

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. 1792-2014 interpuesto por don Ramón Beneyto Pita, don Pedro Escobar Muñoz y don Valentín García Gómez, diputados de la Asamblea de Extremadura comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª a 4ª y 11ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía, en adelante EAE) y otros preceptos constitucionales (arts. 103.1, 137,

148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3). Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de marzo de 2014, tres diputados de la Asamblea de Extremadura, comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen 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 una serie de consideraciones generales sobre los límites intrínsecos y extrínsecos de la legislación básica en materia de régimen local. Los límites intrínsecos se refieren al alcance necesariamente circunscrito de las bases del régimen local. La extensión de lo básico sería mayor cuando se trata de desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). De modo que la posibilidad de dictar normas básicas de “simple régimen local”, como las reglas sobre organización administrativa local, sería muy reducida. Los límites extrínsecos derivarían de la variedad de títulos competenciales estatutariamente previstos, en este caso en materia de “alteración de términos municipales” y “organización territorial”. La política territorial ha de ser autonómica, sin perjuicio de que las bases puedan incidir limitadamente sobre ella.

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

a) El art. 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL.

El nuevo art. 13 LBRL habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al establecer un régimen cerrado de creación de nuevos municipios sin posibilidad de excepción (apartado 2). También por permitir que los propios municipios acuerden su fusión a través de un convenio aprobado por mayoría simple de sus respectivos plenos, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica (apartados 4, primer párrafo, y 6). Habría sustraído a las Comunidades Autónomas una competencia de ejecución que tienen atribuida en sus Estatutos de Autonomía.

El art. 13.4 (segundo y tercer párrafo) de la LBRL encarnaría una política estatal de fomento de las fusiones voluntarias de municipios contraria a la doctrina constitucional sobre gestión de subvenciones. Un “plan estatal de incentivos” no podría impedir el desarrollo de una política territorial propia de la Comunidad Autónoma. Ciertamente, las bases del régimen local alcanzan al “régimen financiero local” (STC 233/1999, de 16 de diciembre), pero, en lo que aquí interesa, permitirían solo establecer un sistema de financiación reforzada para todos los municipios que superen un determinado segmento poblacional; o, combinado con ello, una fórmula de financiación específica para los municipios que a resultas de la fusión o agregación alcancen un determinado nivel de población; no permitiría transferencias financieras selectivas a través de leyes anuales de presupuestos.

El Estado carecería de cobertura para dispensar al nuevo municipio resultante de la obligación de prestar los servicios mínimos aparejados al incremento poblacional [segundo párrafo, letra f) del art. 13.4 LBRL]. No sería razonable que una fusión que se incentiva para capacitar al municipio dé lugar a que el nuevo municipio resultante no tenga que atender los servicios que el legislador básico configura como mínimos para todos los municipios. Ello supone a la postre un tratamiento desigual del ciudadano según que su municipio proceda o no de una fusión respecto nada menos que de la prestación de servicios mínimos.

El Estado tampoco estaría autorizado a dar preferencia al nuevo municipio en la asignación de “planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia” durante un plazo de cinco años prorrogable por la ley de presupuestos generales del Estado [segundo párrafo, letra g) del art. 13.4 LBRL]. Esta previsión desbordaría los títulos previstos en los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE por las razones antedichas y, además, porque los municipios no fusionados dejarían de actuar en un marco de libre concurrencia, siendo preteridos en beneficio de los fusionados.

A su vez, 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.

b) El art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL, sobre creación de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. El precepto estaría limitando

injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades en contra de la doctrina constitucional (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre) y del Estatuto de Autonomía de Extremadura (arts. 9.3, 53.2 y 58).

c) El art. 25 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL, sobre las competencias propias de los municipios. Según razona el recurso, este artículo, en combinación con el art. 7.4, ambos de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, degrada al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias y a los municipios en la calidad de las atribuciones recibidas. Su anterior redacción establecía un mínimo competencial propio que el legislador sectorial autonómico podía ampliar. En cambio, el listado de competencias propias, al aparecer como *numerus clausus*, funcionaría ahora como un máximo con el objetivo de cerrar el ámbito material dentro del cual los municipios pueden ejercer tareas. Se impediría con ello que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias para ampliar las funciones locales e, incluso, que los municipios puedan desarrollar las previstas en los Estatutos de Autonomía. La ley autonómica solo podría atribuir las competencias locales calificadas de “distintas a las propias y delegadas”.

El art. 25.2 LBRL habría desconocido que incumbe al Estado solo “garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la autonomía local”, correspondiendo la “concreción última de las competencias locales” a la legislación sectorial, estatal o autonómica (STC 214/1989). La contradicción no podría salvarse mediante una interpretación de conformidad; el Informe de la Ponencia del Senado no preveía un apartado 6 que, añadido en el Congreso de los Diputados, habría permitido otra interpretación (“cuando, por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales atribuyan a los municipios competencias propias en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del presente artículo...”).

El art. 25 LBRL establece un marco de límites dentro del cual la ley determinará las competencias locales enunciadas en el apartado 2. Además de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas y el cumplimiento de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, establece que la ley “debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. El recurso se basa en un comentario suscrito por uno de los redactores del Anteproyecto (confirmado por el Gabinete

Jurídico de la Junta de Andalucía en el Informe sobre propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se acuerda la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la LRSAL) para interpretar que la regulación indicada supone que la ley autonómica no puede descentralizar competencias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto. De modo que la posibilidad de que la Comunidad Autónoma atribuya competencias municipales pasa a depender del simple coste correspondiente al ejercicio de la competencia en cuestión, considerado individualmente, sin relación con el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas. Ello entrañaría, no ya la violación de la autonomía local, sino de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

El apartado 5 establece, en fin, que “la Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”. Tal previsión habría de interpretarse en conexión con el art. 7.4 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL). Según el recurso, la competencia propia requiere determinación tanto en la función como en la materia a fin de evitar duplicidad (la ejecución simultánea de la misma competencia por varias Administraciones). Si el legislador sectorial no precisara o no determinara la competencia municipal, nos hallaríamos ante una competencia impropia. La LRSAL asimila las competencias propias a las definidas con especificidad y las impropias con las genéricas (no en vano suprime las competencias complementarias y desactiva la cláusula general de competencias del art. 25.1). Ello degradaría al legislador autonómico en el ejercicio de su competencia y a los municipios en la calidad de la competencia recibida; el legislador autonómico acaba siendo un *habilitador positivo* porque el Estado le prohíbe una *delimitación negativa*, es decir, la posibilidad de ceñir la regulación autonómica al ámbito supralocal, dejando a los municipios libertad para el ejercicio de su potestad normativa. El resultado sería un evidente uniformismo incompatible con la diversidad del Estado autonómico.

d) El art. 27 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL, y, en conexión con él, el art. 7.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL así como la disposición adicional 9ª LRSAL. El art. 27 LBRL regula detalladamente las condiciones y el procedimiento de delegación de competencias en los municipios. Según los diputados comisionados, el Estado puede regular la delegación de sus competencias en los entes locales. Puede incluso condicionar la que acuerden las Comunidades Autónomas exigiendo que se ajuste a las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en

adelante, LOEPSF). No obstante, no podría perder de vista que la delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y, por tanto, que la Comunidad Autónoma ha de tener plena disponibilidad sobre ella, tal como refleja el art. 59.3 EAE. El art. 27 LBRL, aunque no cierra las materias susceptibles de delegación, regula de manera tan detallada sus condiciones (alcanza a las características, duración mínima o mecanismos de control de la eficiencia), que puede considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal.

El art. 7.4 LBRL vulneraría igualmente la Constitución al disponer que las Comunidades “preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”. En el contexto del sistema de distribución de competencias locales que establece la LRSAL, estas técnicas impiden que los Ayuntamientos desarrollen competencias propias. La disposición adicional 9ª LRSAL desbordaría el art. 149.1.18 CE toda vez que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario.

e) El art. 57 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL. El escrito de recurso considera extensible los razonamientos precedentes al tratamiento que esta previsión brinda a los consorcios. Se trataría de una materia de competencia autonómica (art. 58 EAE, en relación con los arts. 53.2 y 9.3, EAE). El legislador estatal no estaría autorizado a limitar la constitución de los consorcios apelando al principio de sostenibilidad financiera; tal principio podría justificar controles o condicionantes a la actuación de las diversas Administraciones, pero no la alteración del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El art. 135 CE no es una cláusula atributiva de competencias.

f) El art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL. Conforme a este 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 los diputados comisionados, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE), en coherencia con la doctrina constitucional (STC 96/1990, de 24 de mayo). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autonomías garantizada en la Constitución (art.

156.1) y en los Estatutos de Autonomía y que, conforme a la STC 13/2007, de 18 de diciembre, constituye un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” que exige la “plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión”, las funciones encomendadas. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas se produce al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra del principio de cooperación, que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La regulación impugnada no ha previsto la intervención de órganos colegiados y consultivos [como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 90 EAE) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA)], ni siquiera una audiencia previa a la realización de la técnica establecida.

g) El art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL porque, al regular la gestión directa de los servicios públicos locales, da preferencia a la gestión por la propia entidad local o sus organismos autónomos sobre la realizada por entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Según el recurso, ello vulnera la autonomía local e infringe las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, que alcanzan a la regulación de las modalidades de gestión, sin que la prelación establecida pueda reputarse un principio básico que pueda establecer válidamente el Estado.

h) El apartado tercero del art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL, relativo 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. La previsión impugnada establece específicamente que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y aplicación de las medidas recogidas en aquellos planes. Tal previsión incumpliría el art. 23.4 LOEPSF, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia financiera de los entes locales para la aprobación y seguimiento de los citados planes; una competencia autonómica que ha configurado el legislador orgánico como exclusiva pasaría de este modo a ser una competencia compartida con las diputaciones. En cualquier caso, el Estado habría desbordado el art. 149.1.18 CE, pues la legislación básica del régimen local no puede imponer esa colaboración, habiendo las Comunidades Autónomas asumido la tutela financiera de los entes locales. La doctrina constitucional ha admitido que ese y otros títulos competenciales (art. 149.1.11 CE) habilitan una legislación de este tipo, pero solo en supuestos en que la propia Administración General del Estado asumía alguna función al respecto o se incorporaba a una relación en principio bilateral (STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 15-17).

i) La disposición adicional 8ª LRSAL, que 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. La Asamblea legislativa recurrente extiende el razonamiento desarrollado 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.

j) La disposición adicional 11ª LRSAL, relativa a los servicios y competencias que las Comunidades Autónomas deben asumir de acuerdo con las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la misma Ley. Se 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.

k) La disposición transitoria 4ª LRSAL, que prevé la disolución de las entidades locales de ámbito territorial inframunicipal cuando, antes de una determinada fecha, no hayan presentado sus cuentas ante el Estado y las Comunidades Autónomas. Según el escrito de interposición, a la vista de la doctrina constitucional (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre), no ofrece dudas que la legislación básica no alcanza a los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades, que están sujetas a un fuerte grado de *interiorización* autonómica. La disposición controvertida llega incluso a prever la disolución como efecto de la ausencia de rendición de cuentas ante el Estado desconociendo que la tutela financiera es una competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. La norma exige, además, que la disolución se acuerde por decreto del gobierno autonómico en contra de la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1.1 CE).

l) La disposición transitoria 11ª LRSAL, sobre las mancomunidades de municipios. Incurriría en inconstitucionalidad porque invadiría la competencia autonómica para regular las técnicas de cooperación y coordinación (arts. 54.4 y 58 EAE) al limitar las atribuciones de las mancomunidades a la realización de obras y prestación de servicios públicos. Por otra parte, vulneraría la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1 CE) al asignar al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma la función de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de tales mancomunidades.

m) Las disposiciones adicional 15ª y transitorias 1ª a 3ª LRSAL. Estas previsiones atribuirían de modo directo y unilateral a las Comunidades Autónomas competencias municipales en materia de educación (disposición adicional 15ª), salud (disposición transitoria 1ª), servicios sociales (disposición transitoria 2ª) y servicios de inspección sanitaria (disposición transitoria 3ª). Bajo determinadas condiciones (educación) o con sujeción a plazos de implantación (salud y servicios sociales), la Ley atribuye competencias a las Comunidades Autónomas a través de un procedimiento hasta ahora inédito: mediante una simple ley ordinaria y de manera unilateral y coercitiva. Es un procedimiento unilateral porque la Ley no prevé intervención autonómica alguna en orden a aceptar aquellas facultades sin que una comisión mixta analice la cuestión. Es un procedimiento coercitivo porque, conforme a las disposiciones transitorias 1ª y 2ª, el municipio, diputación o ente equivalente deberá seguir prestando el servicio si la Comunidad Autónoma no lo asume; a su vez, si esta no transfiriese las cuantías precisas, se prevé su retención en la forma que se establezca legalmente. Tal procedimiento carece de sustento constitucional.

La Comunidad Autónoma es titular nada más que de las competencias que le haya atribuido su Estatuto, correspondiendo las demás al Estado (art. 149.3 CE). Cabe, ciertamente, la ampliación extraestatutaria, pero solo a través de los instrumentos previstos en la Constitución: ley marco (art. 150.1 CE) y ley orgánica de transferencia y delegación (art. 150.2 CE). Solo mediante este tipo de leyes el Estado puede atribuir unilateralmente competencias a las Comunidades Autónomas (STC 761983, de 5 agosto); leyes cuya utilización es, en todo caso, excepcional, extraordinaria o residual (STC 15/1989, de 26 de enero). Consecuentemente, el legislador estatal habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE, al articular una ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas al margen del procedimiento constitucionalmente establecido.

No cabría aducir en contra que las Comunidades Autónomas ya tenían atribuidas tales competencias. Según el recurso, las Comunidades Autónomas habían asumido y ejercido competencias en materia de educación, salud o servicios sociales, pero sin incluir las facultades que ahora se les atribuyen. Tales facultades se prevén (educación) o preveían como propias del municipio. Ahora pasan a ser de titularidad autonómica al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. Consecuentemente, las disposiciones señaladas serían inconstitucionales por vulnerar el art. 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d) y 150, apartados 1 y 2, todos de la Constitución. Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª infringirían, además, la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE) al prever la aplicación de retenciones en las transferencias resultantes del sistema de financiación cuando la Comunidad Autónoma no preste los servicios que tiene ahora asumidos y tampoco traslade las cuantías necesarias para que pueda seguir prestándolo el municipio, diputación provincial o equivalente. El recurso traslada a estas previsiones el razonamiento desarrollado respecto del 57 bis LBRL y la disposición adicional 8ª LRSAL.

3. Mediante providencia de 27 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 el 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; 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 materia 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 cada una de las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) 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, de 5 de abril) 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.

b) Respecto del art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 LRSAL), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que ni la autonomía local (STC 214/1989) ni las competencias autonómicas (STC 179/1985) 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 previsión controvertida 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 214/1999).

c) Respecto del art. 25 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL), el Abogado del Estado señala 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 dispone 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, de 28 de junio, 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, de 21 de diciembre).

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).

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. El art. 25.2 LBRL, en particular, indica una serie de materias que “en todo caso” el legislador competente debe atribuir a los municipios, sin que por tanto se produzca vulneración del art. 137 CE. A su vez, la indicada previsión se mantiene dentro de lo básico, sin invadir las competencias autonómicas, porque, en rigor, no atribuye competencias municipales; regula el régimen jurídico de su atribución, exigiendo la determinación legal. A su vez, da a entender implícitamente que las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias propias en materias distintas de las que enumera, con tal que la atribución se realice mediante ley.

Por otra parte, los condicionamientos legales impuestos a la atribución de competencias básicas (apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL) serían expresión de la nueva legislación básica que amparan los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE a partir del sustrato material del art. 135 CE, además del de la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Se trataría de requisitos que participan de (o se hallan inspirados en) los principios del art. 135 CE, constitutivos de un nuevo canon de constitucionalidad.

d) Respecto del art. 27 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL), el Abogado del Estado insiste, con cita de doctrina constitucional y dictámenes del Consejo de Estado, en que el art. 149.1.18 CE autoriza una regulación uniforme configuradora de un modelo local común en la vertiente, no solo subjetiva o institucional, sino también objetiva o competencial. El nuevo régimen de las competencias delegadas 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 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. A su vez, el legislador básico estatal no ha dispuesto de las competencias de las Comunidades Autónomas. El art. 27 ha previsto solo la posibilidad o facultad legal de proceder a la delegación en una serie de ámbitos (apartado 4); que la delegación se produzca efectivamente dependerá de la voluntad del delegante y del delegado.

El art. 27 LBRL, además de hallar cobertura en las competencias que la Constitución reserva al Estado, respetaría los arts. 137, 140 y 141 CE. El Abogado del Estado precisa que, tras la reforma del art. 135 CE, la autonomía local ha pasado a tener un significado más bien dinámico o evolutivo, que admite un desarrollo o modulación de las competencias susceptibles de delegación a partir de los ámbitos funcionales que ha determinado previamente la ley. El precepto impugnado habría producido una reducción de costes, más que de competencias locales. Respondería a la autonomía local tanto la exigencia de aceptación de la delegación por parte del municipio receptor, al menos para su efectividad jurídica (apartado 5) como el amplio abanico de competencias susceptibles de delegación (apartado 3).

