.

d) Respecto de los arts. 26.2, 36 [apartados 1, letras c) y g), y 2, letra a), segundo párrafo] y 116 ter LBRL, el Abogado del Estado razona lo siguiente. El “coste efectivo” se calcula de modo absolutamente objetivo, cierto y seguro. En ejecución de la remisión reglamentaria incluida en la previsión impugnada, el proyecto de orden del Ministerio de Hacienda ha establecido criterios armónicos y comparables que arrojan una información fidedigna para cada uno de los servicios. Distingue los costes “directo” e “indirecto”. El primero incluye gastos corrientes de bienes y servicios, de personal y los derivados de amortización de inversiones y, en su caso, las cuotas de arrendamientos financieros. El segundo es el imputado a cada programa o grupo de programas en proporción al volumen de gasto. En casos de gestión indirecta de servicios públicos, se corresponde con la totalidad de las contraprestaciones que abona el ente local al concesionario así como las eventuales subvenciones de explotación o cobertura del precio. Si la retribución se percibe por medio de tarifas, el coste efectivo es el importe pagado por el usuario más, en su caso, las subvenciones de cobertura del precio del servicio.

La finalidad de la medida sería posibilitar que los ciudadanos y los entes locales conozcan el coste que supone la prestación de cada servicio por habitante. Se trata de dotar a los electores y a los responsables públicos de información muy valiosa. A su vez, el coste efectivo es determinante de la coordinación de determinadas competencias (art. 26.2 LBRL) y del contenido de los planes provinciales de cooperación para la prestación de obras y servicios (art. 36.2 LBRL). El efecto jurídico esencial del cálculo del coste efectivo se produce de forma “relativa” y “comparada”; la posibilidad de que la diputación asuma la coordinación de la prestación de determinados servicios si el municipio no los presta a un coste efectivo inferior. Tal consecuencia se produce siempre a través de la comparación de los costes efectivos de prestación del servicio de la concreta provincia y del municipio en particular. Por tanto, se tienen en cuenta elementos que concurren en el entorno económico y geográfico de ambas entidades, lo que no genera desigualdades ni discriminaciones con entidades enclavadas en otros entornos que pueden prestar sus servicios a costes inferiores.

El Abogado del Estado se refiere en fin al Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sobre la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la LRSAL. Este órgano consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse allí sobre el concepto de “coste efectivo” que ha sustituido al concepto de “coste estándar”, que había merecido consideraciones críticas en el Dictamen 567/2013, de 26 de junio, en relación con el

Anteproyecto de la LRSAL. El nuevo concepto mereció la siguiente valoración: “A resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la LRSAL ha sustituido el concepto de "coste estándar" por el de "coste efectivo" de los servicios en los artículos 26.2 y 116 ter de la LBRL. La noción de "coste efectivo" introducida en el texto definitivo de la LRSAL es conceptualmente más precisa que la de ‘coste estándar’ y, desde esta perspectiva, los problemas que suscitaba la falta de concreción de este último concepto ya no se manifiestan en la misma medida”.

En ejercicio de su amplio margen de configuración (SSTC 240/2006, 157/2011, 121/2012, 108/2013) y en consonancia con la honda tradición de la provincia dentro del ordenamiento español (sucintamente resumida), ha optado por revitalizarla para la consecución de fines constitucionales (eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria); favorece la gestión coordinada en detrimento de la gestión municipal aislada porque ello permite aplicar economías de escala y realizar una más eficiente asignación de recursos públicos.

La regulación controvertida persigue la mayor calidad de los servicios al menor costo posible mediante cuatro elementos. En primer lugar, la gestión coordinada está prevista para municipios de menos de 20.000 habitantes en el entendido de que los de mayor población disponen de una organización e ingresos que permiten la prestación eficiente de los servicios públicos. En segundo lugar, tal gestión se aplica a servicios concretos, tasados y predeterminados. Se trata de servicios que, por su configuración y naturaleza, admiten una eficaz prestación desde una perspectiva supramunicipal. La prestación coordinada de un máximo de seis servicios en modo alguno puede suponer un desapoderamiento de las competencias municipales. En tercer lugar, el criterio determinante de la aplicación de estas fórmulas de cooperación es el “coste efectivo”, como elemento objetivo, ponderable, fácilmente calculable y cierto de acuerdo con el art. 116 ter LBRL. En cuarto lugar, el legislador básico ha desarrollado el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) como técnica de acomodación de competencias en un Estado complejo.

En este orden de ideas, el Abogado del Estado destaca que el art. 26.2 LBRL presupone y activa la intervención de tres Administraciones territoriales. En primer lugar, hay la intervención decisiva del propio municipio. El mecanismo solo actúa con su previo consentimiento y siempre de modo reversible; el municipio puede recuperar después la gestión aislada si acredita que está supondrá un menor coste efectivo. De modo que conservaría la facultad de “adherirse” o “descolgarse” de esta forma de coordinación por lo que su autonomía en nada resultaría afectada. En segundo lugar, hay la intervención de la Administración general

del Estado; su competencia en materia de hacienda general y bases del régimen local se concreta aquí en la aprobación de la propuesta de la diputación, configurada como control de estricta legalidad que atiende exclusivamente al cumplimiento del criterio de suficiencia financiera precisado en el art. 7 LOEPSF. Hay también el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma que ostenta la tutela financiera.

Consecuentemente, el nuevo art. 26.2 LBRL hallaría cobertura en las competencias atribuidas al Estado en materia de hacienda general y bases del régimen local (art. 149.1.14 y 18 CE) y no vulneraría la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). También respetaría escrupulosamente el principio democrático. Los miembros de las diputaciones son concejales elegidos en cada uno de los municipios de la provincia de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido, coalición o agrupación (arts. 204 y 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general). El carácter indirecto de esta elección no resta un ápice de legitimidad democrática como tampoco lo hace la elección indirecta del Alcalde, por los concejales de la corporación.

Por otra parte, el apartado 2 a) del art. 36 LBRL no sería más que la competencia de asistencia, coordinación, cooperación prestación prevista en el apartado 1. No implicaría alteración o menoscabo de las competencias municipales pues ni siquiera prevé o atribuye competencias concretas a las diputaciones; habría una simple exhortación a la inclusión (no la imposición) de fórmulas de gestión coordinada de servicios. El párrafo primero del art. 36.2 a) únicamente instaría a la diputación a aprobar un plan anual de cooperación, esto es, un plan para el ejercicio de las facultades de coordinación que son propias de la naturaleza, función y concepción de la entidad local provincial. El párrafo segundo prevé la inclusión en el plan de fórmulas de prestación unificada o coordinada. El párrafo tercero encerraría una invitación al Estado y a las Comunidades Autónomas a tener en cuenta el coste efectivo de la prestación de los servicios y el correcto empleo de los fondos públicos en el otorgamiento de subvenciones. Ello no supondría menoscabo alguno en las competencias municipales. Desarrollaría una posibilidad racional y eficiente directamente enlazada con el art. 135 CE. A su vez, está prevista la participación del municipio en la elaboración de los planes, lo que rubricaría la ausencia de cualquier afectación en la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada.

e) El art. 57 bis LBRL (introducido por el art. 1.17 LRSAL) y la disposición adicional 8ª LRSAL no vulnerarían la reserva de ley orgánica (art. 157 CE) ni los principios de autonomía financiera, suficiencia financiera y cooperación. El Abogado del Estado, al abordar el nuevo art.

57 bis LBRL, pone de relieve que hay ya una previsión del mismo tenor que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad (disposición adicional 72ª de la Ley General de Presupuestos para 2012, citada en el art. 57 bis LBRL). Respecto de la ausencia de infracción de la reserva de ley orgánica, el Abogado del Estado afirma que basta la remisión a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional a la hora de justificar que el Estado puede “incidir sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sobre la base de títulos competenciales concretos que requieren la coordinación entre ellos y el art. 157 CE”.

La denunciada vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se produciría porque el art. 57 bis responde a un principio de voluntariedad. La Comunidad Autónoma es quien, en el marco de sus competencias, decide qué gastos quiere hacer y cómo quiere emplearlos. Ella es la que decide voluntariamente, en particular, si quiere delegar competencias a los entes locales o celebrar convenios con ellos. De modo que se respeta en todo momento la autonomía financiera entendida como libertad para fijar el destino y la orientación del gasto público. Ello no cambia por la circunstancia de que, para asegurar que los entes locales puedan cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia económica, la previsión impugnada prevea que los convenios que se suscriban voluntariamente deben incluir la cláusula de garantía. La retención impuesta funciona en último término como garantía de la autonomía local, sin vulnerar la de las Comunidades Autónomas, al operar sobre compromisos de gastos que éstas ya han efectuado voluntariamente. No afectaría tampoco a la suficiencia financiera porque no reduce los ingresos que corresponden a las Comunidades Autónomas con cargo a los sistemas de financiación; supone simplemente que una parte de ellos se destina al pago de obligaciones voluntariamente suscritas por las Comunidades Autónomas, pero insatisfechas en el plazo fijado en la delegación o en el convenio.

La disposición adicional 8ª LRSAL, prevé la figura de la retención, pero su efectividad requiere estar a lo que disponga la normativa de financiación autonómica correspondiente. Por ello tampoco vulneraría la reserva de ley orgánica ni la autonomía de las Comunidades Autónomas.

f) Respecto de los arts. 75 bis y 75 ter LBRL (introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL), se descarta la vulneración del art. 23.2 CE. Tal derecho fundamental es “de configuración legal” y “se circunscribe al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” (STC 36/2014, de 27 de febrero). La previsión impugnada no ha

concretado salarios de forma cerrada y absoluta. Encomienda a la ley de presupuestos generales del Estado la fijación del límite máximo que pueden percibir los representantes locales atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la entidad local y a la tabla establecida. Será por tanto ese instrumento normativo el que determine límites máximos que, naturalmente, pueden ser reducidos o clasificados en diferentes conceptos retributivos (fijos, variables, dietas, asistencias, gastos de representación) por las Comunidades Autónomas. La Ley se habría apoyado en la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para introducir razonabilidad, cordura y homogeneidad en las retribuciones de los cargos representativos, especialmente en un contexto económico donde la estabilidad financiera, la sostenibilidad y la eficiencia deben guiar la actuación de los poderes públicos.

El art. 75 ter LBRL no implicaría una extralimitación competencial del Estado. Tampoco vulneraría el art. 23 CE ni la autonomía local constitucionalmente garantizada. Mediante criterios ciertos y seguros racionalizaría la dedicación de los miembros de las corporaciones locales, adaptándola a la verdadera extensión e intensidad de tareas que requiere el municipio y asegurando ahorros de recursos públicos que coadyuvan a la sostenibilidad y suficiencia financiera de la entidad. La disposición utiliza constantemente la expresión “no excederá”, lo que implica que las Comunidades Autónomas podrán regular el número concreto de miembros con dedicación exclusiva. La determinación del número máximo de miembros con esa dedicación no forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE, tal como resulta de la STC 30/2012, de 1 marzo. Por último, la regulación preserva la imagen institucional que la conciencia social tiene de las tareas de representación política en el municipalismo español. Nuestro mapa local se compone de municipios que en su mayoría tienen reducidas dimensiones (menos de 20.000 habitantes) y en ellos la participación ciudadana se concibe, no como profesión, sino como dedicación temporal y transitoria.

g) Respecto del art. 85.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL), se afirma que el Estado ha ejercido su competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y hacienda general (art. 149.1.14 CE) para garantizar que los entes locales elijan la forma de prestación de los servicios dentro de unos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos; criterios que son lógicos, elementales y acordes con el art. 135 CE. En consonancia con la doctrina constitucional (STC 143/2013, de 5 de abril, FJ 7), el precepto no coartaría la libertad de organización de la entidad local, limitándose a imponer dos requisitos a la opción favorable a formas prestacionales de

carácter empresarial. Uno es material (mayor eficiencia y sostenibilidad de la prestación) y trasunto de los principios de eficacia administrativa (art. 103 CE) y eficiencia (art. 7.2 LOEPSF). El otro requisito es formal; la justificación de esa opción en una memoria. Se afirma -con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado- que la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles; no se advierte qué ventajas aportaría la constitución de una entidad pública empresarial o sociedad mercantil local que resultara menos eficiente que la prestación del servicio por la propia entidad.

h) El art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 LRSAL) sería un desarrollo singularizado -que atiende a la especificidad de los entes locales- del art. 21 de la LOEPSF, que regula el contenido mínimo del plan económico-financiero de toda Administración incumplidora de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. La LBRL incluiría así el desarrollo de un precepto que admite incluso el complemento reglamentario, a tenor de la disposición final 1ª de la LOEPSF. No incurriría por ello en vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE. La reserva de ley orgánica admite un cierto grado de colaboración internormativa (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Se trae a colación la doctrina constitucional sobre el art. 122.1 CE (SSTC 38/1982, de 22 de junio; 60/1986, de 20 de mayo; 108/1986, de 26 de julio; 56/1990, de 29 de marzo; 224/1993, de 1 de julio). Se reserva a un texto unitario -la Ley Orgánica del Poder Judicial- la configuración de los distintos órdenes jurisdiccionales, la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, los tipos genéricos de órgano judicial y las divisiones territoriales en que se organiza el Estado a efectos judiciales. No obstante, la reserva no alcanza a la creación en concreto de órganos judiciales, la planta ni la demarcación.

