

# Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local\*

JUAN ANTONIO XIOL RÍOS  
*Magistrado del Tribunal Constitucional*

- 1. Introducción**
- 2. Principios generales**
  - 2.1. Carácter bifronte del régimen jurídico de los entes locales y la autonomía local
  - 2.2. Papel de los estatutos de autonomía
  - 2.3. Competencias básicas del Estado en materia de régimen local
  - 2.4. Competencia del Estado en materia de Hacienda general y Deuda del Estado
  - 2.5. Competencia del Estado sobre bases de la actividad económica
  - 2.6. La estabilidad presupuestaria
  - 2.7. Competencias en materia del mapa local
  - 2.8. Competencias sobre competencias locales
- 3. Principio democrático**
- 4. Controles sobre las entidades locales**
- 5. Competencias locales**
- 6. Competencias de las diputaciones provinciales**
- 7. Mapa de los municipios y entidades locales**
- 8. Mancomunidades y consorcios**
- 9. Entidades instrumentales**
- 10. Miembros y personal al servicio de las corporaciones locales**
- 11. Actividad económico-financiera de los entes locales**
- 12. Retención de cantidades adeudadas**

---

*Artículo recibido el 10/10/2016; aceptado el 13/10/2016.*

\* El presente texto trae causa de la ponencia presentada el 8 de julio de 2016 en el Ciclo de Seminarios de Actualización Jurídica Local Josep Maria Esquerda 2016, organizado por la Diputación de Barcelona.

## Resumen

Se actualiza sistemáticamente la jurisprudencia constitucional en el último año, subrayando las importantes novedades en materia de distribución de competencias, organización del régimen local y actividad financiera.

Palabras clave: *Administración local; régimen local; leyes básicas; autonomía; autogobierno; insularidad; principio democrático; Haciendas locales.*

### **The case law of the Spanish Constitutional Court on local law**

#### Abstract

*The article systematically updates the constitutional case law of the last year; highlighting the important changes in the field of distribution of competences, organization of local entities and financial operations.*

Keywords: local entities; local law; basic laws; principle of autonomy; self-government; insularity; democratic principle; local tax law.

## 1

### Introducción

Dadas las importantes novedades registradas en la jurisprudencia constitucional sobre Administración local en el último período anual, voy a centrar mi trabajo exclusivamente en el análisis de las mismas, sin pretender un resumen de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional en la materia desde el momento de su constitución, a diferencia de lo que he hecho en anteriores seminarios.

## 2

### Principios generales

En la STC 41/2016, en la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), se recopilan, con importantes matizaciones, los principios generales sobre competencia del Estado y de las comuni-

dades autónomas en materia de régimen local formulados hasta ahora por la jurisprudencia constitucional.

Podemos señalar los siguientes puntos, recogidos principalmente en el FJ 3 de la sentencia.

## 2.1

### **Carácter bifronte del régimen jurídico de los entes locales y la autonomía local**

Según la STC 41/2016, el régimen jurídico de los entes locales no es “intra-comunitario” ni “extracomunitario”, sino “bifronte”. El Estado y las comunidades autónomas comparten la regulación del régimen local, pero deben asegurar espacio 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).

## 2.2

### **Papel de los estatutos de autonomía**

La STC 41/2016 confirma la interpretación del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE mantenida en la jurisprudencia constitucional.

La CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico, y las comunidades autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El estatuto de autonomía habilita para configurar políticas propias y 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.<sup>a</sup> CE”. La regulación básica de esta materia por el Estado se impone, en consecuencia, sobre los preceptos contenidos en los estatutos de autonomía, que pueden incluso, en caso de modificación de aquella regulación, resultar desplazados.

## 2.3

### **Competencias básicas del Estado en materia de régimen local**

La STC 41/2016 resume la jurisprudencia sobre las bases del régimen local. Según la sentencia, estas responden esencialmente a dos cometidos:

(1) “Concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución”. La sentencia precisa que el Estado 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.

La sentencia introduce un cierto giro jurisprudencial al admitir que, aunque la doctrina constitucional, a este respecto, se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales, el sentido ampliatorio o reductor de la legislación básica es indiferente desde el punto de vista constitucional, y cabe una legislación estatal que, respetando aquellos límites, reduzca la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado. Cita como ejemplo el enjuiciamiento como constitucional de la regulación 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), y 143/2013, FJ 5].

(2) “Concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones Públicas”. El art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE”. “Los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, por otro, no son coextensos”. 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”. Se hace, sin embargo, la salvedad de que no cabe agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento interno de los órganos.