Las competencias locales que ha garantizado el legislador básico son, no solo las propias, sino también las delegadas a que se refiere este precepto y las incluidas en la tercera categoría (art. 7.4 LBRL). Las competencias delegadas son también *grosso modo* competencias de los entes locales, en la medida en que la ley garantiza un margen de autonomía en su ejercicio. 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. A su vez, a través del art. 7.4 LBRL puede ampliarse el ámbito de gestión de los entes locales con nuevas competencias que, al igual que las delegadas, habrán de ejercerse con toda autonomía. Se ha conciliado así la garantía mínima prevista en los arts. 137, 140 y 141 CE con los condicionamientos que impone el art. 135 CE. En modo alguno puede decirse que la reordenación de las competencias locales que suponen los arts. 7 y 25 a 27 así como la supresión del art. 28 LBRL vulneren la autonomía local constitucionalmente protegida.

e) Respecto del art. 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL), el Abogado del Estado insiste en que, conforme a la doctrina constitucional, las bases alcanzan también a aspectos de organización interna y de funcionamiento, por más que su alcance deba ser menor que las relativas a la actividad externa (STC 50/1999, FJ 3). La determinación de las formas asociativas de las entidades locales constituye un aspecto de su régimen jurídico básico; el Estado tiene competencia para modular, encauzar, acotar y perfilar el asociacionismo municipal.

La nueva regulación sobre el consorcio incluida en el art. 57 (y completada con la disposición final 2ª LRSAL, sobre estatutos, adscripción, presupuestación, contabilidad, control y personal) se situaría dentro de aquellas coordinadas. Responde al objetivo, enunciado en la exposición de motivos, de remodelar un sistema que es excesivamente complejo; produce situaciones de concurrencia competencial, de duplicidad de servicios y de servicios prestados por los Ayuntamientos sin título habilitante específico y sin recursos adecuados. El art. 57 da preferencia al convenio con la intención de reducir el elevado número de consorcios constituidos en los últimos años, cuya composición y régimen jurídico y financiero no están netamente determinados. También por ello impone requisitos al establecimiento de consorcios que responden a las exigencias del art. 135 CE desarrollado por la LOEPSF (con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado). El consorcio pasa a compartir el régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración de dependencia. El personal del consorcio procede de las Administraciones participantes con sujeción a los límites retributivos de los puestos equivalentes de esas Administraciones. Se pretende así que no impliquen incremento de los costes de personal y poner coto a una situación de dispersión, falta de información y utilización abusiva de la figura como forma de externalización de recursos y controles propios de las entidades locales que la conforman.

El precepto impugnado no vulneraría el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común “en el ámbito de la ley” (art. 10.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local). Tal derecho no es ilimitado; debe ejercerse en los términos y en los límites que establezca en cada caso el legislador nacional, que en este caso es el básico estatal. La regulación impugnada no condicionaría de modo determinante e irreversible ese derecho. Establecería más bien una racional y necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que condujo a una situación de proliferación descontrolada de consorcios incompatible con un elemental entendimiento de las exigencias del art. 135 CE. Con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, se afirma que la LRSAL,

al establecer la eficiencia en la asignación de recursos obliga a los entes locales a elegir la alternativa que suponga, no el menor gasto en términos absolutos, sino la mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados. La previsión de que la constitución de consorcios debe justificarse entronca con la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y, en particular, con el deber de motivación que incumbe a todas las Administraciones públicas en la toma de decisiones que afectan al interés general.

f) El art. 57 bis LBRL (introducido por el art. 1.17 LRSAL) no vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157 CE) ni los principios de autonomía financiera, suficiencia financiera y cooperación. El Abogado del Estado 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.

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. 149.18 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 LRRL). 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) 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 no vulnera la reserva de ley orgánica ni la autonomía de las Comunidades Autónomas.

j) La disposición adicional 11ª LRSAL no vulneraría la reserva de ley orgánica ni la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por las mismas razones que no lo hace la previsión anterior.

k) 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, de 4 de junio, FJ 4). El incumplimiento de aquella carga acarrea la disolución de la entidad. Ello supone que el mantenimiento de su personalidad jurídica depende de la voluntad de la propia entidad. A su vez, corresponde a la Comunidad Autónoma acordar la disolución; sus efectos están “atenuados” o “aliviados”. No suponen la desaparición de la entidad porque 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.

l) Respecto de la disposición transitoria 11ª LRSAL, se parte del reconocimiento del derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44 LBRL). La indicada disposición transitoria regula las consecuencias del incumplimiento de las características y el régimen jurídico de las mancomunidades. Establece, en particular, que tal incumplimiento es causa de disolución con la finalidad de poner coto a la proliferación de mancomunidades cuyo objeto no está claramente determinado, no se corresponde con los servicios propios de los municipios asociados o se superpone a la competencia propia de otra Administración (p. ej., protección del medio ambiente, asistencia social, asistencia sanitaria, educación, obras). El Estado habría ejercido su competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para exigir, simplemente, la adaptación de esta peculiar entidad local a los fines para los que se concibe; requisito por otra parte común a la atribución de personalidad jurídica a todas las personas jurídicas públicas y privadas. La previsión impugnada no supone la disolución automática ni predetermina su destino, régimen, libertad de los municipios para mancomunarse o autonomía para elegir la fórmula organizativa supramunicipal. Simplemente pretende reconducir las mancomunidades a su verdadera naturaleza, lo que redundaría en su reforzamiento. Al establecer esta causa de disolución, el Estado no ha establecido un control de oportunidad; no se opone a la Constitución que la Administración de tutela retenga la facultad de aprobación en la medida en que con ello se ejercita un control de legalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 14). La disposición impugnada remite a las Comunidades Autónomas la regulación, iniciación y resolución del procedimiento de disolución, limitándose a prever la incorporación del personal a las entidades que hubieran estado mancomunadas y la subrogación

de estas en todos los derechos y obligaciones de la mancomunidad. Tales aspectos se refieren, no al procedimiento administrativo de disolución, sino al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

m) Las disposiciones adicional 15ª y transitorias 1ª a 3ª son 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 15ª 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.

9. Por providencia de 1 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Tres diputados de la Asamblea de Extremadura, comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª a 4ª y 11ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Aducen vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía) y otros preceptos

constitucionales (arts. 103.1, 137, 148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3). 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 pretende la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales y racionalizar la Administración local para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria. Conecta con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF). Según su exposición de motivos, el art. 135 CE y la LOEPSF exigen “nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local”; “la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012”.

Aquel propósito general se resuelve en cuatro objetivos básicos que identifica el Preámbulo: a) racionalizar la estructura de la Administración local; b) clarificar las competencias locales, conforme al principio “una Administración, una competencia”; c) reforzar el control financiero y presupuestario; y d) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. La Ley persigue estos objetivos, fundamentalmente, mediante la modificación de dos normas estatales. De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) se ocupa el art. 1 LRSAL. Al texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se refiere el art. 2 LRSAL. La nueva regulación se incorpora así a una legislación preexistente, con la que conforma un cuerpo normativo único que como tal debe ser interpretado.

Las previsiones impugnadas pueden agruparse en cuatro bloques temáticos. Por una parte, el mapa local en relación con los municipios (art. 13 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL) y entidades tanto inframunicipales (art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL, y disposición transitoria 4ª LRSAL) como asociativas o instrumentales (art. 57 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL, y disposición transitoria 11ª LRSAL). Por otra, las competencias locales (arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LBRL, en la redacción dada por los

apartados 3, 8, 10 y 21, respectivamente, del art. 1 LRSAL, así como las disposiciones adicionales 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL). El plan económico-financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto (art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL). Por último, la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica (57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL, y disposiciones adicional 8ª y 11ª y transitorias 1ª.5 y 2ª.5 LRSAL).

3. La LRSAL invoca en su disposición final 5ª los apartados 18 (“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”) y 14 (“hacienda general”) del art. 149.1 CE. Su Preámbulo razona el alcance de esta invocación. Señala que la “estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales” determina “que resulte justificada, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99, la cita conjunta” de ambos títulos competenciales. No obstante, el art. 149.1.18 CE sería el título que da específica cobertura a la mayor parte de los preceptos, pues la LRSAL realiza fundamentalmente “nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local”.

La Asamblea legislativa recurrente no discute este encuadramiento competencial, pero considera que la LRSAL lo desborda, vulnerando las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, además de otros preceptos constitucionales. Tampoco lo cuestiona el Abogado del Estado, si bien añade la invocación del art. 149.1.13 CE (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”).

a) El régimen jurídico de los entes locales no es “intracomunitario” ni “extracomunitario”, sino “bifronte”, en consonancia con la estructura territorial de España (art. 137 CE), que “concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado” (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4). El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). A través de sus Estatutos, las

Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto de Autonomía habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordinadas básicas que establezca el Estado [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E]. A su vez, el propio Estatuto, en tanto que “norma institucional básica” (art. 147.1 CE), puede contener las “líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma”, pero solo con el fin de “vincular al legislador autonómico” y respetando “en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales” (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; 103/2013, FJ 4).

Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución” (SSTC 103/2013, FJ 4; 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). A la vista de la controversia que aquí se plantea, importa destacar que el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a) y las que allí se citan]. Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE).

La doctrina constitucional a este respecto se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales. No obstante, de esta doctrina se desprende que para valorar si se está ante bases del régimen local que cumplen aquel primer cometido, resulta determinante que el precepto enjuiciado afecte a la autonomía de entes locales con relieve constitucional, no estrictamente su sentido ampliador o reductor de esa autonomía. A este criterio responden claramente las SSTC 103/2013, FJ 3, letras e), f) y g) y 143/2013, FJ 5. Abordaron el régimen orgánico de los denominados “municipios de gran población” introducido en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de

diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que prevé la creación preceptiva de los “órganos de gestión desconcentrada” (art. 128 LBRL), la “comisión especial de sugerencias y reclamaciones” (arts. 20 y 132 LBRL) y el “consejo social de la ciudad” (art. 131 LBRL). Este Tribunal consideró que ese régimen es constitucionalmente legítimo y básico por referencia a la directa afectación de los intereses de un ente local con autonomía constitucionalmente garantizada con independencia de que los llamados “municipios de gran población” perdieran parte de su capacidad decisoria en un ámbito típicamente local (organización interna).

Interpretar que la competencia normativa estatal empieza allí donde la legislación básica pretende incrementar esa autonomía local conduciría a concebir los arts. 149.1.18, 137, 140 y 141 CE como una suerte de garantía de irreversibilidad de las cotas de autonomía local alcanzadas mediante la ley; con ello el Estado carecería de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local.

El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es “concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas” (SSTC 103/2013, FJ 4, 143/2013, FJ 3). El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Por eso “los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del art. 149.1.18 CE pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo”; “los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de “elementos comunes o uniformes” que requiera la satisfacción de “los intereses generales a los que sirve el Estado” [STC 103/2013, FJ 5 e)]. Tales bases incluyen solo “los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos” [STC 103/2013, FJ 5 e)].

Identificados los dos cometidos que la doctrina constitucional viene atribuyendo a las bases del régimen local, corresponde realizar una serie de consideraciones sobre la incidencia que ha de tener la reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011. El art. 135 CE impone la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones

públicas, incluidas las entidades locales, mencionadas específicamente en el apartado 2. Ello obliga al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135).

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 [SSTC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)]. A estos efectos, cobran singular relevancia las competencias de que dispone con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicos. Una de tales competencias es, precisamente, la relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en general, y de los entes locales, en particular (art. 149.1.18 CE). La doctrina constitucional, antes incluso de la reforma constitucional, destacó que el art. 149.1.18 CE es uno de los títulos competenciales que asiste al Estado en el desarrollo de exigencias de estabilidad presupuestaria (STC 134/2011, de 20 de junio, FJ 13).

Cabe pues afirmar que el art. 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE). A este respecto corresponde realizar dos precisiones.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el desarrollo en sentido estricto de los principios establecidos en el art. 135 CE ha quedado reservado a la ley orgánica (apartado 5). La LOEPSF ha dado cumplimiento a esta previsión constitucional, desarrollando la exigencia de estabilidad financiera mediante principios y reglas de carácter eminentemente presupuestario, además de técnicas de seguimiento y control relativas a su cumplimiento. La STC 215/2014, de 18 de diciembre, al resolver el recurso de inconstitucionalidad dirigido por el Gobierno de Canarias contra esta Ley, ha definido el sentido y alcance de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE.

En lo que ahora importa, la indicada Sentencia subrayó “la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo”, partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 2; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 4 de noviembre, FJ 1; 151/2014, de 24 de septiembre, FJ 4 a)]. No 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. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular.

La segunda precisión se refiere a que el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales. Tal autonomía debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a las exigencias de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Estos mandatos constitucionales se proyectan directamente también sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales. El Estado no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

b) La disposición final 5ª LRSAL invoca asimismo el art. 149.1.14 CE, que habilita al Estado para regular en exclusiva la materia “hacienda general y deuda de Estado”. En lo que afecta a los entes locales, este Tribunal ha declarado que el indicado título competencial tiene un alcance limitado porque, en rigor, debe encuadrarse dentro del art. 149.1.18 CE toda regulación estatal de las haciendas locales destinada a desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) en el sentido expuesto o a introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local. El título “hacienda general” (art. 149.1.14 CE) ampara solo la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas, así como las medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las locales o las que tengan por fin salvaguardar la suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE), como presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local

constitucionalmente garantizada. A esta competencia deben reconducirse, en particular, las normas atinentes al “sistema tributario local y a las participaciones en los tributos del Estado” [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b) y 5].

Este Tribunal ha declarado también que el art. 149.1.14 CE ampara normas estatales relativas a la hacienda pública desde la perspectiva del gasto. En particular: “las normas y principios comunes de 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)” [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b)]. Ello “en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas ‘gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos’, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos” [SSTC 130/2013, FJ 5, y 135/2013, FJ 3 b), citando la STC 192/2000, FJ 6].

A este respecto, este Tribunal ha advertido que, “dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer *ex art.* 149.1.18 CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.14 CE, por lo que para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del propio precepto controvertido (por todas, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). A estos efectos, tendremos en cuenta como criterio interpretativo que, cuando se esté abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas o cuando el objeto de la regulación sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas, nos encontraremos ante preceptos que tienen su anclaje en el art. 149.1.14 CE” [SSTC 130/2013, FJ 5, y 135/2013, FJ 3 c)].

c) El Abogado del Estado invoca además el art. 149.1.13 CE. Razona que este título es “fundamental”, no porque excluya el juego del art. 149.1.18 CE, sino porque -dado el nuevo contexto constitucional (art. 135 CE)- justificaría una mayor extensión de las bases del régimen

local. El Anteproyecto de la Ley controvertida también mencionaba el art. 149.1.13 CE como título habilitante porque, según su Preámbulo, una de las principales finalidades perseguidas es garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de las entidades locales. No obstante, tras las consideraciones críticas del Consejo de Estado (Dictamen 567/2013, de 26 de junio), el texto definitivo suprimió la invocación del art. 149.1.13 CE. No aparece ni en la disposición final 5ª ni en la exposición de motivos de la LRSAL.

Ciertamente, este título es uno de los que puede utilizar el Estado para aprobar la ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE. Así lo ha aclarado la STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a), citando también los apartados 18 y 14 del art. 149.1.18 CE y precisando que esa reserva “no puede considerarse como atributiva de una competencia material del Estado, aunque sí ‘corroborar’ su competencia en esta materia”. Del mismo modo, el art. 149.1.13 CE permite al Estado adoptar ciertas medidas de ahorro, como son los “topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos” y “la congelación salarial en un ejercicio concreto” (por todas, STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 3).

Ahora bien, el art. 149.1.13 CE, respecto del que hay que evitar “una lectura excesivamente amplia” que pudiera “constreñir de contenido o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas” [por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 2 c)], tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas. El art. 149.1.13 CE autoriza al Estado a fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector [STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b)]. La eficiencia en el uso de los recursos públicos es primordialmente una exigencia constitucional que deben tener en cuenta las propias entidades locales en el ejercicio de su poder de autoorganización (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6) así como las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias sobre organizaciones, procedimientos, empleados, bienes y haciendas públicos.