El apartado 1 del art. 116 bis incluye una regulación más pormenorizada del plan regulado por la LOEPSF que no lesiona la autonomía local. Refiriéndose al citado Dictamen del Consejo de Estado, el Abogado del Estado razona que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de los entes locales se explica en el contexto de una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Corresponde al propio ente local incumplidor concretar las competencias que deben suprimirse que, en todo caso, no podrán ser las ejercidas como propias o por delegación [letra a)]. La gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes ante el incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o

sostenibilidad financiera [letra b)]. Aparece enunciada con amplitud suficiente para que los entes locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las entidades locales siguen teniendo capacidad para determinar las fuentes y la cuantía del “incremento de ingresos” necesario para financiar los servicios obligatorios [letra c)]. También permanece intacta su capacidad de decisión para la adopción de medidas de “racionalización organizativa” [letra d)], sin perjuicio de la necesidad de contemplar la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio [letra e)] o la fusión con municipios colindantes [letra f)].

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico-financiero (apartado 3 del art. 116 bis LBRL). No se incumpliría la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la tutela financiera (art. 23.4 LOEPSF). La LBRL coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, por virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general.

i) Respecto de la disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL, el Abogado del Estado menciona primero las SSTC 103/2013 y 161/2013, de 26 de septiembre; su doctrina reforzaría el carácter democrático de la junta de gobierno a la vez que subrayaría su configuración, no solo como órgano administrativo o ejecutor de las decisiones del pleno, sino también como titular de competencias propias.

La previsión impugnada no vulneraría el principio democrático (art. 1.1 CE), al que se conectan los arts. 23 CE y la vertiente organizativa de la autonomía local. En primer lugar, la excepcionalidad es el presupuesto para que la aprobación de los instrumentos enumerados pase del pleno a la junta de gobierno local. Los términos manejados son suficientemente expresivos de que la medida sirve solo para afrontar situaciones de excepcional y urgente necesidad por motivos financieros, cuando está en riesgo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de la entidad local. La medida evitaría demoras en la necesaria y urgente aprobación de instrumentos básicos de contenido complejo y técnico que precisan una decisión rápida en el contexto de los problemas financieros. Evitaría los daños que la inacción del pleno podría causar al interés

municipal así como la aplicación de medidas coactivas mucho más intensas; las previstas en la LOEPSF. En segundo lugar, la junta de gobierno local es un órgano que cuenta con legitimidad democrática y su decisión podría ser censurada y dejada sin efecto por el pleno. El precepto señala claramente que debe darse cuenta al pleno de la aprobación de aquellos instrumentos. Conforme a la LBRL, la junta de gobierno local “responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión” (art. 126.3) y a este órgano corresponde “el control y fiscalización de los órganos de gobierno” [art. 22.2 a)]. No existiría duda sobre la primacía de este órgano representativo; una decisión negativa del pleno a cualquiera de estos acuerdos los dejaría sin efecto. La decisión legal sería, por tanto, necesaria, adecuada a la finalidad pretendida y proporcionada.

La nueva disposición adicional 16ª LBRL, de la misma manera que no vulnera el principio democrático, no vulneraría tampoco el art. 23.2 CE; las personas integrantes de la corporación local pueden ejercer su derecho a ser informadas y pueden también proponer la censura o censurar las decisiones adoptadas por los órganos de carácter ejecutivo. Conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional, las sesiones de las juntas han de ser públicas para que tanto los concejales como los ciudadanos conozcan su desarrollo. Tampoco concurriría la vulneración del principio de autonomía local. Al revés, el propósito de la norma sería coadyuvar a la solución de un grave problema financiero sin prever decisiones estatales en sustitución de las locales. A su vez, se prevé que sean órganos democráticos y representativos (el Alcalde y los concejales de la junta) quienes adopten las decisiones. Que se traslade la competencia del pleno a la junta podrá ser controvertido, pero no inconstitucional.

j) De acuerdo con la doctrina constitucional (STC 233/1999), el art. 213 TRLHL, en la redacción dada por el art. 2.2 LRSAL, resultaría amparado por el art. 149.1.14 CE, tal como ha precisado el precitado Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado; la previsión sería consecuencia, no de la caracterización de los interventores de la Administración local como funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino de la competencia estatal sobre la hacienda general. Tal título facultaría al Estado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno sobre los entes locales de carácter uniforme que permitan formular políticas de alcance general o adoptar medidas en relación con sus competencias. La previsión controvertida no constituiría un estricto y verdadero control sobre la Administración local, sino un mandato al gobierno para que armonice mecanismos, procedimientos y criterios de seguimiento y control

de la actividad económica financiera con la razonable finalidad de que todas las entidades locales apliquen el mismo sistema de verificación y adaptación a la legalidad de su actividad financiera. La remisión reglamentaria en absoluto implicaría una relación de subordinación jerárquica entre Administraciones, sino una forma de coordinación e interacción entre sí.

k) Las disposiciones adicionales 11<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> y transitorias 1<sup>a</sup> a 3<sup>a</sup> serían consecuencia de la nueva ordenación de las competencias propias de los entes locales. El legislador básico, por razones de racionalización y sostenibilidad financiera, estima que los entes locales no deben ejercer determinadas competencias. Tales disposiciones se limitan a suprimir de las competencias propias de los entes locales funciones en materias que estaban configuradas como tales en la anterior redacción del art. 25.2 LBRL. Esto no significa que el Estado haya atribuido la titularidad de estas funciones a las Comunidades Autónomas. Tales funciones (sobre servicios sociales, educación, asistencia sanitaria e inspección de sanidad) están ya estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas. Éstas están llamadas a ejercer las funciones que les corresponden, que hasta ahora la legislación básica estatal había atribuido a las entidades locales. La Ley se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias sin innovación alguna. La alternativa de que el Estado asumiera tales competencias sí sería inconstitucional. Por otra parte, la atribución de estas funciones se halla supeditada claramente en cada caso a lo que prevean las normas de financiación autonómica y local. Ello es especialmente aplicable a la disposición adicional 15<sup>a</sup> LRSAL, que es la única que suprime funciones que siguen siendo competencias propias en el nuevo art. 25.2 LBRL. Al remitirse a normas futuras, la previsión tiene un contenido programático.

Por otra parte, la disposición adicional 11<sup>a</sup> LRSAL no vulneraría la reserva de ley orgánica ni la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por las mismas razones que no lo haría el nuevo art. 57 bis LBRL.

l) El art. 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final 1<sup>a</sup> LRSAL. Esta previsión (junto al art. 86.2 LBRL, con el que conecta) se funda en el art. 128 CE, que permite reservar al sector público servicios y recursos esenciales, como una restricción a la libertad de empresa (art. 38 CE) que es posible en el marco de una economía de mercado. Las competencias estatales en materia de bases (art. 149.1.18 CE) y coordinación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) habilitarían una regulación sobre las condiciones generales en las que ha de desenvolverse la reserva de servicios públicos

locales así como sobre las líneas generales del procedimiento para el efectivo establecimiento de la reserva.

9. Por providencia de 7 de junio de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. La Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales 8ª, 11ª y 15ª, transitorias 1ª a 4ª y final 1ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), por vulneración de las competencias autonómicas, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), el principio de lealtad institucional y otros preceptos constitucionales (arts. 135.5 y 23, en conexión con arts. 1.1 y 9.2). El Abogado del Estado se opone al recurso, razonando que las previsiones impugnadas se ajustan a la Constitución.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria 7ª LRSAL, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. En consecuencia, la reforma no ha afectado al objeto del presente recurso.

2. La LRSAL ha sido ya objeto de la STC 41/2016, de 3 de marzo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura (BOE núm. 85, de 8 de abril de 2016). La indicada Sentencia cobra relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna algunas previsiones que la STC 41/2016 ha declarado ya inconstitucionales y nulas: el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) (en la redacción dada por el art. 1.17 LRSAL) y las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª, 2ª y 3ª, así como el inciso “Decreto del órgano de gobierno de” incluido en la disposición transitoria 4ª.3, todas de la LRSAL. De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de

objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra aquellas previsiones.

b) Aquel recurso de inconstitucionalidad y el presente formulan reproches y suscitan controversias competenciales muy similares, en términos generales, por lo que la doctrina de la Sentencia resolutoria del primero sirve para responder a buena parte de las impugnaciones aún subsistentes del segundo. De acuerdo con una pauta no infrecuente (por ejemplo, SSTC 138/2013, de 6 de junio, FJ 1; 28/2016, de 18 de febrero, FJ 2), cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la LRSAL (FFJJ 2 y 10) y al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 3 y 4), así como al significado de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y al alcance de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9).

c) A este respecto, hay que señalar, en particular, que la STC 41/2016 desestimó impugnaciones formuladas entonces por la Asamblea de Extremadura que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. Es el caso del art. 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL), sobre alteración del término municipal y fusiones de municipios, al que ambos recursos imputan la vulneración del acervo competencial autonómico; el art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 LRSAL), sobre “entes de ámbito territorial inferior al municipio”, también recurrido en ambos casos por infracción de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas; el art. 25 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL), sobre atribución de competencias propias a los municipios, impugnado en uno y otro caso también por ese motivo y por violación de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE); el art. 85.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL), sobre formas de gestión de los servicios públicos locales, afectado por estos mismos vicios según los dos recursos de inconstitucionalidad; el art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 LRSAL), sobre el plan económico-financiero local, recurrido en ambos casos por incumplimiento de la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE) e invasión de las competencias autonómicas; la disposición adicional 8ª LRSAL, sobre la obligación de la Tesorería General de la Seguridad Social de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el incumplimiento de ciertos compromisos de pago, impugnado en uno y otro caso por vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; así como la disposición transitoria

4ª LRSAL, sobre supresión de entidades locales menores ya constituidas, que ambos recursos impugnan por vulneración de las competencias autonómicas sobre régimen local.

A la vista de esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), cabe desestimar la serie indicada de impugnaciones por remisión a la STC 41/2016, lo que nos exime de reproducirla, siquiera en extracto. Nos remitimos específicamente, por tanto, al fundamento jurídico 6 de aquella Sentencia, que desestima la impugnación del art. 13 LBRL; al fundamento jurídico 7 b), que desestima la impugnación del art. 24 bis LBRL; al fundamento jurídico 12, que razona la desestimación del art. 25 LBRL; al fundamento jurídico 14, que desestima la impugnación del art. 85.2 LBRL; al fundamento jurídico 15, que desestima la impugnación del art. 116 bis LBRL; al fundamento jurídico 16 d), que desestima la impugnación de la disposición adicional 8ª LRSAL; y al fundamento jurídico 7 c), que desestima la impugnación de la disposición transitoria 4ª LRSAL.

Respecto del art. 7 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL), la Junta de Andalucía impugna formalmente en este proceso todos sus apartados, pero alega únicamente con relación al apartado 4; incurriría en una extralimitación competencial (art. 149.1.18 CE) vulneradora de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), tal como ha quedado más ampliamente expuesto en los antecedentes de esta Sentencia. Esta impugnación también fue planteada por la Asamblea de Extremadura y desestimada en la STC 41/2016, a cuyo fundamento jurídico 12, letras a) y b), nos remitimos.

La disposición adicional 15ª LRSAL, relativa a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia educativa (previstas “como propias del Municipio”), también ha sido impugnada en este proceso por motivos ya examinados y desestimados en la STC 41/2016, FJ 13 e). Esta Sentencia llevó a cabo una interpretación de conformidad del precepto que puede tenerse aquí por reproducida.

d) La Junta de Andalucía impugna el art. 3.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.2 LRSAL); al dejar de incluir a los entes de ámbito inframunicipal de la lista de entidades locales, habría desbordado el ámbito correspondiente a las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) con vulneración consecuente de las competencias autonómicas sobre organización territorial. Tal impugnación no se desarrolla autónomamente, sino en conexión con el art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL. La extralimitación en que incurriría la nueva

redacción del art. 3.2 LBRL se produciría, justamente, porque, de acuerdo con el art. 24 bis LBRL, quedan plenamente integradas en el municipio, como organizaciones sin condición de entidad local ni personalidad jurídica, todas las constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley que no estuvieran en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013. Consecuentemente, aunque la STC 41/2016 se pronunció solo sobre el art. 24 bis LBRL [FJ 7, letras a) y b)], todo lo razonado para descartar la inconstitucionalidad de este precepto es enteramente trasladable a este proceso para desestimar la impugnación formulada contra la nueva redacción del art. 3.2 LBRL.

3. El resto de las impugnaciones pueden agruparse en dos bloques temáticos. El primero se refiere a cuestiones organizativas de diversa naturaleza: redimensionamiento del sector público local (disposición adicional 9ª LBRL, en la redacción dada por el art. 1.36 LRSAL), controles internos de la actividad económico-financiera de los entes locales [art. 213 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el art. 2.2 LRSAL], dedicación y remuneración de los miembros de las corporaciones locales (arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL), órgano competente para la aprobación del régimen de monopolio acordado por el ente local para la gestión de actividades reservadas [art. 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local [TRLRL], aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final 1ª LRSAL] y nuevas competencias de la junta de gobierno local (disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL).