## 2.4

### Competencia del Estado en materia de Hacienda general y Deuda del Estado

La STC 41/2016 considera que el título competencial consagrado en el art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE, que habilita al Estado para regular en exclusiva la materia “Hacienda general y Deuda de Estado”, tiene un alcance limitado en lo que afecta a los entes locales, porque, en rigor, toda regulación estatal de

las Haciendas locales destinada a desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local, o a introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local, debe encuadrarse dentro del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE (arts. 137, 140 y 141 CE). El título “Hacienda general” (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE) ampara: (i) la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas; (ii) las medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las locales; (iii) las que tengan por fin salvaguardar la suficiencia financiera de las Haciendas locales (art. 142 CE); (iv) “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)”.

## 2.5

### Competencia del Estado sobre bases de la actividad económica

Según la STC 41/2016, el título competencial consagrado en favor del Estado en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) es uno de los que puede utilizar el Estado para aprobar la ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE [STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)], pero 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.<sup>a</sup> 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” (STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 3).

Ahora bien, el art. 149.1.13.<sup>a</sup> 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”, tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas. Las SSTC 130/2013, FFJJ 5 a 8, y 135/2013, FJ 3, 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. En el mismo sentido se ha abordado el análisis de preceptos sobre vacaciones, licencias y permisos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,

modificados 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), a pesar de que 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”.

## 2.6

### La estabilidad presupuestaria

Según la STC 41/2016, el art. 135 CE modificado, al imponer la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones Públicas, incluidas las entidades locales, obliga a 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).

A estos efectos, cobran singular relevancia las competencias de que dispone el Estado con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicos, entre las cuales figura 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.<sup>a</sup> CE), que amparan normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español, con dos precisiones: (i) el desarrollo en sentido estricto de los principios establecidos en el art. 135 CE ha quedado reservado a la ley orgánica (apartado 5); (ii) 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.

## 2.7

### Competencias en materia del mapa local

Según la STC 41/2016:

(a) El art. 137 CE establece una estructura territorial compuesta conforme a la que los entes locales no están exclusivamente integrados en el nivel autonómico.

(b) La 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”. El art. 141.1 CE exige a tal efecto una decisión de “las Cortes Generales mediante ley orgánica”.

(c) En ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen local (art. 149.1.18.<sup>a</sup> 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”. “Corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado puede inclinarse por un modelo minifundista, por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, o por una combinación de ambos”.

(d) Las comunidades autónomas, respetando las bases estatales, pueden ejercer la competencia normativa y ejecutiva sobre “alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio”, prevista en el art. 148.1.2.<sup>a</sup> CE.

(e) El Estado no puede por sí, directamente, fusionar municipios. 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”.

(f) 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”. Por eso queda excluida “la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia, por decisión propia”.

(g) La creación y regulación de entidades inframunicipales es competencia, 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”.

(h) Si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de las entidades locales menores, 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”.

(i) La doctrina constitucional es similar respecto de las entidades instrumentales o asociativas [p. ej., mancomunidades y consorcios, STC 103/2014, FJ 3 a)].

## 2.8

### Competencias sobre competencias locales

Según la STC 41/2016, FJ 9, la Constitución “no precisa las competencias que corresponden a los entes locales”, y 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 por las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales. 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”. “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’”. 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”.

La STC 41/2016 implica un importante giro jurisprudencial –aunque trata de presentarlo como una continuación de la jurisprudencia anterior– cuando, frente a lo declarado en la STC 214/1989, afirma que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE permite la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica, “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)”.

## 3

### Principio democrático

La disposición adicional decimosexta LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL, lleva el título: “Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales”.

La disposición enuncia como tales acuerdos los siguientes: (a) “[e]l presupuesto del ejercicio inmediato siguiente”; (b) “[l]os planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere

la Ley Orgánica 2/2012”; (c) “[l]os planes de saneamiento de la corporación local o los planes de reducción de deudas”; y d) “[l]a entrada de la corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012”, y, “en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros”.

Se mantiene la regla conforme a la que el órgano competente para adoptar aquellos actos es el pleno de la corporación. Se exige, en todo caso, una primera votación en el pleno, y se establece que solo “excepcionalmente” será competente la junta de gobierno local. Cumplidas determinadas condiciones formales (que la corporación cuente con junta de gobierno; que se produzca al menos una primera votación fallida en el pleno de la corporación; y, en el caso del presupuesto, que exista previamente uno prorrogado), la junta de gobierno local “tendrá la competencia” para aprobar aquellos instrumentos.