Así resulta de las SSTC 130/2013, FFJJ 5 a 8, y 135/2013, FJ 3, que descartaron encuadrar la controversia competencial suscitada por la Ley General de Subvenciones en el apartado 13 del art. 149.1 CE; la enmarcaron en los apartados 18 y 14, precisando que para delimitar el título “hacienda general” cobran relevancia los criterios de eficiencia y economía en el gasto público (art. 31.2 CE), entre otros. Lo hemos declarado recientemente también al

abordar algunos preceptos sobre vacaciones, licencias y permisos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). Tal regulación “responde a la necesidad de hacer frente a las circunstancias económicas de crisis que padece nuestro país, adoptando medidas que tiendan a la racionalización del gasto de personal de las Administraciones públicas y a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y de personal de que disponen”. Sin embargo, “tal justificación de alcance general no llega hasta el extremo de que el concreto precepto de referencia que ahora enjuiciamos pueda encontrar amparo en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE)”.

4. El razonamiento expuesto conduce a confirmar el encuadramiento competencial establecido (disposición final 5ª) y razonado (Preámbulo) en la LRSAL. La controversia competencial que plantea el recurso de inconstitucionalidad se inscribe, por tanto, en el art. 149.1.18 CE, sin perjuicio de que algunos preceptos de la LRSAL deban enmarcarse en el art. 149.1.14 CE.

No cabe traer a colación el art. 149.1.13 CE, por el simple hecho de que la LRSAL tenga cierta trascendencia en la economía o se oriente a establecer medidas que favorezcan la efectiva aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de la Administración local. La Ley controvertida regula el régimen jurídico de las entidades locales mediante la reforma parcial de leyes esencialmente amparadas en los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE (STC 214/1989, FJ 1, en relación con la LBRL; y STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4-9, en relación con la LHL). Ciertamente, incluye múltiples referencias a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera y prevé medidas cuyo fin último es el ahorro en el gasto público. Sin embargo, tal como puso de relieve el precitado Dictamen del Consejo de Estado (refiriéndose al anteproyecto), no tiene por objeto disciplinar un sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen. Los preceptos de la LRSAL regulan la materias “régimen local” y “haciendas locales”, solo que, en este caso, se orientan muchas veces a fines de eficiencia y estabilidad presupuestaria.

La atribución al Estado de competencias normativas (art. 149 CE) -en lo que aquí interesa, las bases del régimen local (apartado 1.18) y el régimen completo de las haciendas

locales (apartado 1.14)- significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia. Cuando el Estado decide orientar una regulación hacia fines de racionalización de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución le haya atribuido competencias en el ámbito regulado. El Estado llena así de contenido político la competencia que tiene formalmente habilitada en la materia correspondiente, sin que esas finalidades puedan por sí justificar la consideración de que la materia regulada es otra o la entrada en juego de un diverso título competencial.

Ahora bien, tal como sugiere el Abogado del Estado, la directa conexión de aquellas finalidades con mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140, 141 CE) habrá de tenerse en cuenta en el trance de valorar si una regulación dictada al amparo del art. 149.1.18 CE permanece dentro de los márgenes de lo básico. Ello no significa que queden reconducidas al art. 149.1.13 CE normas evidentemente referidas al régimen local solo porque respondan a fines de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).

5. El primer bloque de impugnaciones se refiere a regulaciones relativas al mapa local en relación con los municipios (art. 13 LBRL) y entidades tanto inframunicipales (art. 24 bis LBRL y disposición transitoria 4ª LRSAL) como asociativas o instrumentales (art. 57 LBRL y disposición transitoria 11ª LRSAL).

Según se ha razonado ya, el art. 137 CE establece una estructura territorial compuesta conforme a la que los entes locales no están exclusivamente integrados en el nivel autonómico (STC 82/1982, FJ 4). En consonancia con ella, el sistema constitucional adjudica al Estado un relevante papel en la configuración del mapa local, además de a las Comunidades Autónomas y, en alguna medida también, a las propias entidades locales.

Por de pronto, la propia Constitución asume la existencia de provincias como entes locales con autonomía garantizada (art. 141.1) y atribuye al Estado “cualquier alteración de los límites provinciales” (SSTC 32/1981, FJ 3, y 31/2010, FJ 40). El art. 141.1 CE exige a tal efecto una decisión de “las Cortes Generales mediante ley orgánica”.

En ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), el Estado debe regular asimismo “los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como

recoge el art. 11.2 LBRL” y, con ello, “las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales”. Así lo ha declarado la STC 103/2013, FJ 5, que añade: “corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la Ley de medidas para la modernización del gobierno local”.

Los entes locales forman parte también de la específica estructura territorial autonómica. Por eso las Comunidades Autónomas, respetando las bases estatales, pueden ejercer la competencia sobre “alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio” prevista en el art. 148.1.2 CE y efectivamente recogida en el art. 54.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Tal competencia es de carácter tanto normativo como ejecutivo. El Estado no puede por sí, directamente, fusionar municipios (STC 214/1989, FJ 9). No obstante, entra dentro de lo básico, sin que invada las competencias autonómicas de ejecución, la “acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las entidades locales” (STC 214/1989, FJ 9).

El legislador básico puede ocuparse asimismo en alguna medida de las “entidades locales no necesarias o contingentes”, en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular. No obstante, estas entidades están dotadas de “un fuerte grado de interiorización autonómica”, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)]. Estos entes “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia” [STC 214/1989, FJ 4 b)]. Por eso queda excluida “la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia, por decisión propia” (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2).

La creación y regulación de entidades inframunicipales encierra decisiones organizativas. La organización de los Ayuntamientos afecta claramente a su autonomía, que está constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). La legislación sobre régimen local debe asegurar espacios a la autoorganización local. Tal legislación ha de ser, en principio, autonómica. No obstante, la normativa básica puede “identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado”, incluyendo únicamente “aquellos aspectos que sean necesarios, sin quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos” [STC 103/2013, FJ 5 e), que sintetiza la doctrina de las SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FJ 6; y 50/1999, FJ 3].

En aplicación de esta doctrina, este Tribunal ha considerado ajustado a la autonomía local (art. 137 CE) y al art. 149.1.18 CE el régimen orgánico de los municipios de gran población introducido en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local [SSTC 103/2013, FJ 3, letras e), f) y g); 143/2013, FJ 5]. Tal régimen no se limita a los órganos de gobierno (pleno, alcalde y junta de gobierno); prevé también la creación preceptiva de los “órganos de gestión desconcentrada” (art. 128 LBRL), la “comisión especial de sugerencias y reclamaciones” (arts. 20 y 132 LBRL) y el “consejo social de la ciudad” (art. 131 LBRL).

En lo que ahora interesa específicamente, se ha precisado que las entidades locales menores, al involucrar intereses municipales, cobran relevancia bajo la óptica de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE). Si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente o voluntario, depende de la normativa local y de la legislación de las Comunidades Autónomas, caben reglas básicas que atiendan a “intereses generales de alcance supraautonómico” [STC 214/1989, FJ 15 letras a) y b)]. En esa medida el Estado puede “establecer algunas reglas o previsiones al respecto” [SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)].

La doctrina constitucional es similar respecto de las entidades instrumentales o asociativas (p. ej., mancomunidades y consorcios). La STC 103/2014, FJ 3 a), tras referirse al derecho de los municipios a asociarse entre sí, previsto en la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 19) y en la LBRL (art. 44.1), señala que las mancomunidades, si bien no son “entidades locales constitucionales consagradas”, están directamente relacionadas con los

intereses de los municipios mancomunados y, con ello, con la garantía de la autonomía local (art. 137 CE). Por eso “solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados” (en igual sentido, STC 143/2013, FJ 4). A ello cabe añadir que el carácter bifronte del régimen local permite al Estado regular fórmulas cooperativas, por cuanto que el nivel local forma parte de la organización territorial del Estado [STC 214/1989, FJ 20 e)].

6. Se está ya en condiciones de proyectar la doctrina constitucional expuesta sobre las impugnaciones relacionadas con el mapa local. Empezaremos con la dirigida contra el art. 13 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL.

a) La nueva redacción del art. 13 LBRL sigue confiando el régimen de creación, supresión y alteración de los términos municipales a la “legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local” (apartado 1). Sin embargo, las coordenadas dentro de las que esa legislación ha de moverse son algo más intensas. El precepto controvertido, por un lado, endurece el régimen de creación de nuevos municipios mediante dos requisitos añadidos: el núcleo poblacional ha de contar con al menos 5.000 habitantes y el municipio resultante ha de ser financieramente sostenible (apartado 2). Por otro, incluye un nuevo régimen jurídico sobre fusiones voluntarias de municipios y medidas concretas para incentivarla (apartados 4 a 6). Ese régimen y esas medidas van más allá de la genérica previsión que incluía la redacción anterior, mantenida en el apartado 3 del precepto impugnado.

La exposición de motivos de la LRSAL ha subrayado esta novedad, vinculándola a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y considerándola amparada en la doctrina constitucional sobre bases del régimen local: “por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal...Estas medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la más reciente jurisprudencia constitucional, STC 103/2013, de 25 de abril, supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación”.

b) Según el recurso, el nuevo art. 13 LBRL habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al establecer un régimen cerrado de creación de nuevos municipios sin posibilidad de excepción (apartado 2). También por permitir que los propios municipios acuerden su fusión a través de un convenio aprobado por mayoría simple de sus respectivos plenos, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica (apartados 4, primer párrafo, y 6). Habría sustraído a las Comunidades Autónomas una competencia de ejecución que tienen atribuida en sus Estatutos de Autonomía.

El art. 13 LBRL no impide que la Comunidad Autónoma desarrolle una política propia sobre fusión de los municipios situados en su ámbito territorial ni, en general, que intervenga de diferentes modos sobre el mapa municipal. Contiene solo límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y un régimen sobre los efectos de la fusión que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias. Nada dice, en particular, sobre las fusiones imperativas. Solo el art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 LRSAL) prevé la fusión de municipios como respuesta al incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto, aunque únicamente como propuesta del propio municipio incumplidor en su plan económico-financiero. La legislación básica sigue optando en este punto por no establecer las directrices fundamentales de un plan general de reestructuración del mapa municipal español. Por tanto, “la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local” podrá regular, planificar y acordar estas fusiones imperativas con los escasos límites que resultan del primer apartado del art. 13 LBRL.

La exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (apartado 2), si no deriva directamente de los arts. 31.2, 103.1 y 135 CE, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 CE “basado en mayores exigencias de población y territorio”, si lo considera “necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía” (STC 103/2013, FJ 5).

Los apartados 4 y 6 del art. 13 LBRL encomiendan a los Ayuntamientos afectados la adopción de los acuerdos de fusión, aprobados por mayoría simple de sus respectivos plenos, “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”. Más allá de la virtualidad real de esta previsión (y de la valoración de oportunidad que merezca que una

decisión evidentemente trascendental para la vida municipal no esté sujeta a un régimen de mayoría cualificada), es claro que dinamiza el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se sitúa, por tanto, en el terreno de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

Al desestimar la impugnación dirigida contra la redacción originaria del art. 13 LBRL, la STC 214/1989 declaró que “al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las alteraciones de términos municipales], de acuerdo con la regulación propia de la Comunidad que solo se encuentra limitada por las previsiones de orden procedimental y sustantivo que, respectivamente, prevén los párrafos 1.º y 2.º del mismo art. 13” (FJ 9). Para calibrar adecuadamente el alcance de esta declaración en el contexto del presente proceso, es preciso tener en cuenta que la Sentencia describía la regulación entonces controvertida, que nada disponía en torno a quién formaliza en concreto el acuerdo de fusión voluntaria. Admitía que cada Comunidad Autónoma regulase este aspecto y, por tanto, que se atribuyese la decisión final con grados variables de discrecionalidad y, en última instancia, que la Administración autonómica pudiese oponer resistencia a la voluntad de fusión de los municipios de su ámbito territorial. El art. 13 LBRL contiene ahora otra regulación conforme a la que los órganos representativos de los Ayuntamientos afectados son quienes adoptan el “convenio de fusión”, “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”.

A su vez, esa misma Sentencia resolvió una impugnación sobre el régimen jurídico de las mancomunidades muy similar a la aquí planteada. La Junta de Galicia razonaba entonces que la LBRL invadía las competencias autonómicas por entregar a los municipios el poder decisorio en lo concerniente tanto a la creación de las mancomunidades, como a la elaboración de sus estatutos. La STC 214/1989 desestimó la impugnación. Además de destacar la remisión contenida en el art. 44.3 LBRL a favor de la legislación autonómica, declaró: “El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18.ª de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal” (FJ 14). Según hemos declarado recientemente, la “concepción” que desarrolla la STC 214/1989 parte de que las mancomunidades, “en la medida en que no son titulares de otros intereses que los de los

municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman”. Por eso “solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados” (STC 103/2013, FJ 3).

Por lo demás, la Comunidad Autónoma no ha quedado al margen del proceso de fusión voluntaria. El apartado 1 del art. 13, además de prever el dictamen preceptivo del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y el informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera del ente local, remite 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 4 señala que los municipios adoptan el convenio de fusión “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”; el apartado 5 atribuye a las Comunidades Autónomas la colaboración con las diputaciones provinciales o entes equivalentes en la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

Consecuentemente, debemos desestimar la impugnación de los apartados 2, 4 (primer párrafo) y 6 del art. 13 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL.

c) Según la Asamblea legislativa recurrente, el art. 13.4, segundo y tercer párrafo, de la LBRL encarna una política estatal de fomento de las fusiones voluntarias de municipios contraria a la doctrina constitucional sobre gestión de subvenciones. El Estado no estaría autorizado a dar preferencia a los municipios fusionados en la asignación de “planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia” durante un plazo de cinco años prorrogable por la ley de presupuestos generales del Estado [segundo párrafo, letra g)]. Carecería igualmente de cobertura para dispensar, al nuevo municipio resultante, de la obligación de prestar los servicios mínimos aparejados al incremento poblacional [segundo párrafo, letra f)]. A su vez, 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.

La legislación básica del régimen local puede establecer diversas medidas de fomento “a fin de favorecer las fusiones de municipios” (STC 214/1989, FJ 9). Entre los múltiples incentivos que admiten una regulación básica *ex art.* 149.1.18 CE, se hallan las ayudas de carácter económico a los entes locales -con exclusión de recursos que, como los procedentes del

sistema tributario local y las participaciones en los tributos estatales, deben encuadrarse en la materia “hacienda general” (art. 149.1.14 CE), donde el Estado tiene una competencia normativa completa [STC 233/1999, FJ 4 b)].

El Estado puede, en particular, apoyarse en el art. 149.1.18 CE, para consignar subvenciones destinadas a favorecer las fusiones municipales así como regular las condiciones esenciales del otorgamiento, de acuerdo con los criterios de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b). Comoquiera que respecto de la planta local dispone de una competencia básica, puede “consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permite su competencia”, dejando “un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas”.

Así resulta específicamente de la STC 159/2011, de 19 de octubre, que abordó los mecanismos de cooperación económica del Estado con los entes locales previstos en el Real Decreto 835/2003 (planes provinciales de obras y servicios y proyectos locales de desarrollo local y urbano). Tras encuadrar estas subvenciones en “la materia de régimen local” y “en el segundo de los supuestos recogidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992”, declaró: “la competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención (art. 3.3) para que alcancen determinados objetivos” (FJ 7).

El art. 13 LBRL establece un régimen destinado a incentivar las fusiones de municipios, pero, a la vista de su contenido, cabe concluir que no regula subvenciones que deban examinarse a la luz de la STC 13/1992, salvo en un punto específico: la previsión de que durante un plazo quinquenal, prorrogable mediante ley de presupuestos generales del Estado, los municipios fusionados tendrán “preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia” [art. 13.4, segundo párrafo, letra g), de la LBRL].

Esta regulación es poco específica, pero puede interpretarse sin dificultad que el indicado criterio de preferencia se aplica a la distribución de ayudas económicas a las que puedan optar los municipios fusionados en régimen de concurrencia con otras entidades, siempre que el Estado haya hecho valer respecto de cada concreto programa o instrumento, bien

su competencia básica respecto de la planta local con la finalidad de incentivar las fusiones municipales, bien otros títulos de intervención que le permitan establecer, al menos, las condiciones esenciales del otorgamiento de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 6, que parte de la STC 13/1992, FJ 8).

El tenor literal del precepto, aunque impreciso, no da pie a interpretar que el legislador estatal haya pretendido vulnerar la doctrina constitucional condicionando todas las políticas subvencionales de las Comunidades Autónomas relacionadas con los municipios o, más precisamente, extendiendo la aplicación del indicado criterio de preferencia a ayudas cuya regulación corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas por referirse a materias en que no entra en juego título estatal alguno. Consecuentemente, la medida examinada, en la medida en que se aplica sólo a subvenciones que el Estado puede consignar en sus presupuestos generales y respecto de las que puede regular, al menos, las condiciones esenciales del otorgamiento por disponer de algún título de intervención, no vulnera el sistema constitucional de distribución competencial.