El segundo bloque incluye buena parte de las previsiones introducidas en la LBRL por la LRSAL con el fin de reordenar y reforzar las competencias de las diputaciones provinciales, tanto las materiales (prestación de servicios de interés supramunicipal) como las instrumentales (coordinación, cooperación y asistencia), que tienen por destinatarios directos otros entes locales, singularmente los municipios. Se recurren preceptos relacionados con competencias, tanto del primer tipo [letra c) del art. 36.1 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL] como del segundo [art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL; apartados 1, letras c) y g), y 2 del nuevo art. 36 LBRL; art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 LRSAL]. Abordaremos, a continuación, el examen de estas impugnaciones.

4. Comenzando por las impugnaciones agrupadas en el primer bloque, la Junta de Andalucía recurre la disposición adicional 9ª LBRL, en la redacción dada por el art. 1.36 LRSAL, sobre “redimensionamiento del sector público local”.

La disposición controvertida incluye una regulación amplia y compleja que puede reducirse a dos órdenes de previsiones. Hay, por un lado, medidas coyunturales que, en resumen, obligan que, a determinada fecha, estén disueltas entidades instrumentales dependientes de Administraciones locales que han sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4). Por otro lado, hay normas generales destinadas a asegurar que las corporaciones locales en situación de déficit presupuestario no creen entidades instrumentales (apartados 1 y 3). Según la Junta de Andalucía, al referirse al principio de estabilidad financiera, semejantes previsiones solo podrían establecerse mediante ley orgánica. Al carecer de ese rango, la nueva disposición adicional 9ª LBRL vulneraría la reserva de ley establecida en el art. 135.5 CE.

La disolución de entidades instrumentales se produce antes de una fecha determinada por acuerdo de la entidad local o por ministerio de la ley. Se trata, pues, de una medida coyuntural, que, en cuanto tal, queda al margen del desarrollo orgánico del principio de estabilidad presupuestaria que exige el art. 135.5 CE. A su vez, las limitaciones establecidas con carácter general a la creación de entidades instrumentales, no por estar vinculadas a las exigencias de estabilidad presupuestaria, deben necesariamente incluirse en leyes orgánicas. Este motivo de impugnación puede rechazarse a partir de lo razonado en la STC 41/2016, que se refirió al alcance de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135 CE, en general, y con ocasión de la impugnación del art. 116 bis LBRL, en particular.

La STC 41/2016, FFJJ 3 a) y 15, destacó que la estabilidad presupuestaria, al igual que la eficiencia y la eficacia, es un principio que vincula a todos los “niveles de gobierno”, que “deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas”. El Estado, en particular, “tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149 CE”, cobrando “singular relevancia las competencias de que dispone con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicas”. En ejercicio de estas

competencias, “el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria”; “[n]o cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Sobre esta base, se consideró que el art. 116 bis LBRL, aunque complementa la regulación establecida en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), no vulnera la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE), al estar estrechamente vinculado al régimen local. El indicado artículo, por un lado, añadió contenidos al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto y, por otro, implicó a la diputación provincial en las tareas de elaboración y seguimiento del plan. Tal razonamiento es extensible a los límites a la creación de entidades instrumentales previstos en los apartados 1 y 3 de la disposición aquí controvertida.

Procede, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional 9ª LBRL, en la redacción dada por el art. 1.36 LRSAL.

5. La Junta de Andalucía impugna el art. 213 TRLHL, en la redacción dada por el art. 2.2 LRSAL.

a) El TRLHL contiene una regulación sobre controles de la actividad económico-financiera de los entes locales destinada a proteger la integridad de los bienes públicos y promover una gestión ajustada a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Distingue, de un lado, el control “externo”, que corresponde al Tribunal de Cuentas y, en su caso, a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas (art. 233); y, de otro, el control “interno”, que realiza el propio ente local y se desglosa en las siguientes modalidades: la “función interventora”, consistente en “fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso” (art. 214.1); el “control financiero”, que tiene por objeto “comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes” y se realiza “por procedimientos de

auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público” (art. 220); y el “control de eficacia”, que tiene por objeto “la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones” (art. 221).

El art. 213 TRLHL, antes de su reforma, enunciaba las modalidades de control interno: “Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia”. La LRSAL mantiene esta previsión, pero añade dos nuevos párrafos: un párrafo segundo, conforme al que “[a] propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior”; y un párrafo tercero, según el cual “[l]os órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior”.

Según el recurso de inconstitucionalidad, la nueva redacción del art. 213 TRLHL habría vaciado de contenido la tutela financiera que tiene estatutariamente atribuida la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 60.3 EAA), al remitir a una futura norma reglamentaria estatal los procedimientos de control en todos sus aspectos (metodología, criterios de aplicación, fases, estatuto del personal) y establecer que los órganos interventores de las entidades locales elevarán a la Intervención General de la Administración del Estado un informe-resumen de los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio en el plazo y con el contenido establecido en aquella norma. Vulneraría igualmente la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE).

b) La “tutela financiera” atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 60.3 EAA) ampara, no la regulación de la actividad económico-financiera de los entes locales, sino la ejecución o aplicación de esa regulación mediante, por ejemplo, autorizaciones, inspecciones

o actos de fiscalización. La STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1, declaró en este sentido que la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales vulneraba las atribuciones estatutarias de una Comunidad Autónoma, no por regular los extremos a los que debía extenderse la inspección financiera sobre los entes locales, sino por encomendar el ejercicio de esa tarea a un órgano estatal. Por lo mismo, aunque corresponde al Estado la regulación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos estatales (art. 149.1.14 CE), su aplicación (determinando las cantidades y realizando efectivamente el reparto) constituye una tarea ejecutiva de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5).

La impugnación del nuevo art. 213 TRLHL obliga a valorar si resulta compatible con aquella competencia autonómica que el Estado atribuya tareas ejecutivas relacionadas con la actividad local económico-financiera, no a las Comunidades Autónomas, sino a los propios entes locales –que son los llamados a aplicar el régimen de controles “internos” establecido en el TRLHL y en el reglamento al que se remite la previsión controvertida– y a sí mismo, esto es, a su Intervención General, que es la que recibe el “informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio”.

Respecto a lo primero, este Tribunal ha declarado que el art. 149.1.14 CE da cobertura a regulaciones sobre “la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio); y control (art. 136 CE)”. En particular, aquellas cuyo objeto “sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas” [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b)].

Por tanto, el Estado está habilitado para configurar un régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión. De modo que el art. 149.1.14 CE da cobertura a la previsión de que “el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior” (art. 213 TRLHL, segundo párrafo).

En cuanto a lo segundo, este Tribunal ha tenido ya la oportunidad de señalar que la tutela financiera autonómica puede ser compatible con la ejecución por parte del Estado de algunos concretos controles (en relación con la deuda local: STC 120/2012, de 4 de junio, FFJJ 6 a 8, citando las SSTC 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio); también con el relativo a las cuentas locales que ejerce el Tribunal de Cuentas: “la fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas derivada del art. 4.1 C) de la Ley Orgánica 2/1982 (...), no supone pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales”, de manera que “no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserva en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad”; “la fiscalización sobre las Corporaciones Locales prevista en la mencionada Ley autonómica (...) forma parte del contenido de la tutela financiera y, por consiguiente, de la competencia derivada del citado precepto estatutario. Y, en este sentido, no puede considerarse contrario a la Constitución ni al Estatuto el que la Comunidad Autónoma de Cataluña atribuya a los órganos de dicha Comunidad -la Sindicatura de Cuentas- una actividad de control sobre la actuación financiera de las Corporaciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28, citando la STC 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ 8 y 9).

Consecuentemente, tampoco puede perjudicar la competencia autonómica en materia de tutela financiera de los entes locales la previsión de que “[l]os órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio” (art. 213 TRLHL, tercer párrafo).

Por último, la simple obligación de remitir un informe no puede vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE), como tampoco la previsión de aquellos controles internos. Así resulta de la doctrina constitucional en relación con el control de eficacia que el art. 136 LBRL atribuye al interventor municipal. La STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 10, declaró que ni ese control “ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE”. Por lo demás, la STC 41/2016, FJ 14, se ha apoyado en este argumento para descartar, igualmente, que la nueva redacción del art. 85.2 LBRL vulnere el art. 137 CE por prever un informe del interventor local sobre sostenibilidad financiera.

Procede, pues, desestimar la impugnación del art. 213 TRLHL, en la redacción dada por el art. 2.2 LRSAL.

6. La Junta de Andalucía impugna los arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL, sobre dedicación y retribución de los miembros (y el personal al servicio) de las corporaciones locales.

a) De acuerdo con la LBRL, los miembros de las entidades locales pueden prestar servicio con: a) dedicación “exclusiva”, lo que, en lo que ahora importa, da derecho a percibir un sueldo periódico y fijo a modo de “retribución”, así como “indemnizaciones” por los gastos efectivos ocasionados por el desempeño del cargo (art. 75, apartados 1, 3 y 4); b) dedicación “parcial”, lo que da igualmente derecho a percibir una “retribución” por el tiempo de ocupación efectiva y las “indemnizaciones” (art. 75, apartados 2, 3 y 4); y c) sin dedicación, lo que da derecho a percibir las denominadas “asistencias” por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, además de las correspondientes “indemnizaciones” (art. 75, apartados 3 y 4). Corresponde al pleno determinar el régimen de dedicación y remuneraciones aparejado a los diferentes cargos; y al presidente de la corporación, concretar los miembros que “realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial” (art. 75, apartados 2 y 5). Los presupuestos generales de la entidad local consignarán las “retribuciones, indemnizaciones y asistencias”, “dentro de los límites que se establezcan, en su caso” (art. 75.5).

A través de los arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por la LRSAL, el Estado ha regulado límites de esta especie porque pretende “una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración” (preámbulo de la LRSAL). Atendiendo a la población del ente local, ha establecido la cuantía máxima que puede percibirse así como el número máximo de miembros que podrán disfrutar de dedicación exclusiva.

Respecto de las corporaciones con población inferior a 1.000 habitantes, los indicados preceptos prevén que ninguno de sus miembros “podrá prestar servicios en régimen de dedicación exclusiva” [art. 75 ter, apartado 1 a)]. Como regla general, estos cargos públicos han de prestar servicio sin dedicación alguna de modo que solo “excepcionalmente” podrán hacerlo “con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado” (art. 75 bis, apartado 1, segundo párrafo). Posteriormente, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del

Estado (disposición adicional 90ª, introducida por el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero), ha concretado “el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales”, estableciendo, en el caso de las de menos de 1.000 habitantes, que “resultará de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación”: dedicación parcial al 75%, 30.000€; al 50%, 22.000€; y al 25%, 15.000€.

La Junta de Andalucía discute únicamente los límites que los arts. 75 bis y 75 ter LBRL han introducido al régimen de dedicación y retribuciones de los miembros de corporaciones locales de menos de 1.000 habitantes. Vulneraría el art. 23 CE por carecer de toda justificación, imponer limitaciones desproporcionadas y desincentivar el acceso a los cargos públicos locales por parte de los ciudadanos, al ser posible que la adquisición de tal condición no conlleve retribución alguna.

b) Los arts. 75 bis y 75 ter LBRL introducen limitaciones al régimen de dedicación y retribución de los miembros de entes locales con población inferior a 1.000 habitantes que responden a los principios de eficiencia en los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Parten del razonable criterio de que, a menor población, menor carga real de trabajo y menor remuneración, asegurando en todo caso ámbitos decisorios suficientemente amplios que permitan ponderar otras variables. Excluyen la “dedicación exclusiva”, pero los entes locales pueden fijar una variedad de regímenes de dedicación parcial (como ha confirmado la disposición adicional 90ª del Real Decreto-ley 1/2014, al distinguir modalidades según porcentajes de dedicación) y decidir el concreto alcance de las consiguientes retribuciones dentro de los topes máximos previstos. Configuran la “dedicación parcial” como excepcional, pero no predeterminan el porcentaje de cargos sin dedicación específica. Los entes locales conservan márgenes relevantes para decidir entre estos regímenes de dedicación. A su vez, los arts. 75 bis y 75 ter LBRL no han cerrado las cantidades que hayan de percibir los miembros locales sin dedicación específica; su específico importe dependerá de las indemnizaciones y asistencias que decida el ente local dentro del marco de límites que establezca la legislación estatal y autonómica.

Consecuentemente, los preceptos controvertidos, en lo que afecta a los entes locales con menos de 1.000 habitantes, ni carecen de toda justificación ni impiden ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación ni producen por sí los efectos que le imputa el recurso de inconstitucionalidad. Los entes locales conservan márgenes suficientemente amplios para decidir las remuneraciones

de sus miembros por lo que la LRSAL difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE). Este Tribunal ha señalado en este sentido que “una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo” no “constituye, *per se*, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el art. 23.2 CE”. Así lo declaró la STC 36/2014, de 27 de enero, FJ 8, al enjuiciar el régimen de dedicación y retribución de los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha establecido en el Reglamento de la Cámara; sustituía un sistema de dedicación exclusiva (con la consiguiente percepción de un sueldo) por otro en el que solo los cargos previamente fijados por la Mesa podrán disfrutar de esa dedicación, pasando el resto de los diputados a recibir una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas así como por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte.

Procede, pues, desestimar la impugnación de los arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL.