La STC 111/2016, FJ 8, declara que por escasa que sea la densidad normativa de la Constitución en este punto y, en consecuencia, por amplios que sean los márgenes para distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales, el legislador debe en todo caso ajustarse a la democracia (art. 1.1 CE) como principio fundamental que juega en paralelo en los tres niveles territoriales, pues el principio democrático es nada menos que “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas” (STC 103/2013, FJ 6).

La STC 111/2016 hace un recorrido por anteriores sentencias que han aplicado el principio democrático al ámbito de la Administración local. Así, recuerda que el Tribunal Constitucional ha apoyado en el principio democrático la declaración de inconstitucionalidad de la previsión básica que permitía al alcalde nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostentaran la condición de concejales (STC 103/2013, FJ 6). Del mismo modo, el principio democrático dio lugar a la siguiente interpretación de conformidad: “el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, en tanto establece que las sesiones de las juntas de gobierno local no son públicas, es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno”, para evitar que, “aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta”, quede “imposibilitado el control de la ciudadanía” (STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9). Por otra parte, la ordena-

ción de las competencias de los órganos de gobierno que llevó a cabo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local –a la que se refieren las SSTC 103/2013, 143/2013 y 161/2013–, tuvo en cuenta el principio democrático.

La STC 111/2016 añade que los presupuestos generales encierran decisiones muy relevantes para la vida local, y que el instituto presupuestario, junto al tributo (*no taxation without representation*), está en los orígenes mismos de la democracia moderna. Por su parte, el debate y la aprobación de aquellos planes (económico-financiero, de reequilibrio, ajuste, saneamiento o reducción de deudas) conllevan la toma de decisiones muy determinantes, más incluso que el propio presupuesto de la entidad local, caracterizado por el principio de anualidad.

Aplicando la falta de proporcionalidad de la medida, en un juicio de ponderación entre el principio democrático y el de estabilidad presupuestaria que tiene en cuenta circunstancias muy diversas (especialmente que la medida no solo puede responder a situaciones de bloqueo institucional, pues puede beneficiar a alcaldes y presidentes que no gobiernen en minoría, y que existen otros medios para solucionar situaciones de bloqueo, como la presentación de la cuestión de confianza), la STC 111/2016 estima inconstitucional la disposición citada.

#### 4

### Controles sobre las entidades locales

La STC 6/2016, de 21 de enero, declaró la constitucionalidad del artículo 119 de la Ley de Costas. La sentencia resume la jurisprudencia sobre los requisitos que deben reunir los controles sobre los entes locales para vulnerar la autonomía local diciendo (FJ 4) que los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no “genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales”; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local. El control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional. La sentencia afirma que, “[d]esde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el art. 119.2 LC cumple las antedichas exigencias, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e

incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal”.

## 5

### Competencias locales

El nuevo régimen básico de las competencias de titularidad municipal introducido por la LRSAL implica importantes novedades. La STC 41/2016, FFJJ 11 y ss., acepta solo en parte la constitucionalidad del nuevo sistema de regulación de las competencias locales.

(a) El art. 27 LBRL 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), 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.

La STC 41/2016 acepta el carácter básico de las normas establecidas sobre las materias delegables, requisitos formales de la delegación, un tope temporal, facultades de control de la Administración delegante y compensación de las obligaciones financieras asumidas por la entidad delegante, fundándose en los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad financiera y economía de procedimientos, por cuanto se deja suficiente espacio a las comunidades autónomas y se mantiene el requisito de la aceptación por parte del municipio.

(b) 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: (i) “evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”; (ii) “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”; (iii) ir acompañadas de una memoria económica y, si la ley es estatal, “de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”; (iv) 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).

La nueva redacción del art. 25.2 LBRL identifica las materias dentro de las que el municipio debe tener “en todo caso” competencias “propias” (art. 25.2 LBRL), reduciendo o suprimiendo 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.

Según la STC 41/2016, la desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior, no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”.

Por otra parte, impedir que las comunidades autónomas atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas, es una opción política del legislador básico. Prohibir la descentralización de competencias cuando suponga mayor gasto responde a los principios de eficacia y economía, por los que debe velar el legislador básico, y no impide a las comunidades autónomas establecer mecanismos compensatorios en las diversas áreas competenciales.