El art. 13.4, párrafo segundo, establece, por un lado, la suma de la financiación mínima que tenía cada municipio por separado como financiación mínima del nuevo municipio [letra c)]. Por otro, una serie de incentivos en forma de participaciones en tributos del Estado: mayor financiación correspondiente a la variable de población (el coeficiente de ponderación que resulta del art. 124.1 TRLHL se incrementa en 0,10) [letra a)]; consideración de los mayores valores de las variables de esfuerzo fiscal y de inverso de capacidad tributaria (en ningún caso podrán ser inferiores al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el art. 124.1 TRLRHL) [letra b)]; agregación de las compensaciones derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas [letra e)]. Tales previsiones se inscriben en el régimen general de financiación de las entidades locales. Estando directamente encaminadas a garantizar la suficiencia financiera del municipio fusionado (art. 142 CE), están amparadas por el art. 149.1.14 CE. Así resulta de la STC 233/1999, FJ 4 b), que se refiere específicamente a las normas que “desarrollan las participaciones en los tributos del Estado” como contenido típico de este título competencial.

La fijación de un régimen de servicios municipales obligatorios [letra f) del párrafo segundo del art. 13.4 LBRL] entra dentro de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) [STC 214/1989, FFJJ 2 a) y 13 c)]. Para delimitar el alcance de esta obligación, el legislador básico ha utilizado tradicionalmente una variedad de criterios: la modalidad de entidad local, el

tipo de servicio, el número de habitantes, las “características peculiares” del municipio o la imposibilidad y dificultad en el cumplimiento (art. 26 LBRL). La LRSAL se ha limitado a introducir un nuevo criterio al amparo del art. 149.1.18 CE. Delimita el alcance de los servicios obligatorios a partir de las especiales circunstancias del tipo de municipio resultante de una fusión. En particular, evita los efectos disuasorios que un aumento de los servicios obligatorios produciría sobre los Ayuntamientos que podrían querer fusionarse.

El párrafo tercero del art. 13.4 LBRL incluye una regulación sobre los efectos de la fusión que debe reputarse básica *ex* art. 149.1.18 CE. Regula los órganos de gobierno del nuevo municipio [letra b)], que son elementos que forman parte de las bases del régimen local (SSTC 103/2013, FJ 3). A su vez, desarrolla la autonomía local constitucionalmente garantizada al confiar al convenio de fusión la posibilidad de que los municipios fusionados funcionen como organizaciones desconcentradas [letra c)] y al pleno de cada corporación, las medidas de redimensionamiento con la única condición de que no supongan incrementos de la masa salarial [letra a)]. Asimismo, tras establecer la medida elemental de que el nuevo municipio se subroga en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios [letra d)], facilita las fusiones voluntarias: los municipios fusionados, para afrontar la situación de déficit en que estuviera eventualmente alguno de ellos, podrán acordar la creación de un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada para la liquidación de obligaciones, bienes y derechos patrimoniales [letra e)].

Esta última previsión enlaza con el TRLHL, conforme al que el Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, aprueba “las normas contables de carácter general a las que tendrá que ajustarse la organización de la contabilidad de los entes locales y sus organismos autónomos” [art. 203.1 a)], así como “el contenido, estructura y normas de elaboración de su correspondiente “cuenta general” (art. 210). El art. 13.4, párrafo tercero, letra g), de la LBRL reitera esta habilitación, pero refiriéndola solo a la contabilidad de aquel específico fondo. De modo que la previsión controvertida autoriza una regulación contable general, aplicable a todos los municipios fusionados que opten por la creación del fondo, sin perjuicio de las competencias de ejecución que correspondan a la Administración encargada de la tutela financiera en cada caso concreto.

Esta regulación general -o, más precisamente, la habilitación para adoptarla- atribuida a un órgano estatal está directamente relacionada con la suficiencia financiera del nuevo municipio y establece “normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas

haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)” (STC 130/2013, FJ 9). Debe, pues, reconducirse a la materia “hacienda general” (art. 149.1.14 CE), donde el Estado tiene una competencia normativa plena: “desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones -suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2º, es en última instancia responsabilidad de aquél-, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo” [STC 233/1999, FFJJ 4 b) y 22].

Consecuentemente, corresponde desestimar estos motivos de inconstitucionalidad.

7. El recurso impugna dos disposiciones relativas a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio: el art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 LRSAL) y la disposición transitoria 4ª LRSAL.

a) La LRSAL desarrolla tres medidas de “racionalización” de las entidades locales menores. 1) la Comunidad Autónoma debe suprimir las ya existentes en su ámbito territorial (o transformarlas en “formas de organización desconcentrada”) si no presentan sus cuentas (a la propia Comunidad y al Estado) antes de una determinada fecha (disposición transitoria 4ª LRSAL). 2) la creación de otras nuevas se obstaculiza: cabe solo si resulta más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, LBRL). 3) En todo caso, estas estructuras de nueva creación serán, no ya “entidades locales descentralizadas”, sino simples “entes desconcentrados” (art. 24 bis, apartado 1, LBRL). Quedan así 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 (disposición transitoria 5ª LRSAL). Por tal razón, la nueva redacción del art. 3.2 LBRL (dada por el art. 1.2 LRSAL) ha suprimido la referencia a las “Entidades de ámbito territorial inferior al municipal” de la lista de organizaciones que gozan de la condición de entidad local.

Según la Asamblea legislativa recurrente, el art. 24 bis LBRL limita injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades. La disposición transitoria 4ª LRSAL incurría en la misma vulneración. El legislador básico no estaría autorizado a regular

requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades. La disolución como efecto de la ausencia de rendición de cuentas ante el Estado desconocería que la tutela financiera es una competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. A su vez, esta regulación faltaría a la competencia de autoorganización autonómica, al indicar que el acuerdo de disolución revestirá forma de decreto.

b) La LRSAL mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico [sobre el que se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)] en lo que afecta a las entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013. Conservan la condición de entidad local con personalidad jurídica, rigiéndose en todo lo demás por la legislación autonómica (disposiciones transitorias 4^a.1 y 5^a). Más aún, la LRSAL ha derogado el art. 45 LBRL y, con ello, las previsiones básicas que éste contenía sobre la denominación (apartado 1) y los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa de las entidades locales menores [apartado 2 c)]. Consecuentemente, respecto del régimen básico de las entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local.

La LRSAL ha introducido, en efecto, un límite a la creación de nuevos entes de este tipo que, en cuanto tal, condiciona la potestad municipal de autoorganización y las competencias autonómicas sobre régimen local. La gestión a través de estos entes debe ser más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, de la LBRL). No obstante, tal exigencia se inspira directamente en los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), sin por ello vulnerar la potestad organizatoria municipal ni hurtar a las Comunidades Autónomas amplios márgenes de desarrollo. Esta previsión, aunque afecta a una cuestión de organización interna, incide en “intereses generales de alcance supraautonómico” [STC 214/1989, FJ 15 b)], razón que permite calificarla de básica y conforme a la garantía constitucional de la autonomía local.

A su vez, el régimen establecido para los entes que se creen a partir de la entrada en vigor de la reforma (o, más precisamente, los que no estuvieran en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013) incluye reglas sobre la iniciativa de creación, denominación y

objeto (la administración de núcleos de población separados) sustancialmente coincidentes con las previstas en el derogado art. 45 LBRL. Sobre cuya legitimidad constitucional y carácter básico ya se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b). El art. 24 bis LBRL sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias (art. 24 bis LBRL). Los propios municipios y, en su caso, las Comunidades Autónomas habrán de establecerlas.

El apartado 1 del art. 24 bis LBRL (junto al art. 3.2 LBRL) configura estas organizaciones como entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia. Establece así una regulación sobre la “subjetividad” o posición de estas estructuras dentro de (o en relación con) el municipio. Si el problema de la subjetividad era antes una cuestión que podía regular el legislador básico, debe seguir siéndolo ahora, con independencia de que las previsiones enjuiciadas en este proceso hayan establecido un régimen de signo opuesto. Dicho de otro modo: el legislador básico no ha ocupado más espacio normativo; ha cambiado el sentido político de su regulación en el marco del amplio margen de configuración que le asigna la Constitución.

En todo caso, la configuración de estos entes como estructuras desconcentradas, sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia, se justifica en “intereses generales de alcance supraautonómico” [STC 214/1989, FJ 15 b)]. De un lado, el Ayuntamiento se erige en el centro de imputación de las obligaciones y los derechos dimanantes de la actividad de estas “formas de organización desconcentrada” y, de otro, los órganos municipales de gobierno se relacionan con estas en términos de jerarquía, todo ello sobre la base de que así podrá facilitarse el cumplimiento de los objetivos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Cabe añadir que la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15 b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las Comunidades Autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LBRL, ahora derogado). Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas “formas de organización desconcentrada” así como las facultades de control y supervisión que el municipio

desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases *ex art.* 149.1.18 CE.

Consecuentemente, el art. 24 bis LBRL se sitúa dentro de los márgenes del art. 149.1.18 CE.

c) La disposición transitoria 4ª LRSAL prevé la supresión de entidades locales menores ya constituidas (o su conversión en “formas de organización desconcentrada”), cuando no presenten sus cuentas a la Comunidad Autónoma y al Estado. La Comunidad Autónoma tiene el encargo de acordar la disolución.

Según hemos razonado ya, la organización interna municipal corresponde a los propios Ayuntamientos en el marco de la legislación sobre régimen local, que en este punto ha de ser, en principio, prevalentemente autonómica. No obstante, la protección de intereses supraautonómicos puede llegar a justificar una regulación básica a este respecto. Este Tribunal ha entendido amparadas en el art. 149.1.18 CE las normas de la LBRL que, sin limitarse a regular los órganos municipales de gobierno (pleno, alcalde y junta), prevén la existencia de “órganos de gestión desconcentrada” (art. 128 LBRL), la “comisión especial de sugerencias y reclamaciones” (arts. 20 y 132 LBRL) y el “consejo social de la ciudad” (art. 131 LBRL) en los llamados “municipios de gran población”. La disposición transitoria 4ª LRSAL plantea en cierto modo el supuesto inverso: la supresión preceptiva de estructuras organizativas o conversión preceptiva en formas de organización desconcentrada.

Ningún reproche puede merecer que el Estado haya establecido la obligación de presentación de cuentas que pesa sobre las entidades locales menores. Según se ha razonado ya, el art. 149.1.18 CE permite al Estado dictar “algunas reglas o previsiones” básicas en relación con las entidades de ámbito territorial inferior al municipio [SSTC 4/1981, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)]. A su vez, la previsión impugnada puede encuadrarse específicamente en el art. 149.1.14 CE; está estrechamente vinculada a “los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)” (STC 130/2013, FJ 9).

Por otro lado, tal obligación y la medida asociada a su incumplimiento se inscriben en una regulación básica cuya densidad ha disminuido en alguna medida con incremento correlativo del espacio abierto a la autoorganización municipal y a la normativa autonómica

sobre régimen local, según hemos razonado ya. Con independencia de su virtualidad real, es claro que la medida incide directamente en la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) con el fin de proteger intereses supraautonómicos, en general, ahorrar dinero público y facilitar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular.

El Estado no ha disuelto directamente entidad local menor alguna ni ha invadido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, la puesta en marcha de la medida prevista en la disposición controvertida depende en última instancia de la voluntad de las propias entidades locales y de que estas respeten una norma evidentemente anclada en el art. 149.1 CE a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligadas (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1 CE). El alcance de la solución prevista en la disposición transitoria 4ª LRSAL está, pues, acotado. Queda en manos de las propias entidades locales menores y de sus Ayuntamientos evitar su disolución (o transformación en “formas de organización desconcentrada”) mediante el cumplimiento de una carga a todas luces razonable. En segundo lugar, la adopción de la medida corresponde a la Comunidad Autónoma, que conserva márgenes para determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, apreciar el incumplimiento que acarrea aquellas consecuencias y, afirmado el incumplimiento, decidir entre disolver sin más la entidad local menor o conservarla como “forma de organización desconcentrada”.

El legislador estatal no ha precisado el alcance de una carga cuyo incumplimiento puede acarrear consecuencias trascendentales desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Bajo la óptica jurídico-constitucional, ello no es en sí problemático en el contexto de una submateria que corresponde, en principio, a la normativa local y autonómica, pudiendo el Estado solo dictar “algunas reglas o previsiones” [SSTC 4/1981, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)]. Al contrario, la indefinición de la disposición transitoria 4ª LRSAL supone el reconocimiento de márgenes de actuación a las Comunidades Autónomas. En todo caso, si estas mostrasen excesivo rigor en un supuesto concreto, bien al determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, bien al apreciar el incumplimiento que conlleva la disolución (o la transformación de la entidad local menor en una “forma de organización desconcentrada”), la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, excediendo por tanto el objeto del presente proceso constitucional.

No obstante, la disposición transitoria 4ª LRSAL ha sobrepasado claramente los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión. Por un lado, quedan fuera de la “hacienda general” (art. 149.1.14 CE) las normas que, como la ahora enjuiciada, no están directamente relacionadas con la suficiencia financiera de los entes locales ni establecen reglas y principios comunes sobre su actividad financiera capaces de hacer realidad el principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE). A su vez, el alcance de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es “menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de las Administraciones públicas, que aquellas que inciden más directamente en su actividad externa”, porque el “objetivo fundamental, aunque no el único”, del art. 149.1.18 CE es “garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas” (SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; 130/2006, de 4 de junio, FJ 6).

Qué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución en este caso y cómo ha de hacerlo son esencialmente “cuestiones de organización administrativa” (STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 7) que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. En este supuesto, no hay razones constitucionales que justifiquen que las bases descendan a la regulación de estos detalles. Por eso la determinación del legislador estatal infringe los arts. 148.1.1ª CE y 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “Decreto del órgano de gobierno de”, incluido en el apartado 3 de la disposición transitoria 4ª LRSAL, y desestimar esta impugnación en todo lo demás.

8. El recurso impugna dos previsiones que se ocupan de la mancomunidad y el consorcio: la disposición transitoria 11ª LRSAL y el art. 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL), respectivamente.

a) La mancomunidad y el consorcio son formas organizativas que permiten a los municipios colaborar entre sí y con Administraciones de otros niveles territoriales para la prestación de servicios públicos. Si el primero articula una colaboración *horizontal* (entre municipios), el segundo suele sustanciar una colaboración *vertical* (entre Administraciones de distinto nivel). La LRSAL se ha ocupado de estas fórmulas organizativas dentro de un marco más amplio de reformas destinadas a revisar el conjunto de las entidades instrumentales del

sector público. Se refiere expresamente a la mancomunidad y al consorcio como “fórmulas de gestión compartida” o “integrada” (art. 26.2 LBRL y disposición adicional 15ª TRLHL, en la redacción dada por los arts. 1.9 y 2.5, respectivamente, de la LRSAL) y establece normas específicas para una y otro.

El régimen jurídico de las mancomunidades de municipios -sobre el que se pronunció la STC 103/2014, FJ 3- permanece sustancialmente inalterado. La LRSAL no ha modificado los preceptos que atribuyen la constitución de las mancomunidades y la elaboración de sus estatutos a los propios municipios, en el marco de la legislación autonómica [arts. 4.2, 44 y 47.2 g) LBRL]. Más allá de la incidencia que sobre esta fórmula ha de tener la reordenación de las competencias locales que lleva a cabo la LRSAL, las novedades son las introducidas en la disposición transitoria 11ª LRSAL: 1) el objeto de la mancomunidad es más limitado, pues ha de coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los arts. 25 y 26 LBRL (en la redacción dada por los apartados 8 y 9, respectivamente, del art. 1 LRSAL) (párrafo segundo de la disposición transitoria 11ª LRSAL); 2) el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá iniciar y resolver un expediente de disolución contra las mancomunidades que a 30 de junio de 2014 no hubieran adaptado sus estatutos al art. 44 LBRL (párrafos primero y tercero de la disposición transitoria 11ª LRSAL).

Respecto de la fórmula consorcial, la reforma de su régimen jurídico básico consiste en: 1) la introducción de previsiones aplicables *solo* a los consorcios locales en la LBRL (entre ellas, la nueva redacción del art. 57 a la que se refiere el presente recurso); 2) la introducción de previsiones aplicables a *todos* los consorcios en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (disposición adicional 20ª, introducida por la disposición final segunda de la LRSAL). Tras la aprobación de la LRSAL, el régimen general del consorcio ha sido objeto de múltiples intervenciones legislativas. A los efectos de este proceso, basta indicar que los arts. 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (que entrarán en vigor a partir del 2 de octubre de 2016: disposición final 18ª) establecen una regulación diferenciada y más amplia que la recogida (y aún vigente) en la Ley 30/1992, con el fin de contener el número de consorcios y propiciar la desaparición de los que arrastran una situación financiera deficiente. Prevén asimismo que las normas relativas a los consorcios locales establecidas en la LBRL y en la LRSAL “tendrán carácter supletorio respecto de lo dispuesto en esta ley” (art. 119.3).