7. La Junta de Andalucía impugna el art. 97 TRLRL, en la redacción dada por la disposición final 1ª LRSAL. Aduce exactamente las mismas razones que llevaron a la STC 41/2016 a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias 4ª.3 y 11ª, párrafo tercero, todos de la Ley 27/2013. La referencia a un concreto órgano autonómico –en este caso la indicación de que corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la aprobación del régimen de monopolio acordado por el ente local para la gestión de actividades reservadas conforme al art. 86.2 LBRL– vulneraría la potestad autonómica de autoorganización.

Lo razonado en los FFJJ 7 c) y 8 b) de la STC 41/2016 es enteramente trasladable a este proceso para estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “El Consejo de Gobierno de”, incluido en el segundo párrafo, *in fine*, del art. 97 TRLRL, en la redacción dada por la disposición final 1ª LRSAL.

8. La Junta de Andalucía impugna la disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL, que lleva el título “Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales”.

a) La disposición controvertida enuncia las siguientes decisiones locales: a) “[e]l presupuesto del ejercicio inmediato siguiente”; b) “[l]os planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la” LOEPSF; c) “[l]os planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas”; y d) “[l]a entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la” LOEPSF y, “en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros”.

Estas decisiones se refieren a los ingresos y gastos que soportan la actividad de la corporación local (y de sus entes instrumentales) a corto y medio plazo. El “presupuesto general” constituye, por un lado, la “expresión cifrada” de las previsiones de ingresos y gastos en un ejercicio –que “coincidirá con el año natural”– del ente local, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles cuyo capital social le pertenece íntegramente (arts. 162 y 163 TRLHL). Por otro, los planes indicados incluyen diagnósticos económico-financieros a mayor plazo, formulan objetivos y proyectan medidas de incremento de ingresos y reducción de gastos. En unos casos, la elaboración del plan constituye un acto obligado como consecuencia del incumplimiento de la regla de gasto o los objetivos de estabilidad presupuestaria o deuda pública: plan económico-financiero (definido como plan del “año en curso y el siguiente” que permite “el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto”: art. 21.1 LOEPSF) y plan de reequilibrio (adoptado específicamente para corregir el “déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria”: art. 22 en relación con art. 11.3, ambos de la LOEPSF). En otros supuestos, la elaboración del plan constituye una condición para acceder a una ventaja o utilidad: la autorización (por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma, según los casos) de operaciones de crédito a largo plazo (planes de saneamiento o reducción de deudas previstos en el TRLHL) o el acceso a recursos o mecanismos extraordinarios de financiación (planes de ajuste regulados en el Real Decreto-ley 8/2013 y la LOEPSF). La solicitud misma de acceso a estos recursos, previa elaboración del correspondiente plan de ajuste, es el último de los actos locales a que hace referencia la disposición controvertida.

La aprobación de estos instrumentos corresponde al pleno de la corporación local según lo establecido en otras previsiones incluidas en la LOEPSF (art. 23.4), la LBRL [arts. 22.2 e),

33.2 c) y d), 112.4, 123.1 h)], el TRLHL (arts. 53.1, 168.4, 169.2) y el precitado Real Decreto-ley 8/2013 [art. 18, apartados 1 a), 2 y 3; art. 32.2]. No habiendo previsiones que impongan específicamente la mayoría cualificada, estas decisiones se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes (arts. 47.2 y 123.2 LBRL).

La disposición controvertida mantiene la regla conforme a la que el órgano competente para adoptar aquellos actos es el pleno de la corporación. Lo hace así al exigir, en todo caso, una primera votación en el pleno y establecer que sólo “excepcionalmente” será competente la junta de gobierno local. La innovación introducida consiste, pues, precisamente, en transformar una regla “absoluta” (el órgano competente es el pleno) en una regla “relativa”, esto es, en un criterio que a partir de ahora pasa a ser sólo “general”. Cumplidas determinadas condiciones formales (que la corporación cuente con junta de gobierno; que se produzca al menos una primera votación fallida en el pleno de la corporación; y, en el caso del presupuesto, que exista previamente uno prorrogado), la junta de gobierno local “tendrá la competencia” para aprobar aquellos instrumentos.

La Junta de Andalucía razona en su recurso de inconstitucionalidad que la previsión controvertida, al hurtar al órgano representativo de la corporación aquellas relevantes decisiones, vulneraría el principio democrático en sí (art. 1.1 CE) y como fundamento de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140, 141.1 CE), además del art. 23.1 CE. Para resolver la impugnación, es preciso tener en cuenta, de un lado, los amplios márgenes con que cuenta el legislador para configurar el entramado institucional de los entes locales; y, de otro, el significado y alcance del principio democrático.

b) El “constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, por lo que el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración” (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; 103/2013, de 25 de abril, FJ 6). Estableció pocas reglas directamente relacionadas con los órganos de gobierno de los entes locales.

Los municipios y provincias, en tanto que “corporaciones” (art. 142 CE) o Administraciones con carácter “representativo” (arts. 141.2 y 142 CE) dotadas de “autogobierno” (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4), deben contar, por imperativo constitucional, con un órgano colegiado y representativo. No obstante, ese órgano forma parte del ayuntamiento o diputación encargado del “gobierno y administración” (arts. 140 y 141.2 CE), a diferencia de las Cortes Generales o las Asambleas autonómicas, que, naturalmente, en

modo alguno se confunden con el Gobierno y Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. A su vez, las normas locales carecen de rango de ley, razón por la cual la autonomía local se diferencia de la autonomía política de las Comunidades Autónomas (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). Ese órgano representativo tendrá las competencias que le atribuya la ley (ordinaria) sin posibilidad de ejercer aquellas que el legislador (también ordinario) haya conferido a otros órganos de gobierno locales, a diferencia de las Cortes Generales y las Asambleas autonómicas; la Constitución y los Estatutos de Autonomía garantizan a estas Cámaras una posición preeminente respecto del poder ejecutivo mediante reservas de ley y la habilitación para ejercer cualesquiera tareas, sin perjuicio de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares (por todas, STC 231/2015, de 5 de noviembre, FFJJ 3 y 4). En particular, la Constitución reserva específicamente a las Cortes Generales el “examen, enmienda y aprobación” de los “Presupuestos Generales del Estado” (art. 134.1) sin incluir expresamente una regla equivalente en favor del pleno de las corporaciones locales; dicho sea sin perjuicio de que, a los efectos de aislar límites constitucionales a la actividad presupuestaria autonómica, este Tribunal ha declarado que aunque de la “literalidad del art. 134 CE” se deduce, en principio, “que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal”, pueden llegar a derivarse “reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio” (por todas, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 10).

Ahora bien, por escasa que sea la densidad normativa de la Constitución en este punto y, en consecuencia, por amplios que sean los márgenes para distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales, el legislador debe en todo caso ajustarse a la democracia (art. 1.1 CE) como principio fundamental que juega en paralelo en los tres niveles territoriales: “Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, [...] acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

El principio democrático es nada menos que “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas” (STC 103/2013, FJ 6). Se trata de que la “comunidad local”, a través de las corporaciones locales en que está representada, intervenga en los asuntos que le afectan, lo que debe traducirse en la atribución de competencias al ente local y en la participación de este en las tareas conferidas a

otras instancias territoriales (por todas, STC 32/1981, FJ 4). El preámbulo de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España el 15 de octubre de 1985, declara en este sentido que “las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático”; que el local es el nivel en el que “puede ser ejercido más efectivamente” el “derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos” como derecho que “forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”; que “la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”; y que todo esto “supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión”.

Por eso, la circunstancia de que las normas locales no tengan rango legal no significa en modo alguno que su aprobación por el pleno carezca de consecuencias bajo la perspectiva del principio democrático. Sin negar el juego de la reserva de ley tributaria, este Tribunal ha precisado que “en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas” [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 c)]. Por lo mismo, se impone un “criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo”; “la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento” (STC 132/2001, FFJJ 5 y 6).

La competencia estatal para regular los órganos de gobierno de los entes locales, en general, y para distribuir entre ellos las atribuciones locales, en particular, conecta también, en última instancia, con el principio democrático: “es evidente que uno de los aspectos sustanciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los

órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”. Partiendo de este razonamiento, la STC 33/1993, de 1 de febrero, FJ 3, declaró la competencia estatal para regular “un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las Corporaciones locales”, que incluye un elenco taxativo o cerrado de supuestos de mayoría cualificada que las Comunidades Autónomas no pueden complementar ni ampliar. Lo mismo hizo la STC 233/1999, FJ 38, vinculando la regulación básica estatal de los contenidos de los presupuestos generales del ente local al “correcto desarrollo del debate político en torno a la aprobación y ejecución de dicho Presupuesto General” así como a la “transparencia”. También la STC 103/2013, FJ 3 e), refiriéndose al “diseño básico de la organización municipal”, que ha “comprendido tradicionalmente, los órganos de gobierno y de representación directamente enraizados en el art. 140 CE: Alcalde, tenientes de Alcalde, Pleno, Comisión de gobierno”.

El principio democrático (art. 1.1 CE), siendo fundamento de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal para regular el régimen de los órganos de gobierno de las corporaciones locales (art. 149.1.18 CE), según acabamos de razonar, debe funcionar necesariamente también como fuente de límites al ejercicio de aquella competencia estatal. De ello hay manifestaciones en la doctrina constitucional reciente.

Este Tribunal ha apoyado en el principio democrático la declaración de inconstitucionalidad de la previsión básica que permitía al alcalde nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostentan la condición de concejales: “el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal” (STC 103/2013, FJ 6).

Del mismo modo, el principio democrático, “en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos” y como “exigencia de publicidad” (“aplicable a la actividad del pleno municipal, en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE”), dio lugar a la

siguiente interpretación de conformidad: “el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, en tanto establece que las sesiones de las juntas de Gobierno local no son públicas, es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno”. Se trata de evitar que, “aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta”, quede “imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad” (STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9).

Por otra parte, la ordenación de las competencias de los órganos de gobierno que llevó a cabo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local –a la que se refieren las SSTC 103/2013, 143/2013 y 161/2013– tuvo en cuenta el principio democrático. En líneas generales, optó por un modelo de separación funcional (en general, pero especialmente respecto de los llamados “municipios de gran población”), que traslada la dirección política y las tareas administrativas al alcalde (o presidente provincial) y a su junta de gobierno. Lo relevante a nuestros efectos es que el legislador perseguía –como ahora la disposición controvertida– potenciar a la junta de gobierno local, pero fortaleció igualmente el pleno como órgano representativo que controla al anterior, monopoliza prácticamente toda la producción de normas y conserva funciones administrativas de relevancia. Una expresión singularmente clara es el mantenimiento de la prohibición de que el pleno delegue la aprobación de los presupuestos, las ordenanzas, el reglamento orgánico, los planes así como el control y fiscalización de la actividad desarrollada por el alcalde (o presidente provincial) y la junta de gobierno local (arts. 22.4, 33.4 y 123.3 LBRL).

c) A la vista de la doctrina constitucional expuesta, para resolver la impugnación, hemos de analizar primero si los asuntos sustraídos a la competencia del pleno afectan particularmente a la comunidad local y, en todo caso, si conectan de modo especial con el principio democrático; ello permitirá determinar si, y hasta qué punto, la disposición adicional 16ª LBRL ha impuesto sacrificios al principio democrático.

Es patente que los presupuestos generales encierran decisiones muy relevantes para la vida local. No puede perderse de vista que el instituto presupuestario, junto al tributo (“no taxation without representation”), está en los orígenes mismos de la democracia moderna (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, respecto del presupuesto; 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2, respecto

del tributo). La doctrina constitucional ha hablado en este sentido de una “conexión especial entre el presupuesto y la democracia”, refiriéndose específicamente a la democracia parlamentaria (STC 3/2003, FJ 3). En el ámbito local, la idea básica de que los gastos que elija el poder ejecutivo deban contar con la aceptación de los ciudadanos viene afirmándose a lo largo de los años con igual intensidad. Más aún, la mayor proximidad de las corporaciones locales a la ciudadanía ha favorecido el desarrollo, no solo del binomio “presupuesto y consentimiento ciudadano” (atribuyendo al pleno todas las decisiones presupuestarias de la entidad local), sino, incluso, del binomio “presupuesto y participación ciudadana” (facilitando la intervención directa del vecino en la elección de los gastos que más le afectan mediante los denominados “presupuestos participativos”).

Por su parte, el debate y aprobación de aquellos planes (económico-financiero, de reequilibrio, ajuste, saneamiento o reducción de deudas) conllevan la toma de decisiones muy determinantes, más incluso que el propio presupuesto de la entidad local, caracterizado por el principio de anualidad. Condicionan, posiblemente más que ninguna otra, el conjunto de sus políticas mediante diagnósticos económico-financieros, previsiones de ingresos y compromisos de gasto que pueden tener carácter plurianual (arts. 21 LOEPSF y 53.1 TRLHL). Suponen, pues, la asunción de importantes compromisos; compromisos cuyo incumplimiento puede acarrear la imposición de medidas que afecten gravemente a la capacidad del ente local para adoptar políticas públicas (arts. 25 y 26 LOEPSF). A la vista de esta inequívoca relevancia para el conjunto de los vecinos, se comprende que varias disposiciones legales atribuyan la aprobación de estos planes al pleno de la corporación local. A su vez, si la obtención de recursos extraordinarios está subordinada a que el pleno apruebe aquellos planes de ajuste, se entiende que su solicitud corresponda también al pleno. No precisa mayor esfuerzo argumentar que esa solicitud es trascendental, acaso la más importante de entre las que puede adoptar una corporación local a lo largo de un ejercicio; basta constatar que las ayudas aseguran en muchos casos la financiación de servicios esenciales, cuando no la subsistencia misma de la organización local, y que, a cambio de ellas, los entes locales deben consentir potentes restricciones a su capacidad de configuración de políticas públicas (disposición adicional 1ª LOEPSF y arts. 20 a 34 Real Decreto-ley 8/2013).