La LRSAL excluye de las competencias propias, y prohíbe su desarrollo como competencia “distinta de las propias o atribuidas por delegación”, 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”. Esta prohibición –observa la STC 41/2016–, aun cuando no se extiende a las concretas tareas asistenciales y sanitarias directamente atribuidas a los ayuntamientos por el art. 26 LBRL, y establece garantías para el traspaso de los servicios a las comunidades autónomas, incurre en inconstitucionalidad, en cuanto se prohíbe que las comunidades autónomas, en materias de su competencia, atribuyan servicios a los entes locales, y en cuanto se les impone un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL). Las comunidades autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir sobre su descentralización o centralización, y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos. No es suficiente con que se permita la delegación, por cuanto esta exige la aquiescencia del municipio afectado. El art. 135 CE no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional, con la

consecuencia de permitir 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.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL, y también de la disposición adicional undécima de la LRSAL, ligada a aquellas dos transitorias.

Por las mismas razones se declara la inconstitucionalidad de la disposición transitoria tercera de la LRSAL, cuando dispone que las comunidades autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y al control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

La disposición adicional decimoquinta de la 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”. 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)]. La LRSAL ha incurrido, pues, en una evidente antinomia, que el Tribunal Constitucional, en la STC 41/2016, soluciona mediante la interpretación constitucional de que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal.

(c) Según la STC 41/2016, las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, con sujeción a las exigencias reseñadas en el artículo (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL y de las previsiones generales de la LBRL. Según la STC 41/2016, si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE para prohibir, con carácter general, que las leyes atribuyeran competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias, tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente, y semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las comunidades autónomas.

(d) La LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LBRL. Para sustituirlas se establece una regla que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones

materiales y formales. Estas competencias 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: (i) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal; (ii) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio por otra Administración; (iii) 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). La doctrina las ha denominado, en positivo, competencias “propias generales”.

En cuanto a estas competencias propias generales, la STC 41/2016 considera que las restricciones establecidas no afectan a la autonomía local, especialmente en un sistema en que se atribuyen directamente determinadas competencias a los entes locales, y en que las Administraciones que elaboran los informes previos están vinculadas a la garantía constitucional de la autonomía local, bajo el control de la jurisdicción ordinaria.

Junto a esta regla habilitante general, hay reglas habilitantes específicas incluidas en la propia legislación básica. La nueva redacción del art. 26 LBRL 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”.

(e) El art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, establece un 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. Según la sentencia, la nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales, asegurando la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen. Expresa una opción legítima vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), que no vulnera la autonomía local, por cuanto los entes locales disponen de amplios espacios de organización.

## 6

### Competencias de las diputaciones provinciales

El refuerzo de las competencias de las diputaciones provinciales por la LRSAL es abordado por la STC 111/2016, FFJJ 9 a 12, considerando que

el Estado puede apoyarse en la diputación provincial, con el fin de asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables, sin infringir la autonomía local, al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal. Añade que la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales.

La STC 111/2016 admite la constitucionalidad de la letra g) del art. 36.1 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.13 de LRSAL), conforme a la que corresponde a la diputación provincial, como competencia propia, “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes”, dentro de la función institucional más característica de las diputaciones provinciales de prestar apoyo a los municipios.

Asimismo, la STC 111/2016 admite la constitucionalidad de determinados preceptos que, en la LRSAL, reiteran o desarrollan la competencia provincial de “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada”, que, incluida ya en la anterior redacción del art. 36.1 LBRL, se mantiene en la nueva letra a), dado que el Tribunal Constitucional viene admitiendo que el Estado puede atribuir competencias a las diputaciones provinciales, y en particular facultades de coordinación de la actividad municipal, orientadas a “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias” (STC 214/1989, FJ 18).

El apartado 2 del art. 36 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL, establece una serie de previsiones, disponiendo, entre otros preceptos, que “[c]uando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”. La STC 111/2016 considera que no es inconstitucional, pues perfila algunos aspectos del poder de coordinación provincial a la vez que trata de proteger intereses supramunicipales, sin dejar de tomar en consideración los municipales.

El art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la LRSAL, prevé la intervención de la diputación provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20 000 habitantes de los servicios de: (i) recogida y tratamiento de residuos; (ii) abastecimiento de agua potable a domicilio, así como evacuación y tratamiento de aguas residuales; (iii) limpieza viaria; (iv) acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alum-

brado público. Tal intervención consiste, según el tenor de la norma, en una “coordinación” adoptada “con la conformidad de los municipios afectados” y concretada en el siguiente elenco —no taxativo— de técnicas posibles: “la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”. Según la STC 111/2016, la regulación no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE), habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Añade que no puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura el art. 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal afectaría estrictamente no al art. 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de “conformidad” que este impone.