Nuestro enjuiciamiento ha de limitarse al art. 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL). Establece esencialmente lo siguiente: 1) el consorcio queda configurado, al igual que el convenio interadministrativo, como un instrumento que permite la colaboración voluntaria (que puede ser vertical) en relación con los servicios locales y los asuntos de interés común (párrafo primero del apartado 1); 2) el recurso a la fórmula consorcial se configura como subsidiario respecto de la fórmula convencional y, en todo caso, condicionado al cumplimiento de criterios de eficiencia (apartados 2 y 3); 3) los consorcios constituidos no podrán demandar más recursos de los inicialmente previstos (apartado 3).

b) Según el recurso, la disposición transitoria 11ª LRSAL y el art. 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL) penetran un ámbito competencial que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas. El legislador estatal no estaría autorizado a limitar la constitución de los consorcios apelando al principio de sostenibilidad financiera; tal principio podría justificar controles o condicionantes a la actuación de las diversas Administraciones, pero no la alteración del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se habría vulnerado también la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1 CE) al identificar el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma encargado de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de las mancomunidades.

Las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. No obstante, al reseñar la doctrina constitucional (FJ 5 de esta Sentencia), hemos razonado igualmente que el art. 149.1.18 CE puede dar cobertura a una legislación básica estatal que incida sobre los entes locales con autonomía constitucionalmente garantizada, que proyecte los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local o que articule una ordenación básica de las relaciones interadministrativas de cooperación. Las mancomunidades y los consorcios no son ajenos a ninguno de estos aspectos: 1) sus intereses son los de los entes locales mancomunados o consorciados; 2) su régimen de constitución, funcionamiento y funciones es evidentemente relevante bajo la óptica de la racionalidad del gasto público; 3) son instrumentos fundamentales para la “gestión compartida” (art. 26.2 LBRL) en el contexto de un Estado compuesto, en general, y de un mapa local caracterizado por la proliferación de municipios pequeños, en particular.

La disposición transitoria 11ª LRSAL delimita los servicios que admiten la mancomunidad como fórmula de gestión compartida. Son los reconducibles a las materias enumeradas en los arts. 25 y 26 LBRL. Esta previsión, con independencia de su virtualidad real, se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE). El examen de los arts. 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los Ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el art. 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales.

Este razonamiento es extensible al art. 57 LBRL. Remite el régimen de las fórmulas de cooperación a “los términos previstos en las leyes” (apartado 1), sin incluir una regulación completa del consorcio que pudiera desbordar la competencia estatal para fijar las bases del régimen local. Introduce solo algunos límites a la constitución y funcionamiento del consorcio que, con independencia de su eficacia real, están claramente destinados a introducir los criterios de racionalidad económica que exige la realización de mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140 CE).

Ningún problema de constitucionalidad puede suscitar la previsión genérica de que el consorcio, sin poner “en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local”, debe permitir “una asignación más eficiente de los recursos económicos” y “mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (apartados 2 y 3).

La preferencia asignada a la fórmula convencional en detrimento de la consorcial (apartado 3) puede discutirse políticamente, pero constituye una directriz directamente encaminada a desarrollar una política de contención de personificaciones públicas que se sitúa dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE. Lo mismo cabe decir de la previsión de que los consorcios constituidos no podrán demandar más recursos de los inicialmente previstos (apartado 3).

Por otra parte, el Estado no ha disuelto directamente mancomunidad alguna. La disolución se produce solo si las mancomunidades no respetan normas básicas a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligadas (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1 CE). A su vez, la obligación cuyo incumplimiento acarrea la disolución se refiere a la adaptación de los estatutos de la mancomunidad a una norma básica que lleva más de una década en vigor: la redacción vigente del art. 44 LBRL procede del art. 1.1 de la Ley 57/2003, sin que la LRSAL la haya modificado. Por otra parte, quien aprecia y aplica esta causa de disolución es la Comunidad Autónoma, que, por lo demás, es competente para regular y atribuir competencias locales en muchas de las materias a que debe quedar circunscrita esta fórmula de “gestión compartida” de acuerdo con la disposición transitoria 11ª LRSAL.

No obstante, tiene razón la Asamblea legislativa recurrente cuando denuncia la extralimitación que supone la indicación precisa del órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución. Tal indicación vulnera los arts. 148.1.1ª CE y 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “el Órgano de Gobierno de” incluido en el párrafo tercero de la disposición transitoria 11ª LRSAL y desestimar esta impugnación en todo lo demás.

9. El segundo bloque de impugnaciones se refiere a la nueva ordenación de las competencias locales. Se recurren los arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LBRL (en la redacción dada por los apartados 3, 8, 10 y 21, respectivamente, del art. 1 LRSAL) así como las disposiciones adicionales 9ª y 15ª y transitorias 1ª a 3ª, todas de la LRSAL.

La Constitución “no precisa las competencias que corresponden a los entes locales” [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las Comunidades Autónomas (las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)].

Esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), la protección constitucional de la autonomía local obliga solo a “asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración”. Señala en este sentido: “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)”. Ello implica que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias “propias” en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3).

El art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. A la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la Comunidad Autónoma debe respetar las bases del régimen local [SSTC 214/1989, FJ 3 a), 159/2001, FJ 4, 121/2012, de 5 de junio, FJ 7], además de la garantía constitucional de la autonomía local y la regulación que a este respecto pueda eventualmente incluir su propio Estatuto de Autonomía, salvo que fuera incompatible con aquellas bases (SSTC 31/2010, FJ 36; 103/2013, FJ 4).

El Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer las condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial estatal y las Comunidades Autónomas han de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 3 a), al pronunciarse sobre la ordenación básica original de las competencias locales: en “esa ulterior operación” que ha quedado “deferida al legislador competente por razón de la materia”, las Comunidades Autónomas no pueden “desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma L.R.B.R.L. han establecido”. La Sentencia destacó la conexión directa de esa ordenación con la garantía constitucional de la autonomía local y cabe subrayar ahora la que puede llegar a tener con los mandatos constitucionales los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Más delicado resulta determinar si el art. 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica. Se trata de

concretar si el Estado debe solo identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la Comunidad Autónoma decidir cuáles son las competencias locales; o si puede ir más lejos, habilitando competencias directamente o identificando específicamente las atribuciones locales en ámbitos de titularidad autonómica.

El modelo que en su día diseñó la LBRL establecía, en líneas generales, unas bases estatales poco incisivas que, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, no añadían muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local. Por eso, cada vez que este Tribunal ha debido enjuiciar preceptos autonómicos que centralizan en la Administración de la Comunidad Autónoma competencias que afectan a intereses municipales, ha hallado siempre el criterio decisivo, no dentro de la LBRL, sino en la doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local [por ejemplo, SSTC 51/2004, FJ 9; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18, letras a) y d); y 154/2015, FJ 6 c)].

No obstante, algunas previsiones de la LBRL, ya en su redacción originaria, habilitaban directamente (o, incluso, obligaban) a los entes locales a ejercer competencias en ámbitos materiales propios de las Comunidades Autónomas. Así, el art. 28 LBRL –derogado por el art. 1.11 LRSAL–, que establecía la siguiente cláusula general: “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente”.

Cabe citar igualmente el art. 25.1 LBRL: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Esta norma podía interpretarse como una cláusula general que, en cuanto tal, encierra una habilitación directa en favor de los municipios para ejercer competencias también en materias de competencia autonómica. El art. 25.1 admitía otras interpretaciones, pero en la práctica ha funcionado como una habilitación general y directa, según la exposición de motivos de la LRSAL, que la concibe como fuente de duplicidades e ineficiencias en la gestión de los recursos públicos.

Más claro aún es el caso del caso del art. 26.1 LBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la

consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio.

A su vez, la redacción originaria del art. 36.1 LBRL establecía ya que son “competencias propias de la Diputación”, además de las que le atribuyan las leyes estatales y autonómicas “en los diferentes sectores de la acción pública”: “la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31” [letra a)]; “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión” [letra b)]; “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal [letra c)]; “en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia” [letra d)].

El Parlamento y la Junta de Galicia recurrieron en su momento el art. 28 LBRL porque entendían que “afecta e incide ilegítimamente en el sistema constitucional de distribución de competencias, ya que se asignan a los municipios competencias de simple ejecución en detrimento de la Comunidad Autónoma, que es la titular, con diferente alcance, de las competencias sobre las materias a las que se refiere este art. 28”. Al resolver la impugnación, la STC 214/1989, FJ 12, afirmó, en consonancia con los recurrentes, que el precepto encierra una “cláusula competencial genérica” que “habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones”. Sin embargo, desestimó la impugnación: “esas ‘actividades complementarias’ en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas, razón por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el art. 28 LBRL”.

Los arts. 25.1, 26.1 y 36 LBRL no fueron impugnados, pero la STC 214/1989, FJ 3 a), también los juzgó legítimos 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, de 21 de mayo, FJ 3, se pronunció ya de modo directo sobre las letras a) y b) del art. 36.1 LBRL, reputándolas materialmente básicas *ex art. 149.1.18 CE* porque sirven para delimitar “las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio”. La STC 103/2013 resolvió en el mismo sentido respecto de la letra c), en la redacción dada por el art. 1.1 Ley 57/2003, que reprodujo literalmente la regulación originaria. Rechazó la alegación del Parlamento de Cataluña de que la previsión “vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma al quedar desplazado el legislador autonómico” [FJ 3 c)].

Sin embargo, la propia STC 214/1989, al referirse al art. 2 LBRL, desarrolló razonamientos que daban claramente a entender que el Estado puede atribuir competencias locales a través, únicamente, de sus competencias sectoriales, en ningún caso como bases del régimen local *ex art. 149.1.18 CE*. Así, al descartar la inconstitucionalidad del apartado 1 del indicado artículo: “resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas”. La STC 214/1989 concluye que “delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” [FJ 3 a)]. De igual manera, al realizar una interpretación de conformidad a la Constitución del art. 2.2 LBRL, la Sentencia declaró que, en sectores cuya regulación comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, las “leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden” “a las Entidades Locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía”, pero si exceden “de lo necesario” habrán “invadido las competencias comunitarias” y serán por ello inconstitucionales [FJ 3, letras a) y b) y c)].

La contradicción reseñada es solo aparente si se toma en consideración que, en realidad, la cuestión de si el art. 149.1.18 CE permite la identificación precisa o la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica no admite una respuesta unívoca. En principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas

o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local *ex art.* 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone “un obstáculo a las competencias que corresponden” a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio).

10. Antes de proyectar la doctrina constitucional expuesta sobre cada uno de los preceptos recurridos, describiremos las líneas maestras del nuevo régimen competencial municipal. Ello resulta imprescindible habida cuenta de que el sentido y alcance de un precepto sobre competencias municipales no puede hacerse al margen de los demás. Solo su consideración conjunta permite entender el nuevo sistema y, con ello, dar cumplida respuesta a las impugnaciones dirigidas contra él. Dejaremos al margen las competencias de las diputaciones provinciales (arts. 26, apartados 2 y 3, y 36 LBRL, en la redacción dada por los apartados 9 y 13, respectivamente, del art. 1 LRSAL) al no ser objetivo de controversia en el presente proceso constitucional.

El art. 27 LBRL, tras la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL, sigue permitiendo que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen el ejercicio de sus competencias respectivas en los municipios (apartado 1). Se trata de las llamadas “competencias delegadas” (art. 7.3 LBRL) o “atribuidas por delegación” (art. 7.1 LBRL); competencias ejercidas bajo la dirección y el control de la entidad territorial titular, pero cuya efectividad exige la aceptación municipal. La nueva regulación se orienta a garantizar la suficiencia financiera del municipio, mejorar el servicio a la ciudadanía, incrementar la transparencia de los servicios públicos y contribuir a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos.

Por otro lado, el régimen básico de las demás competencias municipales ha sufrido relevantes modificaciones. La LRSAL reformula la redacción de los arts. 7.4, 25 y 26 LBRL y deroga el art. 28 LBRL. Con todo ello intenta, según su exposición de motivos, “definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas”. El nuevo régimen básico de las competencias de titularidad municipal puede resumirse de este modo.

a) Las competencias “propias” se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5, LBRL). Estas normas deben en cada caso: 1) “evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”; 2) “prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que ello pueda conllevar en ningún caso un mayor gasto de las Administraciones Públicas”; 3) “ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad” y, si la ley es estatal, “de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados; 4) garantizar que “no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública” (apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL).

b) La nueva redacción del art. 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias dentro las que el municipio debe tener “en todo caso” competencias “propias” (art. 25.2 LBRL). Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]. A este respecto, la novedad es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud.

c) Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer “en todo caso” de competencias “propias”, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas.

La interpretación de que las “competencias propias” municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la LBRL que han permanecido inalteradas. Así, la precisión de que “las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación” (art. 7.1 LBRL) y la obligación de que “la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias”, garantice “la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales” y el “derecho” de “los Municipios, las Provincias y las Islas” a “intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia” (art. 2.1 LBRL). Respecto de este último precepto, la LRSAL solo ha incluido un último inciso para añadir la “estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” como límite a la atribución de competencias locales (art. 1.1, apartado 1).

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

A este respecto, debe realizarse aún otra precisión. El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen: 1) evaluación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; 2) análisis del impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad; 3) dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las Administraciones públicas. De otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso.

d) La LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LBRL. En particular, modifica la redacción del apartado 1 del art. 25 con el fin de que la atribución de competencias “propias” quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5. Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL deroga expresamente en paralelo el art. 28 LBRL, conforme al que los municipios podían “realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

En sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, se establece otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales (art. 7.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL). Estas competencias se llamaban “impropias” en el anteproyecto. En el art. 7.4 LBRL reciben la denominación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe

previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Cumplidas estas exigencias, el municipio podrá ejercer la competencia “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (art. 7.2 LBRL). Por eso la doctrina las ha denominado, en positivo, competencias “propias generales”. Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones.

e) Junto a esta regla habilitante general, hay las reglas habilitantes específicas incluidas en la propia legislación básica. La nueva redacción del art. 26 LBRL (dada por el art. 1.9 LRSAL) mantiene un listado de servicios mínimos y, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa a los municipios en orden a su establecimiento. La novedad es que suprime o reduce el alcance de algunas obligaciones prestacionales recogidas en la redacción anterior. Por ejemplo, ya no es obligatorio que todos los municipios presten el servicio de “control de alimentos y bebidas”, ni que los de más de 20.000 habitantes lleven a cabo la “prestación de servicios sociales”.

11. Se está así ya en condiciones de resolver las impugnaciones relacionadas con la ordenación de las competencias municipales. El recurso razona la inconstitucionalidad del art. 27 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL) en conexión con el art. 7.4 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL), así como de la disposición adicional 9ª LRSAL.

El recurso considera que la delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y, por tanto, una fórmula respecto de la que la Comunidad Autónoma ha de tener plena disponibilidad. El art. 27 LBRL, aunque no cierra las materias susceptibles de delegación, regularía de manera tan detallada sus condiciones (alcanza a las características, duración mínima o mecanismos de control de la eficiencia), que podría considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal. El art. 7.4 LBRL vulneraría igualmente la Constitución al disponer que las Comunidades Autónomas

preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. En el contexto del sistema de distribución de competencias locales que establece la LRSAL, estas técnicas impedirían que los Ayuntamientos desarrollen competencias propias. La disposición adicional 9ª LRSAL desbordaría igualmente el art. 149.1.18 CE toda vez que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario.

a) La nueva redacción del art. 27 LBRL, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la Comunidad Autónoma o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados (mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en los entes locales) sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad (siguen tutelados mediante las facultades de dirección y control que se reserva la entidad delegante y que acepta la entidad delegada). El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales. El propio precepto dispone que la delegación garantizará la suficiencia financiera del municipio, mejorará el servicio a la ciudadanía, incrementará la transparencia de los servicios públicos y contribuirá a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (apartados 1 y 3).

Alguna previsión del art. 27 LBRL está directamente relacionada con la suficiencia financiera del municipio [STC 233/1999, FJ 4 b)], estableciendo normas comunes de la actividad de las distintas haciendas que aseguran los principios constitucionales de eficacia y economía (STC 130/2013, FJ 9); de modo que, si no conecta con el art. 149.1.14 CE, es, al menos, una base del régimen local *ex* art. 149.1.18 CE. Así, en particular, la exigencia de que la delegación vaya siempre acompañada de la correspondiente financiación con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico correspondiente (apartado 6, párrafo primero).

Respecto del art. 27 LBRL en su conjunto hay que tener en cuenta que la legislación básica del régimen local (art. 149.1.18 CE) “comprende los principios o bases, relativos a los

aspectos institucionales —organizativos y funcionales— y a las competencias locales” (STC 103/2013, FJ 4, citando la STC 214/1989, FFJJ 1 a 4). Entre estos aspectos se halla, sin duda, la delegación (SSTC 214/1989, FFJJ 11 y 27, y 233/1999, FJ 37, en relación con la delegación de competencias estatales en los entes locales y de las competencias locales en las entidades territoriales supralocales).

A través del precepto controvertido, el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación “no podrá ser inferior a cinco años”) y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda (apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas “podrán delegar” (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias.