Por lo demás, la novedad histórica en el mundo local es la configuración del alcalde (o presidente provincial) y la junta de gobierno como órganos de marcado carácter “ejecutivo” con funciones propias de dirección política y gestión administrativa; lo que nunca se ha puesto en

cuestión (ni en España ni en el Derecho local del entorno europeo) es el monopolio prácticamente total por parte del órgano de carácter representativo de la programación presupuestaria, las normas, los planes y las decisiones administrativas más relevantes de la corporación. Así lo ha señalado este Tribunal cuando, al hilo del examen de la Ley 57/2003, ha destacado como novedoso el “carácter ejecutivo” atribuido ahora a la junta de gobierno local, en general (“ya que no se integra de conformidad a los principios de representatividad y proporcionalidad del pleno, sino por el alcalde y una serie de concejales nombrados y separados libremente por el alcalde”, STC 161/2013, FJ 9) y en los denominados “municipios de gran población”, en particular (ya que “ha asumido la mayoría de las competencias de ejecución que antes correspondían al Pleno”, STC 103/2013, FJ 5 h)].

Consecuentemente, al hurtar al pleno –como órgano constitucionalmente necesario de los ayuntamientos y diputaciones– de tareas sumamente trascendentes, dotadas de aquella “conexión especial”, y al atribuir las a la junta de gobierno –como órgano eventual, carente de relieve constitucional y configurado legalmente con marcado “carácter ejecutivo”–, la disposición adicional 16ª LBRL ha impuesto un sacrificio a un principio medular, definitorio de la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal misma que da cobertura a la intervención legislativa (art. 149.1.18 CE); un principio constitucionalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). No se trata de negar la legitimidad democrática o la capacidad representativa con que también cuenta, naturalmente, la junta de gobierno local. Se trata de constatar que la disposición adicional 16ª LBRL afecta singularmente a dos dimensiones del principio democrático, convenientemente aisladas por la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 a): de un lado, la dimensión que exige tendencialmente que las decisiones vinculadas al destino de la comunidad sean tomadas conforme al principio mayoritario por órganos colegiados de naturaleza representativa; y, de otro, la que garantiza, también tendencialmente, que, en el marco de procedimientos deliberativos, la minoría pueda formular propuestas y expresar su opinión sobre las propuestas de la mayoría, sin predeterminedar necesariamente resultados, pero con la posibilidad abstracta de influir en ellos.

Constatado el sacrificio impuesto al principio democrático, hay que valorar si las demás previsiones de la disposición adicional 16ª LBRL lo eliminan o atenúan en alguna medida. El apartado 1 dispone, respecto del presupuesto general de la entidad local, que el traslado competencial tiene lugar únicamente cuando el municipio esté funcionando con un presupuesto

prorrogado, es decir, cuando, iniciado el ejercicio económico, el nuevo presupuesto no haya sido aún objeto de aprobación (arts. 112.4 LBRL y 169.6 TRLHL). Señala igualmente, respecto del conjunto de los instrumentos enunciados, que la competencia atribuida a la junta presupone en todo caso una primera votación plenaria. Brinda así, al menos, una oportunidad al órgano representativo para adoptar, en el marco de un procedimiento deliberativo, acuerdos sumamente trascendentales para la vida local y dotados de aquella conexión especial, bien que bajo presión; los concejales saben de antemano que un resultado negativo implicará la pérdida de su competencia a favor de la junta de gobierno y, con ello, la pérdida de su capacidad de influencia sobre el contenido del acuerdo que finalmente se adopte.

Todo ello no elimina el sacrificio impuesto a las indicadas manifestaciones del principio democrático; significa solo que ese enorme sacrificio podría ser todavía mayor, si el legislador llegara a atribuir directamente a la junta de gobierno local la competencia para aprobar tan decisivos acuerdos. Nótese que la disposición controvertida propicia la adopción de aquellas decisiones en ayuntamientos y diputaciones que cuentan con gobiernos en minoría, pero no solo. Los propios concejales del grupo político que sustenta al alcalde (o presidente) podrían dejar de apoyar los proyectos correspondientes (con ausencias o abstenciones, no necesariamente mediante votos en contra) para que pasen a la junta de gobierno sin debates ni enmiendas.

Por su parte, el apartado 2 de la previsión impugnada obliga a, de un lado, publicar las decisiones que a este respecto adopte la junta de gobierno local y, de otro, dar cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre. Trata así de preservar en alguna medida el principio democrático, aunque, en realidad, no por ello resultan menos afectadas sus dimensiones aquí relevantes; la publicidad y la rendición de cuentas son medidas *ex post*, no cambian el hecho de que el órgano representativo perdió la competencia y de que una decisión vital para la comunidad local especialmente conectada con el principio democrático fue adoptada por un órgano de carácter ejecutivo al margen de todo procedimiento deliberativo.

Por lo demás, una cosa es que la junta de gobierno deba responder políticamente ante el pleno, lo que, en efecto, está previsto en la LBRL [arts. 22, apartados 2 a) y 3; 33, apartados 2 e) y 3; 123.1, letras a) y b); y 126.3] y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) (arts. 197, 197 bis y 207), y otra bien distinta que este órgano, por el sólo hecho de tener carácter representativo, pueda dejar sin efecto las decisiones del “ejecutivo” local, tal como alega el Abogado del Estado. En el ámbito local, cada órgano de

gobierno ejerce las competencias que le atribuya la ley; el pleno no puede atraer para sí las tareas legalmente encomendadas al alcalde (o presidente) y a la junta de gobierno.

El sacrificio impuesto al principio democrático resulta, pues, inequívoco. No obstante, no puede perderse de vista que este principio, en cuanto tal, no puede cerrar los amplísimos espacios de configuración que la Constitución asigna al legislador básico a la hora de regular los órganos de gobierno locales y repartir tareas entre ellos; en lo que ahora importa, obliga sólo a que, respecto de aquellas decisiones determinantes de la vida de la comunidad local que presentan aquella “conexión especial”, tenga muy buenas razones para sustraerlas a la competencia del órgano representativo que expresa el pluralismo político de esa comunidad así como para suprimir o reducir los beneficios inherentes a la democracia deliberativa. Ello exige desarrollar un juicio –calificado de “ponderación” en la doctrina constitucional– que identifique los bienes en juego, calibre su importancia y determine si el beneficio asegurado a uno compensa el sacrificio impuesto a otro (“regla de prevalencia condicionada”, en términos de la STC 103/2001, de 23 de abril, FJ 10).

d) A fin de realizar el señalado juicio de ponderación, hay que empezar por constatar que la exposición de motivos de la LRSAL no explica las razones de la disposición adicional 16ª LBRL. La justificación de la enmienda núm. 420 introducida en el Congreso de los Diputados –de la que trae causa la previsión controvertida– tampoco resulta expresiva (“a fin de solventar determinadas incidencias que se pueden producir en el funcionamiento de una corporación local”). Pese a ello, no plantea dificultades identificar la finalidad de la disposición controvertida; responde muy directamente al principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Para empezar, el indicado principio es el objetivo básico al que responde el conjunto de la LRSAL, según su precitado preámbulo; “adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local” a la “reforma del artículo 135 de la Constitución”. A su vez, las decisiones enumeradas en la disposición controvertida son todas de contenido económico con inequívoca incidencia presupuestaria. Además, la disposición impugnada menciona expresamente en dos ocasiones la LOEPSF y, en fin, cuenta con un antecedente normativo cuyo preámbulo se refiere a la estabilidad presupuestaria como fundamento de las nuevas atribuciones de la junta de gobierno local.

La disposición adicional 3ª del Real Decreto-Ley 14/2013, de 29 de noviembre, incluía, en efecto, una regulación similar (aunque estrictamente vinculada a las medidas de entrada en mecanismos extraordinarios de financiación y a los correspondientes planes de ajuste);

disposición a la que, por cierto, se refiere la STC 40/2016, de 3 de marzo, FJ 4, declarando la extinción (por pérdida sobrevenida de objeto) de la impugnación que la Defensora del Pueblo formuló contra ella y haciendo constar que este Tribunal “tendrá la oportunidad de pronunciarse” sobre la constitucionalidad de la disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL en, precisamente, el presente proceso constitucional. Según el preámbulo del Real Decreto-Ley 14/2013, el objetivo sería evitar “problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos” y, más precisamente, eliminar “obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades” y desbloquear “una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”. Tal finalidad sería también la de la previsión aquí impugnada tal como resulta, por lo demás, de las alegaciones del Abogado del Estado, que giran en torno al principio de estabilidad presupuestaria como fundamento y justificación de las nuevas atribuciones de la junta de gobierno local.

Las situaciones de bloqueo institucional pueden, en efecto, dificultar la aprobación y la aplicación de medidas destinadas a corregir problemas de déficit presupuestario. Tales situaciones pueden producirse fácilmente en el ámbito local porque allí el gobierno en minoría es un imperativo legal: si ninguno de los concejales que encabeza la lista correspondiente obtiene la confianza del pleno, será proclamado alcalde el de la lista más votada y, en caso de empate, el ganador de un sorteo; en municipios con entre 100 y 250 habitantes, si ningún concejal obtiene el apoyo de la mayoría absoluta, será proclamado alcalde el que hubiera obtenido más votos populares en las elecciones municipales (art. 196 LOREG). De modo que no es extraño el caso del pleno que se resiste sistemáticamente a aprobar las medidas de reequilibrio presupuestario que proyecta el “ejecutivo” local para dar cumplimiento a las exigencias del art. 135 CE y de la LOEPSF.

Estas dinámicas no son en sí mismas problemáticas; antes bien, son una expresión de pluralismo político consustancial a la democracia (art. 1.1 CE), en general, y al específico modelo que ha querido configurar el legislador orgánico para los entes locales, en particular. Ahora bien, ello no impide apreciar que tales dinámicas puedan llegar a perjudicar ese otro principio constitucional: la estabilidad presupuestaria como norma de conducta que obliga a los entes locales (art. 135.2 CE). Ello es lo que ha querido expresar, quizá sin mucha fortuna, el preámbulo de Real Decreto-Ley 14/2013, cuando afirma que las nuevas atribuciones de la junta de gobierno pretenden eliminar “obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y

del reequilibrio de aquellas entidades” y desbloquear “una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”.

Identificados los principios en juego, corresponde ahora valorar su importancia. La democracia y la estabilidad presupuestaria, en cuanto principios recogidos en el texto constitucional, tienen, por ello y *prima facie*, la misma relevancia constitucional. Sin embargo, es más que evidente que no son equivalentes, esto es, bienes a los que la Constitución haya asignado el mismo peso. Ya se ha explicado suficientemente que la democracia es principio fundacional del propio Estado constitucional (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5), “valor superior de nuestro ordenamiento reflejado en el art. 1.1 CE” (STC 204/2011, FJ 8) y fundamento, tanto de la autonomía local (STC 103/2013, FJ 6), como de la competencia estatal misma para regular los órganos de gobierno de los entes locales y para repartir asuntos entre ellos (STC 33/1993, FJ 3). La ausencia de equivalencia no impide la ponderación ni supone necesariamente la inconstitucionalidad de la previsión impugnada; conduce sólo a considerar que esa previsión, para no incurrir en inconstitucionalidad, debería propiciar muchos más beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que perjuicios sobre el principio democrático.

A fin de determinar los beneficios de la disposición adicional 16ª LBRL en términos de estabilidad presupuestaria y valorar si superan ampliamente el sacrificio impuesto al principio democrático (art. 1.1 CE), hay que notar, en primer lugar, lo siguiente: el precepto recurrido no circunscribe su ámbito de aplicación a las situaciones de bloqueo institucional. Se aplica a ellas, pero no solo a ellas. Pueden beneficiarse de la traslación competencial también alcaldes (o presidentes) y juntas que no gobiernan en minoría. Los grupos políticos que han dado su confianza al alcalde (o presidente) pueden eventualmente optar por dejar de apoyar proyectos concretos del “ejecutivo” local, pasando tales asuntos a la junta de gobierno sin debates ni enmiendas. Ya se ha dicho que ello afecta gravemente al principio democrático. Ahora importa destacar que ello no solventa problema alguno de gobernabilidad ni aporta beneficios en términos de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, la disposición adicional 16ª LBRL no limita su ámbito de aplicación a las situaciones de déficit presupuestario. Cumplidas ciertas condiciones formales, traslada a la junta la competencia para adoptar los presupuestos generales y lo hace en todo caso, también cuando la entidad local se halle efectivamente en situación de equilibrio o superávit presupuestario. Algo parecido ocurre en relación con otras decisiones. La aprobación de los

llamados planes de “ajuste” o de “saneamiento” es una carga que permite acceder a ciertas ventajas también a corporaciones con cuentas equilibradas (en particular, la autorización de operaciones de crédito o la participación en el fondo para la financiación para el pago a proveedores, de acuerdo con lo establecido en el TRLHL, el Real Decreto-ley 8/2013 y la disposición adicional 1ª LOEPSF). En el mismo sentido, una de las situaciones que permite el “acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013” [disposición adicional 16ª.1, letra d), segundo inciso, LBRL] es que los entes locales “hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económico-financiera, de acuerdo con la normativa reguladora de las haciendas locales y la de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, además, presenten ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años” [art. 21 a) del Real Decreto-ley 8/2013]. De igual modo, “la entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril” [disposición adicional 16ª.1, letra d), primer inciso, LBRL] y las cargas consecuentes [entre ellas, la aprobación del “plan de ajuste” al que se refiere la letra b) de la previsión controvertida] están igualmente abiertas a entes locales sin problemas de desequilibrio presupuestario (disposición adicional 1ª LOEPSF). Por lo demás, pudiera ocurrir que la decisión de los concejales del pleno de no apoyar cualquiera de los instrumentos enunciados responda a la consideración de que los ajustes programados son insuficientes o a motivos de conveniencia o legalidad que no comprometen el equilibrio presupuestario y, por tanto, a razones que el ejecutivo local podrá a partir de ahora esquivar pura y simplemente ejerciendo la competencia que le atribuye la disposición impugnada. Consecuentemente, el precepto controvertido, aplicado incluso por “ejecutivos” locales que gobiernen en minoría, impone aquel relevante sacrificio sobre el principio democrático sin producir en muchos casos ventaja alguna en términos de estabilidad presupuestaria.