Sin embargo, la STC 111/2016 considera que la designación del órgano autonómico competente para ejercer la tutela es inconstitucional, por lo que declara la nulidad de los siguientes incisos del art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la LRSAL: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”.

## 7

### Mapa de los municipios y entidades locales

La STC 41/2016, FJ 6, en función de las competencias estatales que se acaban de citar, admite la constitucionalidad de la nueva redacción del art. 13 LBRL, en la cual se 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 coordinadas dentro de las que esa legislación ha de moverse son algo más intensas. Por una parte se endurece el régimen de creación de nuevos municipios mediante dos requisitos añadidos: el núcleo poblacional ha de contar con al menos 5000 habitantes, y el municipio resultante ha de ser financieramente sostenible (apartado 2). Por otra parte, se incluye un nuevo régimen jurídico sobre fusiones voluntarias

de municipios y medidas concretas para incentivarlas (apartados 4 a 6). Ese régimen y esas medidas van más allá de la genérica previsión que incluía la redacción anterior.

La STC 41/2016 considera asimismo constitucional el núcleo de la modificación introducida en el art. 24 bis LBRL (modificado por el art. 1.7 de la LRSAL) y la disposición transitoria cuarta de la LRSAL. Estos preceptos desarrollan tres medidas de “racionalización” de las entidades locales menores: (i) la comunidad autónoma debe suprimirlas o transformarlas en “formas de organización desconcentrada” si no presentan sus cuentas antes de una determinada fecha; (ii) solo cabe la creación de nuevas entidades si resulta más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados; (iii) estas estructuras de nueva creación serán simples “entes desconcentrados” (art. 24 bis, apartado 1, LBRL). En consonancia, la nueva redacción del art. 3.2 LBRL suprime la referencia a las “entidades de ámbito territorial inferior al municipal” de la lista de organizaciones que gozan de la condición de entidad local.

La STC 41/2016 considera que el carácter básico de estos preceptos se funda en la competencia estatal para garantizar los mandatos constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, y, más en general, en la existencia de intereses generales de carácter supraautonómico. Trata de demostrar que el legislador básico no ha ocupado más espacio normativo que en la legislación anterior, y valora que el ayuntamiento es el centro de imputación de los derechos y obligaciones de las nuevas entidades; que se mantienen grandes espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local, y que se respetan las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas. Deja en manos de la jurisdicción ordinaria el control de los supuestos en que pueda apreciarse un excesivo rigor en la obligación impuesta a las entidades de presentar las cuentas.

Considera, sin embargo, la STC 41/2016 que la disposición transitoria cuarta de la 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 lo que declara la inconstitucionalidad del inciso “Decreto del órgano de gobierno de”, incluido en el apartado 3 de la disposición transitoria cuarta de la LRSAL.

Por las mismas razones, la STC 111/2016 declara la inconstitucionalidad parcial del art. 97 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, en la redacción dada por la disposición final primera LRSAL.

Desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el art. 119.2 LC cumple las antedichas exigencias, al estar prevista

la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente, e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal.

La STC 102/2016, de 25 mayo, enuncia la jurisprudencia tradicional según la cual el control de la adecuación de la legislación autonómica a la legislación básica que desarrolla, cuando esta es posteriormente modificada, no puede llevarse a cabo por aplicación del principio de prevalencia de las normas del Estado (art. 149.3 CE), sino que debe tratarse como un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida. Sin embargo, la sentencia parece dar un importante giro jurisprudencial con importantes consecuencias de futuro, pues en el caso examinado inadmite la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 32.1 de la Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, basándose en que la Ley autonómica, al incluir el requisito de la mayoría de dos tercios para aprobar la fusión voluntaria de los municipios, no lo hizo reclamando una competencia propia, sino por puro mimetismo con la regulación contenida en la legislación básica estatal que aquella Ley pretendía desarrollar y que luego fue objeto de modificación por la Ley estatal 57/2003, de 16 de diciembre, que redujo esa mayoría cualificada. Según la sentencia, por aplicación del principio de prevalencia en este caso la comunidad autónoma debió aplicar directamente la nueva regulación.