Al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), establece una base destinada a “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada” (SSTC 103/2013, FJ 4; 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). Lo mismo cabe afirmar respecto de otra serie de previsiones que, vinculadas a la suficiencia financiera del municipio fusionado, son bases del régimen local cuando no normas sobre haciendas locales *ex art.* 149.1.14 CE: el ente local puede renunciar a la delegación si la Administración delegante incumple sus obligaciones financieras o ante la imposibilidad suficientemente justificada de desempeñar la competencia delegada sin menoscabo en el ejercicio de las competencias propias (apartado 7); puede también compensar las obligaciones financieras incumplidas por la Administración delegante con los créditos que ésta tenga frente a él (apartado 6, párrafo segundo).

La STC 233/1999 afirmó que “ha de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia básica del Estado en materia de hacienda local” un régimen de compensación de créditos del Estado y los entes locales en alguna medida similar al establecido ahora para créditos recíprocos de los entes locales y las Comunidades Autónomas. Responde al “fin de simplificar las relaciones (consideradas desde la perspectiva presupuestaria) entre la Administración estatal y local en el plano financiero. Se trata de evitar así una innecesaria

reiteración de procedimientos administrativos en garantía de los principios constitucionales de eficacia y coordinación que, con carácter general, deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas (art. 103.1 C.E.), sin que una previsión de este tipo tenga por qué afectar en sí misma a la suficiencia financiera de las Haciendas locales, también constitucionalmente garantizada” [FJ 41 c)].

A su vez, las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante (apartado 1, segundo párrafo, y apartado 4), ya previstas en la redacción anterior, son consubstanciales a la técnica de la delegación sin que supongan en modo alguno vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Su fundamento se halla, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la Administración delegante es titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad.

b) El recurso de inconstitucionalidad ha puesto en conexión los controles previstos en el art. 27 LBRL con los regulados en el art. 7.4 LBRL (sobre las competencias locales “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”), pese a que, en realidad, son de muy diversa naturaleza, según razonamos a continuación.

El art. 7.4 LBRL encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones, entre las que están los informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera. Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada. Cumplidas las exigencias del art. 7.4 LBRL, el ente local podrá llevar a cabo la tarea “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (art. 7.2 LBRL).

Para valorar si el art. 7.4 LBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales que, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, hemos resumido recientemente en la STC

154/2015, de 9 de julio, FFJJ 6 y 8. Los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas.

Corresponde entonces aplicar la doctrina constitucional relativa a los límites que los arts. 137, 140 y 141 CE imponen a la atribución (o supresión) de competencias locales. Conforme a esta doctrina, al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de “libertad de configuración”, pero deben graduar “el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’” [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4). Habría vulneración de la autonomía local solo si a través de aquellos informes y exigencias materiales, el art. 7.4 LBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses.

Resulta evidente que tal imposibilidad no se produce en el contexto de un modelo básico que atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (art. 26 LBRL), permite a las leyes (estatales y autonómicas) atribuir específicamente competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan “en todo caso” dentro de determinados ámbitos materiales (art. 25.2 LBRL). A su vez, el art. 7.4 LBRL se apoya en intereses supralocales (vinculados a la racionalización de las Administraciones públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria) para restringir la posibilidad de ejercicio de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”.

Por otra parte, las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local. Son ellas -no el art. 7.4 LBRL- las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante, sin perjuicio de los amplios márgenes de apreciación que abren los arts. 137, 140 y 141 CE. Consecuentemente, la impugnación del art. 7.4 LBRL, en cuanto a que los controles previstos vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local, debe reputarse “preventiva” y, por ello, desestimable [por todas, SSTC 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 e)].

Así lo ha especificado la doctrina constitucional en relación con preceptos que centralizan en la Administración autonómica facultades de planeamiento urbanístico, que es una competencia de fuerte interés municipal [SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; AATC 193/2015, de 18 de noviembre, FJ 3 a) y 194/2015, de 18 de noviembre, FJ 3 a)]. La STC 154/2015, FJ 6 e), en particular, ha desarrollado esta doctrina con relación a un precepto que permitía a la Consejería competente establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento en las delimitaciones de reserva de terrenos para el patrimonio autonómico de suelo: “el precepto impugnado no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), sin perjuicio de que la jurisdicción contencioso-administrativa podrá controlar las eventuales extralimitaciones en que incurra la Administración autonómica al ejercer las competencias urbanísticas atribuidas y, en particular, la concurrencia de intereses supralocales legitimantes, la efectiva apertura de canales de participación local durante todas las fases del planeamiento así como la asignación a la intervención local del peso correspondiente a los intereses municipales afectados”.

c) La disposición adicional 9ª LRSAL obliga a adaptar a lo previsto en ella los “convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación” ya suscritos a la entrada en vigor de la Ley que “lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas o “distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27” LBRL. Tales convenios, acuerdos o instrumentos “quedarán sin efecto” si el Estado y las Comunidades Autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014.

La norma adolece de imprecisión, pero está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el art. 27.6 LBRL, en particular. Este último establece que “la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación”.

La disposición controvertida, estando relacionada con la suficiencia financiera del municipio (art. 142 CE) y destinada a garantizar la efectividad de normas comunes de la actividad de las distintas haciendas que aseguran los principios constitucionales de eficacia y

economía, si no se encuadra en el art. 149.1.14 CE [SSTC 233/1999, FJ 4 b) y 130/2013, FJ 9], resulta claramente amparada por el art. 149.1.18 CE. Ambos títulos dan cobertura, con diferente alcance, a una regulación sobre competencias delegadas e instrumentos de cooperación y, con ello, a normas como la aquí controvertida, que delimitan el ámbito de aplicación y los efectos de esa regulación.

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

12. Se impugna el art. 25 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL, también en conexión con el art. 7.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL.

a) Según el recurso, el art. 25, en combinación con el art. 7.4, ambos de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, degradaría al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias y a los municipios en la calidad de las atribuciones recibidas. Su apartado 2 del art. 25 LBRL fijaría un listado *numerus clausus* que cierra el ámbito material dentro del cual los municipios pueden ejercer competencias propias. Impediría que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias para ampliar las municipales. También que los Ayuntamientos puedan desarrollar las competencias propias que tienen garantizadas en algunos Estatutos de Autonomía.

Frente a la interpretación del art. 25.2 LBRL que propone la Asamblea legislativa de Extremadura, cabe reiterar en línea con el Abogado del Estado que, en realidad, la norma indica solo las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente (“en todo caso”) atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las Comunidades Autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución (arts. 103.1, 135, 137, 140), los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. No es solo que esta interpretación fluya con naturalidad; es que la

opuesta que propone el recurso es imposible en ausencia de una determinación legal inequívoca en ese sentido y, además, manifiestamente contraria al sistema constitucional de distribución competencial, según se ha razonado ya. Consecuentemente, el art. 25.2 LBRL, al no imponer la limitación que el recurso le atribuye, no puede vulnerar las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Bajo la perspectiva de los entes locales, el art. 25.2 LBRL: 1) eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local; 2) no impide que, en cualesquiera otros ámbitos materiales, siga operando la garantía constitucional de la autonomía local, traducida en que el legislador (estatal o autonómico), al ejercer “su libertad de configuración” “gradúe el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’” [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4). Por tanto, la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, no solo no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, sino que la eleva en alguna medida en línea con la redacción anterior.

La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”. Consecuentemente, el legislador competente según la materia conserva la capacidad de distribuir poder local en los ámbitos excluidos con sujeción a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) y a los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE); además de a las exigencias derivadas de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en el caso de las Comunidades Autónomas, a las indicaciones que eventualmente incluyan los Estatutos de Autonomía.

Por otra parte, es verdad que, tal como destaca el recurso de inconstitucionalidad, el Estatuto de Autonomía, en tanto que “norma institucional básica” (art. 147.1 CE), puede contener las “líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma. Ahora bien, también hemos dicho que esa regulación

esencial vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de “la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE” (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; 103/2013, FJ 4).

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 25.2, en relación con el art. 7.4, ambos de la LBRL, en la redacción dada por los apartados 8 y 3, respectivamente, del art. 1 LRSAL.

b) Los apartados 3 y 5 del art. 25 LBRL desbordarían, según el recurso, los límites del art. 149.1.18 CE al exigir que las Comunidades Autónomas determinen específicamente las competencias municipales propias. La Comunidad Autónoma no podría ya atribuir competencias locales mediante cláusulas generales ni, por tanto, reconocer al municipio un ámbito de libertad para decidir sus tareas. Ello supondría, para las Comunidades Autónomas, una injerencia injustificada en sus competencias y, para los municipios, una degradación igualmente injustificada de su autonomía. La única cláusula general con que estos cuentan es la recogida en el art. 7.4 LBRL, que establece múltiples restricciones. De modo que el juego conjunto de los apartados 3 y 5 del art. 25 y el art. 7.4, todos de la LBRL, vulneraría el sistema constitucional de distribución competencial y la garantía de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, los apartados 3 y 5 del art. 25 LBRL impiden, en efecto, que estas atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas. Ahora bien, ello no es más que una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. Desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), ese modelo debe asegurar necesariamente que los municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correspondiente a la intensidad de los intereses implicados.

No puede producirse la vulneración de los arts. 137 y 140 CE solo porque el art. 25 LBRL exija concreción a las leyes atributivas de competencias propias municipales. Que los municipios consigan o no la capacidad de intervención que para ellos reclama la Constitución (arts. 137 y 140), dependerá de lo que establezcan unas leyes que ahora deben ser

necesariamente específicas, sin que la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local vulnere por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada. En todo caso, la propia LBRL contiene una cláusula general que puede llegar a permitir que los entes locales desplieguen competencias no específicamente atribuidas por ley. Se trata de una previsión que ya hemos examinado bajo la óptica de la garantía constitucional de la autonomía local y sobre la que corresponde volver ahora desde la perspectiva de las competencias de las Comunidades Autónomas.

El art. 7.4 LBRL contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales “podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos.

Cabe trasladar aquí la doctrina constitucional relativa a la “cláusula competencial genérica” que incluía el art. 28 LBRL: “esas ‘actividades complementarias’ en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas. Razón por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el art. 28 LBRL” (STC 214/1989, FJ 12). Por tanto, el art. 7.4 LBRL no vulnera las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), tal como se ha razonado en el fundamento jurídico anterior.

Procede, pues, desestimar la impugnación del art. 25, apartados 3 y 5, en relación con el art. 7.4, ambos de la LBRL, en la redacción dada por los arts. 1.8 y 1.3 LRSAL.

c) El recurso razona igualmente que el apartado 4 del art. 25 LBRL viene a prohibir que las Comunidades Autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales

cuando ello suponga mayor gasto. La posibilidad de que la Comunidad Autónoma atribuya competencias municipales habría pasado a depender del simple coste correspondiente al ejercicio de la competencia en cuestión, considerado individualmente, sin relación con el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas. Ello entrañaría la violación de la garantía constitucional de la autonomía local y de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

El inciso final del art. 25.4 LBRL constituye una “medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general *ex* art. 149.1.14 CE, en la vertiente del gasto público, conforme a la cual al Estado le corresponde, como ya dijimos, no sólo la regulación del régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)” (STC 130/2013, FJ 9).

En realidad, la previsión controvertida no establece una simple prohibición de que las Comunidades Autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto, tal como alega el recurso. Para las Comunidades Autónomas, la previsión supone que, al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria. No queda imposibilitada la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto. En tales casos, la norma obliga solo a que las Comunidades Autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia. El legislador estatal no ha prejuzgado las políticas a las que las Comunidades Autónomas deben dar preferencia. El art. 25.4 LBRL no vulnera las competencias autonómicas ni impide por sí que los entes locales puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses locales involucrados. Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 25.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL.

13. Se impugnan las disposiciones adicionales 11^a y 15^a y transitorias 1^a, 2^a y 3^a LRSAL.

a) Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL abordan dos servicios típicamente municipales: “los servicios sociales y de promoción y reinserción social” y “la participación en la gestión de la atención primaria de la salud”. Tales servicios se refieren a materias previstas como autonómicas en los apartados 20 (“asistencia social”) y 21 (“sanidad e higiene”) del art. 148.1 CE y en los Estatutos de Autonomía.

Se trata de servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación *ex art.* 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos. Vienen a señalarlo las propias disposiciones controvertidas al indicar de modo algo impreciso que la anterior legislación preveía estas tareas “como propias del Municipio” (apartado 1 de ambas disposiciones). Más precisamente, son servicios que, incluidos en el anterior listado de materias del art. 25.2 LBRL, muchos municipios venían prestando, bien de hecho, bien al amparo de normas jurídicas, en particular: 1) legislación autonómica (dictada al amparo de los Estatutos en el marco del art. 25.2 LBRL); 2) las cláusulas generales de la LBRL -antes de que la LRSAL las reformulara (art. 25.1 LBRL) o derogara (art. 28 LBRL)-; 3) la habilitación directa para la “prestación de servicios sociales”, configurada como obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes [redacción anterior del art. 26.1 c) LBRL].

La LRSAL ha excluido estos servicios del elenco de materias dentro de las que “en todo caso” las leyes autonómicas deben atribuir competencias propias (art. 25.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL). A su vez, no las habilita directamente: la “prestación de servicios sociales” [redacción anterior del art. 26.1 c) LBRL] no figura ya entre los servicios mínimos obligatorios en municipios con población superior a 20.000 habitantes [art. 26.1 c) LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL]. Más aún, a través de las disposiciones controvertidas establece la prohibición tanto de que las Comunidades Autónomas atribuyan estos servicios como competencias propias locales como de que los entes locales los desarrollen como competencia “distinta de las propias o atribuidas por delegación” al amparo de la regla general habilitante del art. 7.4 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL); todo ello aunque con anterioridad estuvieran previstas como competencias “propias del Municipio” y aunque “su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local” (apartado 1 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). Un ente local podrá ejercer tales competencias solo si las recibe por delegación (apartados 4 y 5 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª).

Otros preceptos de la LRSAL acotan el alcance de esta prohibición. Entre las materias en que, conforme a la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, la ley debe “en todo caso” atribuir competencias propias municipales subsisten la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” [letra e)] y otras relacionadas con la salud o la sanidad: “protección de la salubridad pública” [letra j)], “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” [letra c)], “cementerios y actividades funerarias” (letra k)], “ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante” [letra i)] y “medio ambiente urbano”, que incluye la “gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas” [letra b)]. A su vez, la actual redacción del art. 26.1 c) LBRL habilita directamente a los municipios con población superior a los 20.000 habitantes a ejercer la competencia de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, que queda establecida como servicio obligatorio. Habilita igualmente competencias relacionadas con la salud y la sanidad estableciéndolas como servicios obligatorios en todos los municipios [apartado 1, letra a): “recogida de residuos” y “abastecimiento de agua potable”] o en los de determinado nivel poblacional [apartado 1, letras b) y d): “tratamiento de residuos” y “medio ambiente urbano”, respectivamente].

Consecuentemente, la prohibición de que los municipios ejerzan competencias de asistencia social y atención primaria a la salud (disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL) no se extiende a las concretas tareas asistenciales y sanitarias directamente atribuidas a los Ayuntamientos por el art. 26 LBRL o configuradas como ámbito material dentro del cual la ley autonómica debe conferir “en todo caso” competencias municipales propias (art. 25.2 LBRL). Acotado así el alcance de la prohibición, tratándose de servicios de titularidad autonómica (por virtud de los Estatutos) que el nivel local no puede ya desarrollar (por virtud de las disposiciones impugnadas), la Ley controvertida prevé el traspaso a las Comunidades Autónomas. Incluye, además, normas sobre el modo en que ha producirse el indicado traspaso y la ulterior gestión de los servicios traspasados.

Así, la LRSAL prevé un “plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios” que ha de elaborar la Comunidad Autónoma (apartados 1 y 2 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). Fija un plazo cerrado (hasta el 31 de diciembre de 2018, en un caso, y hasta el 31 de diciembre de 2015, en otro) para ejecutarlo (apartado 1 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). En el caso de los servicios sanitarios, la disposición transitoria 1ª.2 concreta, además, el

ritmo del proceso: cada año las Comunidades Autónomas asumirán un veinte por ciento de la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas.