En tercer lugar, los beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que podrían llegar a producirse en algunos casos –esto es, en situaciones de gobierno minoritario y desequilibrio presupuestario– son eventuales y, en todo caso, no inmediatos, a diferencia del sacrificio impuesto al principio democrático. La disposición adicional 16ª LBRL dinamiza en estos supuestos la estabilidad presupuestaria de manera indirecta, a través de los presupuestos generales y planes cuya aprobación resulta agilizada, y solo si estos contuvieran verdaderamente medidas adecuadas para lograr los incrementos de ingresos y las reducciones de gastos que reclama la corrección de situaciones de déficit.

En cuarto lugar, para acabar de calibrar el alcance de los beneficios de carácter eventual e indirecto que la disposición adicional 16ª LBRL podría llegar a producir en situaciones de gobierno minoritario y déficit presupuestario, no puede dejar de ponderarse que la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, reformó la LOREG para, precisamente, dotar a los entes locales de “un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones” (exposición de motivos). Si el pleno rechaza la aprobación de decisiones “que tienen la máxima trascendencia”, según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/1999, el alcalde (o presidente provincial) puede presentar la cuestión de confianza vinculada a aquellas decisiones. La aprobación de la cuestión conlleva la del asunto vinculado. La falta de aprobación supone, en unos casos (reglamento orgánico, ordenanzas fiscales, planeamiento general y plan provincial de cooperación), el cese del alcalde (o presidente). En otros (presupuestos generales), obliga a la oposición a plantear una moción de censura con candidato alternativo a alcalde (o presidente). Si en el plazo de un mes tal moción no se plantea o no prospera, el alcalde (o presidente) se mantendrá en el cargo y el proyecto de presupuestos se entenderá aprobado automáticamente por ministerio de la ley (arts. 197 bis y 207.4 LOREG). Consecuentemente, en situaciones de gobierno minoritario, el pleno sigue siendo competente para aprobar los presupuestos y la oposición sigue pudiendo resistirse a permitir su adopción. Ahora bien, esa oposición política debe terminar por ponerse de acuerdo en el concejal que ha de ocupar la alcaldía y elaborar otro proyecto de presupuestos, si quiere evitar la aprobación *ope legis* del rechazado por ella. De modo que esta regulación no sustrae estrictamente los presupuestos a la competencia del pleno ni al correspondiente procedimiento deliberativo; propicia, justamente, la búsqueda de acuerdos dentro del pleno mediante mecanismos deliberativos como remedio a las situaciones de bloqueo institucional.

A la vista de todo lo razonado, cabe concluir que las ventajas (eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional 16ª LBRL no superan ampliamente –ni compensan mínimamente– los relevantes perjuicios causados al principio democrático. Ciertamente, no puede excluirse en abstracto la no inconstitucionalidad de otras hipotéticas regulaciones que, aquilatando de otro modo y más precisamente las circunstancias que determinan que la junta de gobierno local deba ser competente (o ampliando las decisiones locales a las que quepa vincular aquella cuestión de confianza), pudieran llegar a reducir el sacrificio impuesto al principio democrático a la vez que producir el nivel de beneficio en otros bienes capaz de contrarrestarlo. Ahora bien, tales regulaciones no son las sometidas a nuestro enjuiciamiento. En lo que ahora importa, la

disposición aquí controvertida establece una solución que vulnera el principio democrático al imponer sobre él un sacrificio muy relevante que no puede entenderse justificado en otros valores, bienes o principios.

e) El Abogado del Estado alega, en fin, que, cumplidas las condiciones formales indicadas (que la corporación cuente con junta de gobierno; que se produzca al menos una primera votación fallida en el pleno de la corporación; y, en el caso del presupuesto, que exista previamente uno prorrogado), la disposición adicional 16ª LBRL no impone automáticamente la traslación competencial. Esta estaría subordinada, además, al cumplimiento de unas –inexpresadas– condiciones materiales. El precepto enunciaría estas condiciones materiales de modo implícito, a través del término “excepcionalmente”; afirma el Abogado del Estado que esta palabra es suficientemente expresiva de que la traslación competencial se impone solo en supuestos en que está verdaderamente en juego la estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, la disposición adicional 16ª LBRL establece muy claramente que, cumplidas aquellas condiciones formales, la junta de gobierno “tendrá la competencia”. Esta previsión es una excepción a la regla –ahora general– que atribuye la responsabilidad al pleno de la corporación; de ahí que el precepto controvertido abra con el término “excepcionalmente”, sin que la mención pueda interpretarse como una remisión a circunstancias o condiciones materiales que haya de establecer o concretar la junta de gobierno local. Tal como hemos declarado en relación con otros preceptos de la LRSAL, el tenor literal del precepto enjuiciado “es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme” [STC 41/2016, FJ 13 c)].

En todo caso, aunque la interpretación propuesta pudiera llegar a aceptarse, no por ello la disposición adicional 16ª LBRL dejaría de incurrir en inconstitucionalidad. El supuesto de hecho que acarrearía la traslación competencial como consecuencia jurídica estaría regulado de modo excesivamente abierto a través del término “excepcionalmente”. La previsión impugnada podría aplicarse a situaciones críticas de gobierno en minoría y déficit presupuestario, pero no solo; también, a cualesquiera otras circunstancias que la junta de gobierno considerara “excepcionales”. Por eso, así interpretada, la disposición es tan abierta e indeterminada que no permite siquiera identificar los principios o bienes que podrían llegar a justificar los relevantes sacrificios impuestos al principio democrático.

En conexión con lo anterior, la previsión impugnada, interpretada en el sentido propuesto por el Abogado del Estado, atribuiría a la junta de gobierno local márgenes demasiado

amplios para definir su propia competencia con relación a aquella relevante serie de instrumentos. En asuntos de esta naturaleza, en que está claramente afectado el principio democrático, el legislador (básico) es quien debe perfilar de modo “acabado” el supuesto de hecho (en este sentido, en relación con el régimen de mayorías: STC 33/1993, FJ 3); debe establecer de la manera más clara posible las soluciones matizadas que busquen el punto de equilibrio entre los bienes en juego, sin remitir la definición precisa de la titularidad de la competencia a los propios “ejecutivos” locales, máxime si se tiene en cuenta el elevado número de entes que compone el mapa local español, que propicia la proliferación de las más diversas aplicaciones e interpretaciones. Por lo demás, vale también aquí cuanto se ha razonado en torno al carácter eventual e indirecto de los beneficios resultantes para el principio de estabilidad presupuestaria y la existencia dentro del ordenamiento jurídico de mecanismos que tratan de evitar las situaciones de bloqueo institucional sin detrimentos sobre el principio democrático.

f) Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL. De conformidad con el art. 40.1 LOTC, esta declaración “no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada” en los que se haya hecho aplicación de la mencionada disposición. Correspondiendo a este Tribunal precisar los efectos de la nulidad (STC 45/1989, de 20 de febrero), razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen en este caso acotar todavía más esos efectos: la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición controvertida habrá de producir efectos *ex nunc*, a partir de la publicación de la presente Sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ésta los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores, hayan o no devenido firmes en la vía administrativa.

9. El segundo bloque de impugnaciones se refiere a la ordenación de las competencias provinciales que, en términos del preámbulo de la LRSAL, pretende “reforzar el papel de las diputaciones” junto a “cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes”. A continuación recogemos sucintamente la doctrina constitucional relativa a las competencias provinciales.

La Constitución garantiza autonomía a la provincia para la gestión de sus intereses (art. 137 CE) sin precisar “cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia” (STC 32/1981, FJ 3). La “concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador”, que “debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre

intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial” (STC 27/1987, de 2 de marzo, FJ 2). Las competencias de la diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la autonomía provincial [SSTC 214/1989, FJ 3 a); 41/2016, FJ 9]. A este respecto, la doctrina constitucional ha precisado que las competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato–, entroncan directamente con la Constitución: “el apoyo a los Municipios radicados en su ámbito territorial” constituye el “núcleo” de la actividad de la provincia, “en cuanto entidad local determinada por la agrupación de Municipios (art. 141.1 C.E)” cuya autonomía presenta “rasgos y perfiles específicos” respecto de la municipal (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

El art. 149.1.18 CE ampara una ordenación básica de las condiciones con que el Estado y las Comunidades Autónomas han de atribuir competencias a las diputaciones provinciales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b); 159/2001, FJ 4; 121/2012, FJ 7]. Las bases del régimen local pueden llegar incluso a prefigurar específicamente el poder local y atribuir directamente competencias locales cuando ello no suponga un obstáculo a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas o para “garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino” (STC 41/2016, FJ 9). Respecto de las competencias provinciales, en particular, está al alcance del legislador básico “disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes”, sin llegar a “eliminarlas por entero” (STC 109/1998, FJ 2, citando la STC 32/1981, FJ 3).

Una redefinición al alza de las competencias provinciales por parte del legislador básico estatal puede conllevar lógicamente una redefinición a la baja de las competencias municipales y que el resultado de todo ello sea una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Esta es una opción constitucionalmente posible, sin perjuicio de que los arts. 137 y 140 CE obligan en todo caso a asegurar que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses [STC 41/2016, FJ 11 b)].

Así resulta de lo razonado en la STC 32/1981, FJ 3: “la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía

administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica”.

La STC 103/2013, FJ 5 c), lo ha declarado específicamente al desestimar el recurso interpuesto contra la letra c) del art. 36.1 LBRL, cuya redacción anterior –que en este punto se mantiene en la actualmente en vigor–, atribuía a las diputaciones provinciales la prestación de servicios de carácter supramunicipal: es cierto “que la ampliación de las competencias provinciales podría incidir en el ámbito de autonomía que tienen legalmente consagrada municipios y consejos comarcales, pero también lo es que la atribución de la nueva competencia afecta directamente al círculo de los intereses provinciales. Al existir distintas entidades locales superpuestas sobre una misma base territorial, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas incidirá, necesariamente, en el resto, sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía provincial, y el respeto al contenido esencial de la autonomía de esas otras entidades locales en las que inciden que, para el caso de las comarcas, no es una autonomía constitucionalmente garantizada en cuanto que la decisión sobre su propia existencia no depende de la Constitución sino de las Comunidades Autónomas”.

Por último, no está de más recordar que la LOREG, de acuerdo con una arraigada tradición histórica y en consonancia con una concepción instrumental de la provincia, ha optado por que el pleno de esta corporación local cuente con legitimidad democrática indirecta: los miembros de la diputación provincial son elegidos de entre los concejales municipales en los términos previstos en los arts. 202 a 209 LOREG. No nos corresponde valorar la conveniencia u oportunidad de este sistema en sí ni dentro de un contexto de reformas tendente a reforzar el papel institucional de las diputaciones. Lo exclusivamente relevante a nuestros efectos es constatar que la Constitución, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia (art. 141.1 CE), exigiendo del legislador las intervenciones que la materialicen, deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (art. 141.2 CE).

De acuerdo con la STC 38/1983, de 16 de mayo, FFJJ 6 y 7, el modelo de legitimidad democrática concretamente establecido para la provincia en la LOREG es uno de los constitucionalmente posibles. Esta Sentencia, lejos de discutirlo, confirmó la validez de sus reglas (en cuanto al reparto de diputados provinciales entre partidos judiciales) porque “lo que es difícil fundamentar es que al actuar de tal modo no se haya respetado el texto constitucional, que en concreto nada disciplina al respecto” (FJ 7). La STC 103/2013, FJ 6, ha desarrollado esta idea: “si como hasta ahora hemos señalado, el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias. En efecto, si el carácter representativo de los órganos de dirección política de las islas deriva directamente de la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el art. 137 CE, el art. 141.2 CE prevé, ya expresamente, para las provincias, que su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Pero, para los municipios, el art. 140 CE, va aún más allá, al atribuir el gobierno y administración a los Ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes”.

10. Respecto de los preceptos de la LRSAL relacionados con las competencias provinciales materiales, la Junta de Andalucía no discute que el legislador básico siga atribuyendo a la diputación, como competencia provincial propia, “la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal” [letra c), primer inciso, de la nueva redacción del art. 36.1 LBRL, que coincide en este punto con lo previsto en la redacción anterior]. Discute algunas de las atribuciones introducidas en ese artículo para especificar o concretar aquella previsión general: el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes; y la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes. Tales servicios corresponderán a la diputación provincial cuando el Ayuntamiento no proceda a su prestación [letra c), *in fine*].

El Estado habría traspasado los márgenes de su título competencial (art. 149.1.18 CE), vulnerando las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local (arts. 60, 92 y 96 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, EAA). Habría infringido igualmente la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

Se destaca que las atribuciones previstas en el art. 36 LBRL, a diferencia de las reguladas en el art. 26.2 LBRL –también impugnado– ni siquiera sujetan su ejercicio a la “conformidad del municipio”.

La LBRL configura el tratamiento de residuos, por un lado, y la prevención y extinción de incendios, por otro, como prestaciones básicas que los vecinos pueden exigir a los municipios. En particular, el art. 26.1 LBRL –que en este punto conserva la redacción anterior– los establece como servicios obligatorios en municipios que alcanzan determinado umbral poblacional; umbral cuya superación permite suponer que el Ayuntamiento dispondrá de la capacidad para una gestión adecuada en términos de calidad, eficacia y eficiencia: el tratamiento de residuos es obligatorio en municipios de más de 5.000 habitantes [letra a)], y los servicios de prevención y extinción de incendios lo son en municipios de más de 20.000 habitantes [letra c)]. Naturalmente, el art. 26.1 LBRL no impide que los municipios que no alcanzan esas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios. No les impone la obligación de establecerlos, simplemente; la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales, podrán configurar tales servicios como municipales [STC 41/2016, FFJJ 10 b) y e), 12 b), 13 c)].

El impugnado art. 36.1, letra c) *in fine*, LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL, se refiere, precisamente, a la gestión de estos servicios en el ámbito territorial de municipios que no alcanzan aquellos niveles poblacionales. Tales servicios, aunque el legislador básico no los haya configurado en este caso como servicios municipales mínimos, son igualmente indispensables desde la perspectiva del vecino. La previsión recurrida establece por ello que, si los Ayuntamientos no los prestan, la diputación provincial podrá hacerlo con carácter subsidiario: “en particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación”. De modo que la diputación provincial llevará a cabo la gestión de estos servicios si el municipio no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia o ni la ejerza por delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente.

A la vista de la doctrina constitucional sistematizada en el fundamento jurídico anterior y en la STC 41/2016, FJ 9, no cabe dudar del carácter básico de esta regulación. Se está ante desarrollos de una competencia establecida genéricamente –“la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”– que ya estaba prevista en la

legislación anterior y cuyo carácter básico *ex art.* 149.1.18 CE ya declaró la STC 103/2013, FJ 5 c). La competencia para adoptar las bases del régimen local permite al Estado adoptar una regulación como la enjuiciada, que se apoya en la diputación provincial con el fin de asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables.

Resulta, igualmente, evidente que la regulación impugnada no compromete la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal, no produce estrictamente una injerencia –ni legítima ni ilegítima– en la autonomía municipal. Ciertamente, la LBRL no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas (como sucede precisamente en materia de tratamiento de residuos así como de prevención y extinción de incendios) [en este sentido, SSTC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 5 a); 41/2016, FJ 7 c)]. Del mismo modo, la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de la letra c), *in fine*, del art. 36.1 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL.

11. La Junta de Andalucía recurre varias previsiones relacionadas con la modalidad competencial más característica de la diputación provincial, la que abarca tareas dirigidas directa o principalmente a otros entes locales, singularmente municipios (coordinación, asistencia y cooperación). Analizaremos primero la impugnación de la letra g) del art. 36.1 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL), conforme a la que corresponde a la diputación provincial, como competencia propia, “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”. Vulneraría las competencias de la Junta de Andalucía (arts. 60, 92 y 96 EAA) y la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por las mismas razones que el precepto examinado en el fundamento jurídico anterior.

La previsión impugnada en modo alguno transfiere en bloque a la diputación provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación de municipios de menos de 20.000 habitantes; una traslación semejante, general e indiscriminada, ni la pretende el legislador ni resultaría compatible con la potestad de autoorganización inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada a todos los municipios (art. 137 CE), también a los de menores dimensiones. En realidad, el art. 36.1, letra g), LBRL, se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, que estaba –y sigue– estando prevista como base del régimen local [art. 36.1, letra b), LBRL]. Hay que tener en cuenta, además, que el art. 31.2.a) LBRL dispone como fines propios y específicos de las diputaciones provinciales los de “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales” y, de modo particular, el de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Por ello, lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, se trata de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica. Solo en este sentido, que se desprende naturalmente de interpretación conjunta de los citados artículos de la LBRL, puede entenderse el precepto impugnado.

Hay que tener en cuenta, que el art. 149.1.18 CE autoriza una legislación básica estatal que desarrolle “el apoyo a los Municipios” como “núcleo” de la actividad de la provincia, “en cuanto entidad local determinada por la agrupación de Municipios (art. 141.1 C.E)” con autonomía constitucionalmente garantizada (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). A su vez, las tareas provinciales de cooperación con (o asistencia al) municipio, lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo, por lo que no pueden entenderse infringidos los arts. 137 y 140 CE.

Por tanto, procede desestimar la impugnación de la letra g) del art. 36.1 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL, en esta interpretación conforme, que será llevada al fallo.

12. La Junta de Andalucía impugna varias previsiones que reiteran o desarrollan la competencia provincial de “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada”, que, incluida ya en la anterior redacción del art. 36.1 LBRL, se mantiene en la nueva [letra a)].

a) La letra c) del art. 36.1 LBRL –además de incluir la referencia ya examinada a servicios de interés supramunicipal y supracomarcal–, establece que corresponde a la diputación provincial, como competencia propia, la “coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial”. La Junta de Andalucía razona también en este caso que hay extralimitación de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 CE con vulneración de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma (arts. 60, 92 y 96 EAA) y la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

La STC 214/1989, FJ 18, realizó dos precisiones relevantes a este respecto. En primer lugar, aisló la “coordinación” como concepto constitucional diferenciado de la “cooperación” (o “coordinación voluntaria”). Solo la primera implica un “límite efectivo al ejercicio de las competencias” de otro; “toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”; “por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial”. En segundo lugar, la indicada Sentencia constató que “la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la L.R.B.R.L.”.

El art. 36.1 LBRL, desde su redacción originaria, refleja, en efecto, la cooperación y la coordinación como competencias provinciales diferenciables. Si la primera estaba y sigue prevista en la letra b), la segunda estaba y sigue prevista en la letra a), que atribuye a la diputación como competencia propia “la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada”. Tal como recuerda la STC 41/2016, FJ 9, este Tribunal, en la STC 214/1989, FJ 3 a), no se pronunció directamente sobre esta letra –no fue impugnada–, pero vino a juzgarla legítima en términos constitucionales: “al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias e, incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así, se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26 y para las provincias en el art. 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna”. Después, la STC 109/1998, FJ 3, se pronunció ya de modo

directo sobre la letra a) del art. 36.1 LBRL, reputándola materialmente básica *ex art.* 149.1.18 CE porque sirve para delimitar “las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio”.

La nueva “coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial” [letra c) del art. 36.1 LBRL] es una mención genérica a facultades provinciales de coordinación muy similar a la clásica “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada” [letra a)]. Las razones que llevaron a este Tribunal a entender que el art. 149.1.18 CE proporciona cobertura a la competencia provincial de coordinación prevista en la letra a) del art. 36.1 LBRL han de conducir ahora a la misma conclusión respecto de la competencia provincial de coordinación que enuncia genéricamente la letra c) del art. 36.1 LBRL. Según se ha razonado ya, este título permite al Estado atribuir competencias a las diputaciones provinciales y, en particular, facultades de coordinación de la actividad municipal, orientadas a “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias” (STC 214/1989, FJ 18).

A su vez, tampoco en este caso hay vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 137 CE). Ciertamente, la indicada competencia provincial de coordinación de servicios municipales está prevista en términos generalísimos. Sin embargo, ello no contrasta con las exigencias de predeterminación normativa y proporcionalidad que el reconocimiento constitucional de autonomía impone a la coordinación, como “límite efectivo” al ejercicio de las competencias municipales expresivo de “cierto poder de dirección” de la diputación, “consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”, dicho en términos de la STC 214/1989, FJ 18. Según lo ya razonado, esta ausencia de precisión o determinación no puede entrañar un problema en el contexto de una regulación afirmada como básica y, por tanto, incompleta o necesitada del complemento autonómico; a la que se añade la legislación sectorial del Estado y las Comunidades Autónomas, que es la encargada de definir concretamente las competencias locales [SSTC 214/1989, FJ 3, letras a) y b) y c); 41/2016, FJ 9]. Por lo demás, la propia LBRL incluye previsiones algo más específicas sobre las facultades provinciales de coordinación, algunas de las cuales han sido impugnadas.

En consecuencia, procede desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra la letra c) del art. 36.1 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL.

b) El art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 LRSAL, obliga a las entidades locales a, por un lado, calcular el “coste efectivo” de sus servicios conforme a una serie de criterios –que una orden ministerial habrá de desarrollar– y, por otro, comunicar el cálculo resultante al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

Se recurre por las “consecuencias jurídicas altamente perniciosas para la autonomía municipal” que otros preceptos de la LRSAL asociarían a la valoración individualizada del “coste efectivo” de cada uno de los servicios municipales. La nueva redacción del art. 26.2 LBRL –también impugnado– se apoyaría en ese “coste efectivo” para desapoderar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de determinados servicios. También el nuevo art. 36.2 a) LBRL –recurrido igualmente–, relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal; permite la inclusión de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos, 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”. Conectaría igualmente con el art. 116 ter LBRL, asociándole efectos “perniciosos”, el –no impugnado– art. 36.1 h) LBRL, que establece como “función supervisora” de la diputación respecto de los municipios, el “seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados”.

La impugnación se basa en la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). La LRSAL la habría incumplido al desconocer que el “coste” de los servicios es una variable que debe depender necesariamente de su calidad. Habría de ser la orientación política de los representantes políticos –traducción de los intereses y las aspiraciones vecinales– la que determinase las decisiones relativas a los servicios municipales en términos de tanto cantidad como calidad. La mayor proximidad a la ciudadanía del nivel municipal de gobierno fundamenta que éste deba tener atribuida la gestión de servicios y que aquella, a través de sus representantes, pueda condicionar la calidad de esa gestión.

El Anteproyecto de la Ley impugnada regulaba el denominado “coste estándar”. Tras las objeciones del Dictamen 567/2013, de 26 de junio, del Consejo de Estado, el texto definitivo ha previsto el llamado “coste efectivo”, regulándolo en el precepto impugnado y utilizándolo en otras partes de su articulado para ordenar competencias provinciales de coordinación y cooperación, tal como subraya la Letrada autonómica.

El art. 116 ter LBRL impone dos obligaciones a los entes locales que en modo alguno entrañan una injerencia en su autonomía: calcular el “coste efectivo” de sus servicios conforme a una serie de criterios, que habrá de desarrollar una orden ministerial (ya adoptada: Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre); y comunicar el cálculo resultante al Estado para su publicación. No por ello los entes locales han visto menoscabadas sus posibilidades de intervención en los asuntos que les afectan. No hay injerencia alguna sobre su ámbito competencial; hay la imposición de una tarea de elaboración y análisis de datos con publicidad que facilita la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía. Podrán discutirse políticamente los criterios de cálculo y el propio concepto legal de “coste efectivo”, pero es evidente que unos y otro no vulneran los arts. 137, 140 y 141 CE.

Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirven del concepto de “coste efectivo” regulado en el art. 116 ter LBRL vulneren la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, ello habrá de analizarse respecto de cada precepto concreto y, en todo caso, si la vulneración se produjera, sería imputable a ese precepto, no al art. 116 ter LBRL. Por eso procede desestimar la impugnación del art. art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 LRSAL.

c) El apartado 2 del art. 36 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL, establece una serie de previsiones “a los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior”. Se aplica, por tanto, a las tres grandes competencias atribuidas con carácter general a la diputación provincial: la “prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal” (de la que nos hemos ocupado en el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia), la “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios” (abordada en el fundamento jurídico 11) y la “coordinación” tanto “de los servicios municipales entre sí” como de su “prestación unificada” (afrontada en este fundamento jurídico).

A estos efectos, la nueva regulación, en consonancia con la anterior, dispone que la diputación (o entidad equivalente) “aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal” elaborado con participación de los municipios de la provincia y financiado con “medios propios”, aportaciones municipales o subvenciones autonómicas o estatales. El plan “deberá contener una memoria” que justifique “los criterios de

distribución de los fondos”; criterios que “en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”.

La Junta de Andalucía impugna el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL, que dispone: “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”.