A ello se añaden otras condiciones, en particular: a) la Comunidad Autónoma debe sufragar íntegramente estos servicios cuando, habiéndose resistido a asumirlos, el nivel municipal esté llevándolos a cabo; y b) en este caso, si no proporciona al municipio las cuantías precisas, el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan en aplicación de su sistema de financiación (apartado 5 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). La disposición adicional 11ª LRSAL establece otras condiciones, vinculadas a la anterior: la Comunidad Autónoma debe comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas tanto la asunción de aquellos servicios y competencias como las obligaciones que tuviera 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”. Asumida la gestión del servicio, opera igualmente una exigencia relativa al modo en que la Comunidad Autónoma debe llevarla a cabo: “no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas” (apartado 3 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª).

b) El recurso de inconstitucionalidad alega que las Comunidades Autónomas son titulares nada más que de las competencias que les atribuyen sus Estatutos. Señala que la ampliación competencial extraestatutaria es posible, pero solo a través de los instrumentos previstos en la Constitución: ley marco (art. 150.1 CE) y ley orgánica de transferencia y delegación (art. 150.2 CE). Solo mediante este tipo de leyes puede el Estado atribuir unilateralmente competencias a las Comunidades Autónomas. Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª habrían transferido competencias sin ajustarse al procedimiento constitucionalmente establecido. Admite que las Comunidades Autónomas habían asumido y ejercido competencias en materia de salud y servicios sociales, pero sin incluir las facultades que ahora se les atribuyen. Consecuentemente, el legislador estatal habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al articular una ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas al margen del procedimiento constitucionalmente establecido. Por otra parte, el recurso razona que las disposiciones transitorias 1ª.5 y 2ª.5 y adicional 11ª incurren en inconstitucionalidad por estos motivos y, además, por los que sostienen la impugnación de otros preceptos de la LRSAL, que abordaremos después (disposición adicional 8ª y art. 1.17, que introduce el art. 57 bis

LBRL): vulnerarían la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera garantizada en el art. 156 CE por autorizar al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación.

Según ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 9, la Constitución distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las Comunidades Autónomas (las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). Los entes locales obtienen solo las atribuciones que les confieran el Estado y las Comunidades Autónomas, que en todo caso deben respetar la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) [SSTC 214/1989, FJ 3 a), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7].

Ninguna de las partes discute que los servicios mencionados en las disposiciones transitorias 1ª y 2ª se refieren a competencias previstas en los apartados 20 (“asistencia social”) y 21 (“sanidad e higiene”) del art. 148.1 CE, efectivamente atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía. Según ha quedado ya expuesto, se está ante servicios de competencia autonómica que el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación *ex* art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos.

La innovación normativa que introducen las disposiciones transitorias 1ª y 2ª no consiste estrictamente en la afirmación de la titularidad autonómica de estos servicios. Consiste, en primer término, en la prohibición de que los entes locales puedan prestarlos como competencias propias o como competencias *ex* art. 7.4 LBRL. Ello resulta a las claras de la previsión de que los entes locales podrán prestar estos servicios solo de modo transitorio o mediante delegación (apartados 4 y 5 de ambas disposiciones). También de la previsión de que “las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad” (apartado 1 de ambas disposiciones), “la gestión de los servicios” (apartado 2 de la disposición transitoria 1ª) o “la cobertura inmediata de dicha prestación” (apartado 2 de la disposición transitoria 2ª). En la medida en que la titularidad era ya autonómica por virtud de los Estatutos, lo que está ordenándose es, simplemente, que el nivel local deje de gestionar aquellos servicios como competencias propias. De modo que el traspaso de la gestión a la Comunidad Autónoma trae causa del doble juego de, por un lado, la prohibición que establecen las previsiones controvertidas y, por otro, las

atribuciones competenciales de los Estatutos de Autonomía. En segundo término, las disposiciones impugnadas innovan también en la parte en que regulan tanto el traslado competencial indicado (apartados 1, 2, 4 y 5 de ambas disposiciones) como el modo en que las Comunidades Autónomas gestionarán el servicio (apartado 3 de ambas disposiciones).

A la vista de estas consideraciones, no puede afirmarse que el Estado ha vulnerado el art. 150 CE por llevar a cabo una ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas al margen del cauce constitucionalmente previsto. Como afirma el Abogado del Estado, tal ampliación no se produce estrictamente en la medida en que es el propio Estatuto el que atribuyó en su momento a la Comunidad Autónoma la titularidad de las competencias en materia de asistencia social y sanidad sin perjuicio de los títulos de que dispone el Estado, singularmente los apartados 16 y 17 del art. 149.1 CE. Ahora bien, no por ello estas disposiciones dejan de plantear la posible extralimitación competencial que denuncia la Asamblea legislativa de Extremadura.

El problema constitucional no es si el Estado ha llevado a cabo una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas, sino si ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local *no* puede desarrollar determinadas competencias (salvo por delegación) e imponer condiciones a un traslado que trae causa en última instancia del propio Estatuto de Autonomía.

c) En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la distribución del poder local ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, según se ha recordado ya. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y conferir competencias a los entes locales. El art. 149.1.18 CE ampara solo una ordenación básica de las condiciones con que el Estado y las Comunidades Autónomas han de atribuir competencias locales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local *ex* art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, de acuerdo con lo razonado en el

fundamento jurídico 9 de esta Sentencia, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone “un obstáculo a las competencias que corresponden” a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12).

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

Ciertamente, la LRSAL halla amparo en el art. 149.1.18 CE cuando impone exigencias a la atribución de competencias propias (art. 25 LBRL) y al ejercicio de las “distintas de las propias y atribuidas por delegación” (art. 7.4 LBRL) para asegurar que el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias entidades locales desarrollen un sistema competencial ajustado a los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) sin perder de vista la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Las bases están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndolas directamente por sí, ni impidiendo que las Comunidades Autónomas opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus Estatutos. La LRSAL también se sitúa dentro de aquel título competencial cuando deja de habilitar directamente a los municipios la prestación de servicios sociales, que han desaparecido del listado de servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL). Tal solución tampoco impide por sí que la Comunidad Autónoma decida atribuir a los municipios de su ámbito territorial esa competencia dentro del indicado marco de límites. Del mismo modo, el art. 149.1.18 CE da cobertura a la exclusión de la asistencia social y la sanidad del elenco de materias dentro del cual las leyes deben asegurar que los Ayuntamientos dispongan “en todo caso” de competencias propias (art. 25.2 LBRL). Tampoco esta previsión impide que la Comunidad Autónoma opte por asegurar a los municipios tales competencias con sujeción a las indicadas condiciones básicas.

Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su

competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL). Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir -con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

La Comunidad Autónoma está sometida a los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE) -además de a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE)- así como a las condiciones que establecen ahora los arts. 25 y 7 LBRL -y, en su caso, los Estatutos de Autonomía-. Dentro de este contexto normativo, a ella le debe corresponder la decisión última sobre si los municipios situados en su órbita territorial deben o no prestar servicios reconducibles a los ámbitos competenciales que tiene estatutariamente reservados y, en su caso, sobre el modo en que ha de efectuarse el correspondiente traslado. Al prohibir la descentralización de aquellos servicios, por un lado, y fijar una serie de plazos y condiciones al traspaso, por otro, las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales (art. 149.1.18 CE) y, con ello, han invadido las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad, recogidas en los apartados 24 y 27, respectivamente, del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

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

Sin duda alguna, el Estado, a través del ejercicio de sus competencias, singularmente, en lo que ahora importa, en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), tiene la

responsabilidad de perseguir los objetivos constitucionales, en general, y los mandatos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular. Por eso, al valorar si el Estado se ha mantenido dentro de los límites de lo básico, no pueden perderse de vista tales objetivos. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que aquellas normas constitucionales se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que deben darles cumplimiento en el marco de sus atribuciones estatutarias, tanto ejecutivas como normativas (completas o de desarrollo). De ahí que, frente a las alegaciones del Abogado del Estado, hay que insistir en que el art. 135 CE no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional que permita al Estado eliminar las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas para organizar sus servicios.

El apartado 1 de esas disposiciones señala que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de aquellas competencias “de acuerdo con” (o “en los términos previstos en”) “las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales”. Esta mención no abre la interpretación (que sugiere el Abogado del Estado, aunque la desarrolla solo respecto de la disposición adicional 15ª LRSAL, a la que nos referiremos después) de que las normas que podrían eventualmente incurrir en inconstitucionalidad son, no las disposiciones transitorias 1ª y 2ª, sino las reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales.

Como destaca el propio Abogado del Estado, las previsiones controvertidas se sitúan en un contexto normativo conforme al que los servicios indicados no son ya, en caso alguno, servicios municipales mínimos (art. 26.1 LBRL en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL) ni materias sobre las que las leyes autonómicas deben “en todo caso” atribuir competencias municipales propias (art. 25.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL). A la vista de este conjunto normativo se desprende inequívocamente que la intención de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL es sustraer los indicados servicios a los entes locales.

A su vez, el tenor literal de estas disposiciones “es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias” (en este sentido, recientemente: STC 209/2014, de 18 de diciembre, FJ 4). Para empezar, el título que las acompaña es altamente expresivo: “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud” y “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”, respectivamente. Lo mismo cabe afirmar del

contenido. Disponen que los entes locales solo podrán prestar estos servicios transitoriamente o por delegación. Establecen además, literalmente, que “las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad”, “la gestión de los servicios” o la “cobertura inmediata de dicha prestación” “tras la entrada en vigor de esta Ley” y, más aún, antes de determinada fecha (el 31 de diciembre de 2018, en un caso, y el 31 de diciembre de 2015, en otro); conforme a un “plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios” ajustado a un específico ritmo (cada año, la Comunidad Autónoma habrá de asumir el veinte por ciento de la gestión de los servicios sanitarios mencionados). No solo estos: además de regular el modo en que la Comunidad Autónoma habrá de prestar el servicio asumido (“no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas”), asocian consecuencias represivas al incumplimiento de aquellos concretos plazos. La disposición adicional 11ª LRSAL impone una concreta exigencia a las Comunidades Autónomas (la comunicación al Ministerio de Hacienda de la asunción y de las obligaciones pendientes de pago) a los efectos de efectuar compensaciones de créditos y, en su caso, retenciones con cargo al sistema de financiación de la Administración correspondiente.

Consecuentemente, es indudable que las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL, no porque mencionen las normas reguladoras del sistema de financiación, dejan de desbordar los márgenes de lo básico; imponen claramente la centralización de aquellos servicios y regulan también de modo evidente el consiguiente proceso de traslación competencial. La interpretación que sugiere el Abogado del Estado es demasiado forzada y debe ser en consecuencia rechazada, so pena de “ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos” (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), olvidando “el respeto al propio tenor literal de aquéllos” (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2).

Corresponde, pues, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL. También las de la disposición adicional 11ª LRSAL (igualmente impugnada) en la medida que sus previsiones están estrechamente ligadas a aquellas dos transitorias.

d) Conforme a la disposición transitoria 3ª LRSAL, “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”.

La anterior redacción del art. 26.1 a) LBRL habilitaba directamente a todos los municipios españoles la competencia de “control de alimentos y bebidas”, configurándola como servicio mínimo obligatorio. Conforme a la nueva redacción, los municipios no están ya directamente habilitados por el legislador básico para ejercer la competencia de control de alimentos y bebidas. La disposición transitoria 3ª LRSAL lleva esta regulación más lejos. Las Comunidades Autónomas serán quienes “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley” prestarán aquellos servicios “que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”; prohibiendo en consecuencia que puedan atribuírselos a los Ayuntamientos como competencia propia.

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

e) La disposición adicional 15ª LRSAL se refiere a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de otras competencias “que se prevén como propias del Municipio”, relativas a “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.

En este caso, se da la particularidad de que la nueva redacción del art. 25.2 LBRL se refiere a estos servicios como materia dentro de la que la ley debe “en todo caso” asegurar a los municipios competencias propias [letra n)]. De este modo, la LRSAL amplía legalmente el nivel de autonomía local constitucionalmente garantizado respecto de, precisamente, los servicios mencionados en su disposición adicional 15ª. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no solo pueden, sino que deben, atribuir necesariamente servicios reconducibles a esta materia y han de hacerlo como competencias propias municipales. Ahora bien, la disposición controvertida establece, inversamente, que “las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad” de aquellas competencias, “aun

cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local”.

La LRSAL ha incurrido en una evidente antinomia al imponer a las Comunidades Autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible: respecto de los mismos servicios, la Comunidad Autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar y a centralizar. No corresponde a la jurisdicción constitucional “pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes” [por todas, SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 8, 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 3 d)], pero el cumplimiento de la función que le atribuye la Constitución [art. 161 a)] y su Ley Orgánica reguladora [arts. 2.1 a), 27.1 y 28 LOTC] exige en este caso la aplicación de cánones ordinarios de interpretación para salvar la antinomia y, con ello, identificar el significado de la disposición adicional 15ª LRSAL como presupuesto lógico del juicio de constitucionalidad que solicita la Asamblea legislativa de Extremadura (SSTC 14/2013, de 31 de enero, FJ 6, y 66/2013, de 14 de marzo, FJ 4).

A estos efectos, se impone una interpretación que atienda al tenor de la disposición controvertida y a su conexión sistemática, no ya con el art. 25.2 n) LBRL, sino también con las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL. A diferencia de estas, la que estamos examinando ahora carece por sí de efectos sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales. El tenor literal es inequívoco: “Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias”. En este caso, y a diferencia de lo previsto en los anteriores, la LRSAL no establece plan alguno ni regula un traspaso de servicios mediante ritmos y plazos, ni establece que “tras la entrada en vigor de la Ley” o antes de una determinada fecha, “la Comunidad Autónoma asumirá la titularidad”, “la gestión de los servicios” o la “cobertura inmediata de dicha prestación”. Sin prohibir que los municipios lleven a cabo el servicio como competencia propia, sin permitir que estos los desarrollen solo, en su caso, por delegación y sin fijar plan o calendario alguno, se limita a confiar los “términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad” a una intervención legislativa eventual y futura, esto es, a las “normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, donde “se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”.

A la vista de lo dispuesto en el art. 25.2 n) LBRL, de la ausencia de una fecha límite para la articulación de un traspaso y, en general, del tenor de la disposición adicional 15ª

LRSAL, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan “en todo caso” de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL]. No produciendo los efectos que le asigna el recurrente, la disposición adicional 15ª LRSAL no puede vulnerar el sistema constitucional de distribución competencial.

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

14. El recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL. Se dirige contra el régimen de preferencia de gestión por la propia entidad local o sus organismos autónomos sobre la realizada mediante entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local y las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, que alcanzan a la regulación de las modalidades de gestión, sin que la prelación establecida pueda reputarse un principio básico que pueda establecer válidamente el Estado.

Conforme a la nueva redacción del art. 85.2 LBRL, los “servicios públicos de competencia local” deben gestionarse “de la forma más sostenible y eficiente”. A su vez, en lo concerniente a la gestión directa, tienen preferencia unas soluciones sobre otras. El recurso a la entidad pública empresarial o a la sociedad mercantil local cabe solo si resulta más sostenible y eficiente que la gestión mediante organismo autónomo o por la propia entidad local -a partir de criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión- y si se cumplen determinadas exigencias formales, entre ellas, un informe del interventor local sobre su sostenibilidad financiera conforme al art. 4 LOEPSF.

Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, esta regulación impone limitaciones a la legislación autonómica del régimen local que deben reputarse básicas. El art. 149.1.18 CE da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales [SSTC 103/2013, FJ 3 d); 143/2013, FJ 7], teniendo cuenta la estrecha conexión que toda regulación de servicios reservados (más o menos sustraídos al régimen de libre mercado) guarda con las

opciones de ordenación general de la economía que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.13 CE). La nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No puede ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera. 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, 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”.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL.

15. El recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL, relativo 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. Subraya que la previsión establece que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y aplicación de las medidas recogidas en aquellos planes. Tal medida incumpliría el art. 23.4 LOEPSF, que atribuye a las Comunidades Autónomas (que tienen atribuida la tutela financiera de los entes locales) la aprobación y seguimiento de los citados planes.

Conforme a la LOEPSF, “en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance

previstos en este artículo” (art. 21.1). La indicada Ley Orgánica regula los contenidos, la tramitación y el seguimiento del plan (arts. 21.2, 23 y 24). En lo que aquí importa, dispone que, si la Administración incumplidora es una corporación local, corresponde al pleno la aprobación y a la Comunidad Autónoma (si tiene atribuida la tutela financiera del ente local) la aprobación definitiva (art. 23.4) y el seguimiento (art. 24.4).

La previsión controvertida complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 LOESPF e implicando a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes en las tareas de elaboración y seguimiento del plan. A la vista de la materia regulada y de que el plan económico-financiero lo aprueba definitivamente y vigila una Administración supralocal, cabe entender que se está ante una institución común a las haciendas locales o medida de coordinación de la hacienda estatal con las locales, directamente conectada, por lo demás, con la suficiencia financiera del municipio [STC 233/1999, FJ 4 b)]. Consecuentemente, el precepto se encuadra en el art. 149.1.14 CE sobre hacienda general, que aparece expresamente invocado en la LRSAL (disposición final 5ª) y da soporte, junto a otros, a la regulación orgánica complementada [STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)].

Las medidas reguladas están estrechamente vinculadas a la configuración básica de la diputación provincial (arts. 31 a 38 LBRL), las competencias locales (en especial art. 7.4 LBRL), la gestión integrada de los servicios municipales obligatorios (arts. 26, 44 y 57 LBRL), los entes menores o inframunicipales (art. 24 bis LBRL), la organización local (arts. 19-24 bis LBRL) y la fusión de municipios (art. 13 LBRL). Esta conexión directa justifica que el Estado las incluya en la LBRL sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE), teniendo en cuenta “la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva” [STC 215/2014, FJ 3 a)].