Entre las fórmulas posibles de “prestación unificada o supramunicipal” se hallan las técnicas de colaboración o “coordinación voluntaria”, como las convencionales y asociativas; el plan provincial puede estimular la asociación voluntaria de municipios (mancomunidades) y la celebración de convenios de colaboración para la gestión compartida de sus servicios. El art. 36.2 a) LBRL habilita también la utilización de técnicas de coordinación en sentido propio o estricto. El propio art. 36.2 a) LBRL, al referirse a algunas de las condiciones que presuponen el ejercicio de esta competencia de coordinación (el menor coste de “los servicios coordinados o prestados” directamente por la diputación), da claramente a entender que atribuye a la provincia una potestad de cuyo ejercicio pueden resultar decisiones de obligado cumplimiento para los municipios de su ámbito territorial con relación a la gestión de los servicios de su titularidad.

Según la Junta de Andalucía, también en este caso el Estado habría traspasado los márgenes de su título competencial (art. 149.1.18 CE), vulnerando las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local (arts. 60, 92 y 96 EAA). Habría infringido igualmente la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Se subraya que las atribuciones previstas en el art. 36 LBRL –a diferencia de las reguladas por el también impugnado art. 26.2 LBRL– se aplican a todos los municipios –no solo a los de menos de 20.000 habitantes– y sin exigir su conformidad previa. Se dice, a su vez, que el criterio económico no parece que pueda ser el único determinante en decisiones de esta envergadura.

Por las razones varias veces indicadas, no cabe duda de que la previsión impugnada halla cobertura en la competencia estatal para adoptar las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE): respecto de la diputación provincial, está al alcance del “legislador básico” “disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes” (STC 109/1998, FJ 2, citando la STC 32/1981, FJ

3). Al regular facultades de coordinación provincial de la actividad municipal, el Estado desarrolla el “núcleo” funcional característico de la diputación, en cuanto entidad local “determinada por la agrupación de Municipios” (art. 141.1 CE). Puede adoptar previsiones básicas a este respecto, delimitando “las atribuciones de las Diputaciones Provinciales” (STC 109/1998, FJ 2). La regulación controvertida expresa una de las opciones posibles dentro de los amplios márgenes de configuración que la Constitución atribuye al legislador básico, en particular, para elegir la forma de alcanzar objetivos constitucionales indeclinables, como son la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria “como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)” [STC 41/2016, FJ 3 a)].

Resta por determinar si hay vulneración de los arts. 137 y 140 CE. La garantía constitucional de la autonomía local no impide por sí que el legislador atribuya a la diputación provincial competencias de coordinación en sentido estricto, como “límite efectivo” al ejercicio de las atribuciones municipales (STC 214/1989, FJ 18). Los arts. 137 y 140 CE no imposibilitan esta atribución, imponen sólo condiciones. Según lo ya razonado, la competencia provincial de coordinación, además de estar específicamente atribuida y suficientemente determinada, debe responder a la protección de intereses supramunicipales; una amplia indeterminación normativa equivale a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su “cierto poder de dirección” sobre el ente coordinado; un poder que estaría, en realidad, autoatribuido en contra de la doctrina constitucional. A su vez, el legislador, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación provincial, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), “se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’ (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)”.

En el presente caso, cabe apreciar, en primer término, que el art. 36.2 a), segundo párrafo, LBRL, perfila algunos aspectos del poder de coordinación provincial a la vez que trata de proteger intereses supramunicipales sin dejar de tomar en consideración los municipales. La competencia de coordinación está legalmente atribuida –de manera muy general– en las letras

a) y c) del apartado 1 del art. 36 LBRL y –de modo algo más concreto– en el propio apartado 2 a), que aísla algunos de sus elementos fundamentales: a) la coordinación se refiere, por definición, a competencias de titularidad municipal y, por tanto, a competencias cuya gestión corresponde (y debe seguir correspondiendo) a los Ayuntamientos; b) la coordinación se instrumenta a través del plan provincial de cooperación; c) consiste en “fórmulas de prestación unificada o supramunicipal” cuyo contenido y alcance no se concretan; d) procede cuando los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por la diputación; y e) debe orientarse a la reducción de los costes efectivos. A su vez, el legislador básico, al atribuir estas facultades de coordinación, pretende proteger intereses supramunicipales, singularmente, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria (arts. 31.2 y 135 CE).

Funcionan, en fin, tres modalidades de intervención o participación municipal. En primer lugar, según hemos dicho ya, la coordinación tiene por objeto, naturalmente, competencias de titularidad municipal; “no supone... una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma”, “antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada” (SSTC 27/1987, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8; 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 9). Ello implica que quien ejerza la competencia coordinada será siempre el propio Ayuntamiento. En segundo término, los municipios de la provincia “deben participar” específicamente en la elaboración del plan provincial y, por tanto, en el diseño mismo de las fórmulas de coordinación [art. 36.2 a) LBRL]. Y, en tercer lugar, a través de los concejales municipales que forman parte de la diputación (arts. 202 a 209 LOREG), los ayuntamientos intervienen de algún modo, no solo en la elaboración del plan de cooperación, sino también en la aplicación y desarrollo de las facultades de coordinación; el sentido de que los municipios –no los ciudadanos– sean quienes estén directamente representados en los órganos provinciales de gobierno es, precisamente, en términos de principio, que los municipios son los destinatarios principales o directos de este tipo de competencias, característico de la provincia como entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.1 CE).

Ahora bien, el art. 36.2 a) LBRL no predetermina suficientemente la competencia provincial atribuida ni precisa los detalles que pudieran garantizar que las fórmulas de gestión “unificada” que efectivamente se impongan aseguran al Ayuntamiento márgenes decisorios tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses municipales implicados. Nada dice

sobre qué fórmulas han de establecerse en concreto ni qué circunstancias exigen promover las más livianas (p. ej., estímulos a la creación de mancomunidades) o las más penetrantes (p. ej., imposición de fórmulas de gestión indirecta). La previsión impugnada tiene un grado tal de indeterminación que, en abstracto, admite que la coordinación se concrete en el ejercicio de facultades virtualmente autoatribuidas, esto es, que el alcance del “cierto poder de dirección” que implica la coordinación sea decidido por la propia diputación. El precepto admite también, en principio, el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario.

Consecuentemente, el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución.

De acuerdo a esa otra interpretación, el art. 36.2 a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). En este sentido, puede entenderse que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas. Tales regulaciones habrán de predeterminar suficientemente aquellas facultades ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el “coste efectivo”) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). La previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios. Todo ello no condiciona en absoluto, naturalmente, que, frente a estas regulaciones (y los propios planes provinciales) que pudieran vulnerar la indicada serie de exigencias *ex* arts. 137 y 140 CE, podrán, en su caso, utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal

constitucionalmente garantizada (en parecido sentido, con relación a las facultades de coordinación previstas en el art. 59 LBRL, STC 214/1989, FJ 21).

Corresponde, en consecuencia, declarar que, así entendido, el art. 36.2, letra a), párrafo segundo, LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL, no es inconstitucional. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

d) El art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL, se refiere a los siguientes servicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio así como evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público.

Todos estos servicios –salvo el tratamiento de aguas residuales– están previstos como servicios municipales mínimos (art. 26.1 LBRL) o, más precisamente, como prestaciones que, necesariamente, deben proporcionar todos los municipios o, al menos, los de más de 5.000 habitantes, en el caso del tratamiento de residuos. Se está, pues, ante competencias que el legislador básico ha atribuido específica y directamente a los Ayuntamientos.

El controvertido art. 26.2 LBRL no niega la titularidad municipal de estos servicios; se limita a prever la intervención de la diputación provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20.000 habitantes. Tal intervención consiste, según el tenor de la norma, en una “coordinación” adoptada “con la conformidad de los municipios afectados” y concretada en el siguiente elenco –no taxativo– de técnicas posibles: “la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”.

El precepto establece, en particular, que las técnicas de “coordinación” estarán previstas en un plan que, elaborado por la diputación provincial con la conformidad de los municipios afectados, aprueba el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, si es esta Administración la que ejerce la tutela financiera (párrafo segundo). Si la fórmula –decidida por el Ministerio con audiencia a la Comunidad Autónoma, a propuesta de la provincia y con el consentimiento previo del Ayuntamiento– consistiera en la gestión del servicio en el nivel provincial, la diputación “repercutirá a los municipios” su “coste efectivo” “en función de su uso” o, si se financiara con tasas, será ella quien las reciba (párrafo cuarto). El municipio que en su momento consintió la

propuesta provincial, si quiere recuperar la gestión incondicionada puede hacerlo, pero cumpliendo la exigencia siguiente: debe justificar ante la diputación que puede prestar el servicio a un menor coste efectivo (párrafo tercero).

A la vista de la impugnación desarrollada por la Junta de Andalucía, conviene aclarar, en primer término, que la regulación controvertida suscita una serie de consideraciones que deben quedar necesariamente al margen de nuestro enjuiciamiento. No nos corresponde valorar la conveniencia de una regulación cuya complejidad es directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados, típicamente municipales y, en efecto, indispensables para el desenvolvimiento de la vida urbana. Tampoco cabe emitir un juicio de constitucionalidad sobre la técnica legislativa empleada; el legislador llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina “colaboración”, “cooperación” o, todo lo más, “coordinación voluntaria”. La incongruencia denunciada por el recurrente desborda igualmente el control de constitucionalidad que nos corresponde.

Hemos de responder solo la cuestión de si la regulación controvertida desconoce la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 141 CE) y las competencias estatutarias de la Junta de Andalucía, que son las únicas vulneraciones estrictamente jurídico-constitucionales razonadas en el recurso. Según la demandante, el precepto vaciaría el núcleo esencial de la autonomía local a la vista del arraigo y relevancia de los servicios coordinados y de que los municipios con menos de 20.000 habitantes representan el 96’19% de las entidades locales españolas. Se afirma, también, que el criterio económico no parece que pueda ser el único determinante en decisiones de esta envergadura. Además, el Estado estaría atribuyéndose una competencia ejecutiva que desborda las bases del régimen local con vulneración consecuente de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Tampoco el art. 26.2 LBRL determina precisamente las circunstancias habilitantes de una u otra técnica de “coordinación” (voluntaria). Sin embargo, ello no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus

servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de “coordinación” correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el Ayuntamiento o, lo que es lo mismo, “con la conformidad de los municipios afectados”.

A este respecto, hay que hacer notar que la competencia provincial regulada en el art. 26.2 LBRL se corresponde con la sucintamente enunciada en el art. 36.1 h) LBRL, cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter voluntario o consentido de estas fórmulas (llamadas) de coordinación: “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 que permita reducir estos costes”. Por lo demás, conectan directamente con estas fórmulas voluntarias los estímulos financieros previstos en la disposición adicional 15ª, sobre “gestión integrada o coordinada de servicios”, del TRLHL, en la redacción dada por el art. 2.5 LRSAL.

No puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura el art. 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado art. 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de “conformidad” que este impone. Por consiguiente, desde la perspectiva de la autonomía local, el precepto analizado no es inconstitucional.

Corresponde ahora determinar si la regulación enjuiciada vulnera las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las Comunidades Autónomas. Respecto del régimen local, el art. 149.1.18 CE autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina. La competencia alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases y no a la función ejecutiva [por todas, SSTC 214/1989, FJ 1; y 41/2016, FFJJ 3 a), 5, 6 c) y 7 c)]. Consecuentemente, el art. 26.2, párrafo segundo, de la LBRL, al atribuir la indicada función al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no puede ampararse en este título competencial.

Respecto de los concretos servicios sometidos al plan de aprobación ministerial, el Estado carece también de las competencias sectoriales que pudieran dar cobertura a la tarea ejecutiva que ha querido atribuirse en el párrafo segundo del art. 26.2 LBRL. Son las Comunidades Autónomas quienes tienen conferidas las competencias ejecutivas en las materias a las que se refiere la mayor parte de los servicios enumerados en el art. 26.2 LBRL: “gestión en materia de protección del medio ambiente” (art. 148.1.9 CE), “sanidad e higiene” (art. 148.1.21 CE), proyección, construcción y explotación de los “aprovechamientos hidráulicos” y aguas minerales y termales” (art. 148.1.10 CE), “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 148.1.3 CE), “ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma” (art. 148.1.5 CE) y “obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio” (art. 148.1.4 CE). El art. 149.1.23 CE reconoce al Estado competencia en materia de medio ambiente, pero esta alcanza solo a las bases, sin que, por tanto, éstas pueda dar cobertura a tareas de ejecución como la ahora enjuiciada (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FFJJ 8 y 9). Otro tanto cabe afirmar respecto de los títulos coordinación general y bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983; de 20 de mayo FJ 3).

En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes incisos del art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.”.

## **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad

de la Administración Local), y de las disposiciones adicional 11<sup>a</sup> y transitorias 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup>, así como del inciso “Decreto del órgano de gobierno de” incluido en la disposición transitoria 4<sup>a</sup>.3, siempre de la Ley 27/2013.

2º Declarar inconstitucionales y nulos:

- a) los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.”.
- b) la disposición adicional 16<sup>a</sup> de la Ley 7/1985, introducida por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de esta Sentencia.
- c) el inciso “El Consejo de Gobierno de” incluido en el segundo párrafo, *in fine*, del art. 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final 1<sup>a</sup> de la Ley 27/2013.

3º Declarar que los arts. 36.1. g) y 36.2 a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c), respectivamente, de esta Sentencia.

4º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a nueve de junio de dos mil dieciséis.