A su vez, el art. 116 bis LBRL asigna a la diputación provincial tareas de colaboración, coordinación y seguimiento sin que ello suponga contradicción con la LOEPSF ni desbordamiento del sistema constitucional de distribución competencial. Las Comunidades Autónomas, que tienen atribuida la tutela financiera de los entes locales, siguen siendo competentes para aprobar definitivamente el plan y vigilar su cumplimiento. El legislador básico se ha limitado a aprovechar la existencia de la provincia y su posición institucional, como entidad local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2, 172/1998, de 23 de junio, FJ 2), asegurando “la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de

competencia municipal” y participando “en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado” (art. 31.2 LBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL). El art. 116 bis LBRL no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan “al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera” en la “elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero”.

Consecuentemente, corresponde desestimar la impugnación del art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL.

16. El recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 57 bis (introducido por el art. 1.17 LRSAL) y las disposiciones adicional 8ª y 11ª y transitorias 1ª.5 y 2ª.5 LRSAL, que autorizan a la Administración General del Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación. El fundamento jurídico 13 b) de esta Sentencia ha ya declarado la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª y 2ª LRSAL, por lo que el examen de esta impugnación ha de quedar limitado al art. 57 bis LBRL y a la disposición adicional 8ª LRSAL.

a) En los últimos tiempos, varias leyes han autorizado a la Administración General del Estado a deducir o retener cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas del importe que estas deben recibir a través de su sistema de financiación. La disposición adicional 1ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (luego derogada e integrada con el mismo texto original en la disposición adicional 2ª LOEPSF) ha previsto esta medida en relación con las responsabilidades económicas del Estado ante la Unión Europea derivadas de incumplimientos del Derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas. La LOEPSF ha introducido también una disposición adicional 8ª en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para autorizar deducciones en una serie de supuestos típicos que otras leyes orgánicas ha aumentado después.

Conforme a la redacción vigente de la disposición adicional 8ª LOFCA, el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que corresponden a las Comunidades Autónomas con relación a: 1) las garantías acordadas en operaciones de crédito concertadas por las Comunidades Autónomas con el Instituto de Crédito Oficial (apartado 1); 2) las deudas de las Comunidades Autónomas con el Estado por razón de las cotizaciones de la seguridad social

y de los tributos cuya aplicación corresponde al Estado (apartado 2), o de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano (apartado 3, introducido por la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa); 3) las deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con proveedores (apartado 4, introducido como apartado 3 *sic* por el art. 2 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público y renumerado por art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio); 4) de las deudas de algunas Comunidades Autónomas (las “no adheridas al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación”) frente a los entes locales, solo las derivadas de transferencias y convenios suscritos en materia de gasto social que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014 (apartado 5, introducido por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio).

En varios de estos supuestos, la Ley autoriza al Estado a exigir el cumplimiento forzoso de deudas de las que su Administración General (o personificaciones instrumentales adscritas a ella) es acreedora frente a la Comunidad Autónoma (apartados 1, 2 y 3). Se articula así una “compensación de créditos”, entendida en sentido clásico (art. 1156 del Código Civil), como modalidad de extinción de obligaciones recíprocas o forma abreviada de pago que produce el doble efecto de “liberarse y liberar”; la compensación permite satisfacer las deudas de dos acreedores recíprocos. La retención o deducción consigue, de un lado, que la Comunidad Autónoma cumpla forzosamente una obligación de pago que tiene frente al Estado y, al propio tiempo, que el Estado cumpla la obligación que el sistema de financiación le impone frente a la Comunidad Autónoma.

La retención o deducción de las transferencias correspondientes a las Comunidades Autónomas conforme a su sistema de financiación constituye en estos casos una concreción del régimen general de compensación de deudas de Administraciones públicas previsto con en el art. 14 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuyo apartado 2 señala: “La extinción mediante compensación de las deudas que las comunidades autónomas y las corporaciones locales tengan con la Administración General del Estado se regulará por su legislación específica”. De modo que los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional 8ª LOFCA regulan supuestos de compensación de deudas del Estado y las Comunidades Autónomas de la misma manera que otras normas regulan la compensación de deudas recíprocas, bien de las Comunidades Autónomas y los entes locales (arts. 27.6 y 109 LBRL, en la redacción dada por los apartados 10 y 29, respectivamente, de la LRSAL), bien del Estado y los entes locales (art. 109 LBRL y disposición adicional 4ª TRLHL). Refiriéndose a la

compensación de créditos en este último caso, la STC 233/1999, FJ 41 c), declaró que no vulnera la garantía constitucional de la suficiencia financiera local, según hemos recordado ya.

La retención prevista en otros apartados de la disposición adicional 8ª LOFCA no responde a la lógica clásica de la compensación de créditos porque el Estado y la Comunidad Autónoma no reúnen el doble carácter de ser, cada uno de ellos, deudor y acreedor respecto del otro (apartados 4 y 5). Se trata de compensaciones “triangulares” porque el Estado constata el incumplimiento de una obligación de la Comunidad Autónoma frente a un tercero. En estos casos, el Estado sustituye a la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por ella frente a otro, poniendo a disposición de éste las cantidades retenidas. Con relación a las obligaciones contraídas con proveedores (disposición adicional 8ª.4 LOFC), está previsto, en particular, que el Estado sustituya a la Comunidad Autónoma, “pagando directamente” de acuerdo con las condiciones y el procedimiento que establezca un Real Decreto del Consejo de Ministros (art. 20 LOEPSF).

Conviene hacer constar que este Tribunal ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, que impugna esta última previsión (introducida por el art. 2 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público como apartado 3 *sic* de la disposición adicional 8ª LOFCA, luego renumerado como apartado 4 por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio). Ha admitido asimismo el recurso de inconstitucionalidad núm. 5061-2015, que impugna el régimen de otro supuesto de compensación “triangular”: la que articula el Estado en relación con determinadas deudas de las Comunidades Autónomas frente a los entes locales (apartado 5 de la disposición adicional 8ª LOFCA, introducido por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio). Por otra parte, se han admitido también los recursos de inconstitucionalidad núms. 1377-2014 y 1385-2014, que impugnan el régimen de compensación de créditos (en sentido estricto) del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los gastos en que incurre el primero al escolarizar a alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano (apartado 3 de la disposición adicional 8ª LOFCA, introducido por la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

b) El art. 57 bis LBRL, impugnado en el presente proceso constitucional, regula un supuesto de compensación “triangular” al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las Comunidades Autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor; el acreedor de la obligación es un ente local, al igual que en el caso regulado por la

disposición adicional 8ª.5 LOFCA. Se trata, en particular, de las obligaciones financieras o compromisos de pago que tiene la Comunidad Autónoma frente al ente local como consecuencia de acuerdos de delegación o colaboración suscritos por ambos. El incumplimiento da lugar a que el Estado pueda, de un lado, aplicar retenciones a las primeras y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición del segundo. El procedimiento mediante el cual el Estado sustituye a la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de aquellas obligaciones queda remitido a “la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013”.

La previsión controvertida regula la retención bajo la forma de “cláusula de garantía” conforme a la que, ante el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación, la Administración General del Estado queda autorizada a aplicar deducciones en las transferencias que correspondan por aplicación del sistema de financiación y a poner las cantidades retenidas a disposición del ente local acreedor. La cláusula está regulada como norma imperativa -no dispositiva- porque opera por virtud de la ley al margen de la voluntad de las partes. El precepto dispone, literalmente, que “si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía”. Las Comunidades Autónomas y los entes locales no pueden adoptar aquellos instrumentos de colaboración sin incluir la referida cláusula. Quien autoriza estrictamente la compensación triangular es el propio art. 57 bis LBRL, no el convenio suscrito por la Comunidad Autónoma y el ente local.

Consecuentemente, la retención regulada en el art. 57 bis LBRL no es “consentida”, a diferencia de la prevista en la disposición adicional 72ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, que cita el Abogado del Estado. En este otro caso, la Comunidad Autónoma conserva la libertad de aceptar o rechazar su inclusión en el correspondiente convenio o instrumento de colaboración. Tal disposición establece, literalmente: “El Estado, para el funcionamiento de las centrales de compras y demás instrumentos de cooperación interadministrativa que se creen con la finalidad de ahorrar costes o de gestionar más eficientemente las competencias de cada Administración, podrá retener o deducir de los importes satisfechos por todos los recursos del sistema de financiación a las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, las cantidades necesarias para atender al cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Comunidad Autónoma

respectiva, previa aceptación expresa de ésta en el acto o convenio a través del cual se formalice la incorporación al instrumento de cooperación”.

c) Según el recurso, el art. 57 bis LBRL vulnera la autonomía financiera constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE). Junto a este reproche de fondo, incluyen una queja de carácter formal que parte del rango de ley ordinaria del precepto controvertido, que en este punto se diferencia de las disposiciones adicionales 2ª y 8ª LOFCA. La Asamblea legislativa de Extremadura considera que el precepto controvertido vulnera la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE, desarrollando con ello un motivo de impugnación que no plantean los precitados recursos de inconstitucionalidad respecto de diversos apartados de la disposición adicional 8ª LOFCA. Examinaremos primero la posible infracción formal y, solo si fuese desestimada, abordaremos la vulneración material que el recurso también atribuye al precepto controvertido.

El art. 157.3 CE reserva a la ley orgánica la regulación de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas. Esta “Ley Orgánica -que en la actualidad es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980- aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC.AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye” (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2).

Un régimen que permite al Estado, por un lado, retener las cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas a un tercero en las transferencias que corresponden a éstas por virtud del sistema de financiación y, por otro, ejercer una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones, afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por tanto, penetra un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE), sin perjuicio de que ésta pueda llamar a una colaboración con normas de distinto rango.

Dicho más precisamente: no puede dudarse de que una norma penetra el núcleo de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas si hace valer la posición constitucional del primero [“como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas”, “garante del equilibrio económico general” y “responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria”, de acuerdo con la STC 215/2014, FJ 7 a)]

para autorizarle a: 1) constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago frente a un tercero; 2) declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida; y 3) ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero.

El art. 57 bis LBRL contiene una regulación que, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas, debió revestir forma de ley orgánica. Esta conclusión no cambia por la circunstancia de que el precepto esté evidentemente destinado a garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. La protección de la autonomía financiera del ente local (art. 142 CE) podría ser una razón, en su caso, para descartar que la medida interfiera ilegítimamente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), no para rechazar que afecte a relaciones financieras cuya regulación corresponde a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

No cabe aducir que la retención regulada en el art. 57 bis LBRL es “consentida” porque el legislador estatal la contempla como una cláusula contractual de garantía y permite en todo caso que la Comunidad Autónoma opte por no delegar en (o no colaborar con) el ente local. Así viene a entenderlo el Abogado del Estado cuando, para justificar la inclusión de la medida en una ley ordinaria, invoca el precedente de la disposición adicional 72ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

La circunstancia de que la Administración autonómica conserve la capacidad de, por un lado, decidir si delega en (o celebra convenios con) los entes locales y, por otro, cumplir por sí las obligaciones contraídas podrá ser relevante, en su caso, al valorar si el art. 57 bis LBRL supone una injerencia ilegítima en la autonomía de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, carece de relevancia en el examen que nos corresponde ahora, que se refiere solo a si el precepto impugnado afecta a relaciones financieras cuya regulación corresponde a la ley orgánica (art. 157.3 CE). Ciertamente, si la retención fuera verdaderamente consentida (como en el caso de la mencionada disposición adicional 72ª), cabría argumentar que trae causa en última instancia de la voluntad de la Comunidad Autónoma y, con ello, que no hay una interferencia estatal en su autonomía financiera que hubiera de revestir rango de ley orgánica. Sin embargo, según hemos razonado ya, la cláusula de garantía está regulada como *ius cogens* de modo que la autorización de la retención trae causa del art. 57 bis LBRL, no de la voluntad de las partes que suscriben el acuerdo o convenio de colaboración.

A su vez, a estos efectos carece de relevancia que la Comunidad Autónoma pueda siempre optar por no delegar o no convenir con los entes locales. A los fines del art. 157.3 CE, lo determinante no es si la obligación de pago le ha venido impuesta a la Comunidad Autónoma o si ha sido voluntariamente contraída por ella con un proveedor o, como ocurre en este caso, con un ente local. La cuestión es si afecta a las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas una regulación que permite al primero constatar unilateralmente que sobre las segundas pesa una obligación de pago frente a un tercero, cualquiera que sea su origen, declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida y efectuar el cumplimiento por sustitución. El sistema de retenciones afecta en todo caso y con igual intensidad a esas relaciones financieras tanto si las obligaciones incumplidas fueron legalmente impuestas a las Comunidades Autónomas como si fueron voluntariamente contraídas por ellas con un tercero. Por lo demás, la Comunidad Autónoma, incluso cuando la obligación le viene impuesta, tiene siempre la posibilidad de evitar la aplicación del régimen de retenciones mediante el cumplimiento voluntario, sin que pueda por ello rechazarse que ese régimen afecte a las relaciones financieras cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

Tampoco puede razonarse que se está en el marco de la compensación de créditos como forma ordinaria de cumplimiento o extinción de las obligaciones y, por tanto, dentro de un ámbito en el que el régimen de retenciones, al desarrollar dinámicas absolutamente normales del tráfico jurídico, debería quedar sustraído a la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE), teniendo en cuenta el criterio restrictivo con que a estos efectos debe siempre aplicarse.

A través de la compensación en sentido estricto, el Estado consigue el cumplimiento forzoso de créditos de los que es titular frente a la Comunidad Autónoma y ejerce con ello una potestad de decisión unilateral. En cualquier caso, el art. 57 bis LBRL articula una compensación “triangular”, netamente diferenciada de la compensación de créditos en sentido estricto. La previsión controvertida autoriza al Estado a retener con cargo al sistema de financiación las cantidades adeudadas por la Comunidad Autónoma a terceros, que en este caso son entes locales, y a sustituir a esa Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, en particular, en el cumplimiento de obligaciones de las que él no es acreedor. El art. 57 bis LBRL interviene directamente así en las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el ente local a través de un control administrativo en sentido técnico (sustitución en el ejercicio de una competencia por incumplimiento) que incide de modo muy relevante sobre las relaciones financieras del Estado y la Comunidad Autónoma y, con ello, en un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

Téngase en cuenta que, al margen de estas compensaciones “triangulares”, en nuestro sistema constitucional no hay más controles administrativos de este tipo que los previstos en el art. 155 CE (para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados) y en la LOEPSF (ante el incumplimiento de los objetivos de equilibrio y sostenibilidad presupuestaria). El art. 57 bis LBRL permite que el Estado ejerza una competencia autonómica, por más que esta sustitución esté evidentemente acotada, por ceñirse al pago de determinadas obligaciones contraídas por la Comunidad con sus entes locales. Esta injerencia en la autonomía política de las Comunidades Autónomas será o no legítima –no es el momento para valorarlo–, pero constituye en todo caso una injerencia que, en cuanto tal, exige la regulación con rango de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE.

La práctica legislativa no vincula a este Tribunal, naturalmente, pero es ciertamente reveladora. La inclusión en la LOEPSF de un régimen de retenciones inicialmente previsto en legislación de carácter ordinario, por un lado y las reformas de la LOFCA en ese mismo sentido, por otro, son indicativas de que el propio legislador estatal es consciente de que una intervención tan penetrante en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de revestir forma de ley orgánica. En este orden de ideas, sobresale la circunstancia de que por ley orgánica se haya autorizado al Estado a articular una compensación triangular de deudas de las Comunidades Autónomas y los entes locales (apartado 5 de la disposición adicional 8ª LOFCA, introducido por Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio), que es precisamente lo que hace el art. 57 bis LBRL con relación a compromisos de pago resultantes de convenios de colaboración o acuerdos de delegación.

Comoquiera que el art. 57 bis LBRL (introducido por el art. 1.17 LRSAL) carece de rango de ley orgánica, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

d) Tal suerte no ha de ser la de la disposición adicional 8ª LRSAL, impugnada por los mismos motivos. Esta norma se limita a establecer 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 con el fin de facilitar “la retención de los recursos al sujeto obligado para hacer frente a dichos pagos en los términos en que se establezca legalmente”. La norma establece un mecanismo que facilita la retención, pero no la autoriza ni regula estrictamente. Consecuentemente, ni incumple la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) ni puede plantearse siquiera una posible vulneración de la autonomía financiera de las

Comunidades Autónomas. Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional 8ª LRSAL.

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 inconstitucionales y nulos el 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 las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª, 2ª y 3ª, así como 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.

2º Declarar que la disposición adicional 15ª de la Ley 27/2013 no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de esta Sentencia.

3º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a tres de marzo de dos mil dieciséis.