## 8

### Mancomunidades y consorcios

La STC 41/2016, FJ 8, admite en general la constitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la LRSAL sobre el régimen jurídico de las mancomunidades de municipios, que introduce algunas novedades: (i) 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, cosa que se considera justificado regular con carácter básico en función de los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad financiera, dado que resta espacio suficiente al legislador autonómico; (ii) el órgano de gobierno de la comunidad autónoma podrá iniciar y resolver un expediente de disolución contra las mancomunidades que a cierta fecha no hubieran adaptado sus estatutos al art. 44 LBRL. Sin embargo, al igual que ocurre con las entidades locales menores, la sentencia considera fuera de las competencias estatales la indicación precisa del órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución, por lo que se declara la inconstitucionalidad

del inciso: “el órgano de gobierno de”, incluido en el párrafo tercero de la disposición transitoria undécima.

Respecto de los consorcios, fundándose igualmente en los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria, en la política de contención de personificaciones públicas y en la existencia de espacio para el legislador autonómico, se admite la constitucionalidad como básico del art. 57 LBRL modificado, el cual establece que: (i) 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; (ii) 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; (iii) los consorcios constituidos no podrán demandar más recursos de los inicialmente previstos.

## 9

### Entidades instrumentales

La disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el art. 1.36 LRSAL, sobre “redimensionamiento del sector público local”, establece medidas que obligan a que, en determinada fecha, estén disueltas entidades instrumentales dependientes de Administraciones locales que hayan sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4). Por otro lado, hay normas generales destinadas a asegurar que las corporaciones locales en situación de déficit presupuestario no creen entidades instrumentales (apartados 1 y 3).

La STC 111/2016 rechaza la inconstitucionalidad de este precepto por incumplir el principio de reserva de ley orgánica del art. 135 CE, pues “[n]o cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El ATC 86/2016, de 26 de abril, declara que no afecta a la autonomía local la modificación por ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia, aplicable a los contratos en curso, del canon que deben abonar los ayuntamientos por la gestión institucional de los residuos domésticos, desde el momento en que los ayuntamientos pueden desistir de aquellos.

## 10

**Miembros y personal al servicio de las corporaciones locales**

Los arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 de la LRSAL, regulan la dedicación y retribución de los miembros (y el personal al servicio) de las corporaciones locales.

La STC 111/2016 considera que los límites introducidos en cuanto al régimen de dedicación y retribuciones de los miembros de corporaciones locales de menos de 1000 habitantes son constitucionales, pues responden a principios de eficiencia y dejan suficiente margen regulatorio dentro de los regímenes de dedicación parcial, dado que una determinada modalidad retributiva, según la jurisprudencia, no forma parte del núcleo esencial del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, protegido por el art. 23.2 CE.

## 11

**Actividad económico-financiera de los entes locales**

El art. 116 bis LBRL, introducido por la 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, complementa la regulación establecida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, añadiendo una serie de medidas a las previstas en el artículo 21 de dicha Ley e implicando a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes en las áreas de elaboración y seguimiento del plan.

La STC 41/2016 entiende 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. Consecuentemente, el precepto se encuadra en el art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE sobre Hacienda general. No se vulnera el principio de reserva de ley orgánica porque las medidas reguladas están vinculadas a la configuración básica de la diputación provincial, las competencias locales, la gestión de los servicios municipales obligatorios, los entes menores inframunicipales, la organización local y la fusión de municipios. Según la sentencia, la intervención de las diputaciones provinciales es acorde con el papel institucional que corresponde a estas, de donde se infiere la constitucionalidad del precepto.

El art. 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, en la redacción dada por el art. 2.2 de la LRSAL, contiene una regulación sobre controles de la actividad económico-financiera de los entes locales. La STC 111/2016 declara que el Tribunal ha tenido ya la oportunidad de señalar que la tutela financiera autonómica puede ser compatible con la ejecución, por parte del Estado, de algunos concretos controles (en relación con la deuda local: STC 120/2012, de 4 de junio, FFJJ 6 a 8, citando las SSTC 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio); también con el relativo a las cuentas locales que ejerce el Tribunal de Cuentas, por lo que la nueva regulación no es inconstitucional.

El art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 de la Ley 27/2013, obliga a las entidades locales a, por un lado, calcular el “coste efectivo” de sus servicios conforme a una serie de criterios –que una orden ministerial habrá de desarrollar–, y, por otro, comunicar el cálculo resultante al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. La STC 111/2016 considera que no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirvan del concepto de “coste efectivo”, regulado en el art. 116 ter LBRL, vulneren la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, esto habrá de analizarse respecto de cada precepto concreto, y en todo caso, si la vulneración se produjera, sería imputable a ese precepto, no al art. 116 ter LBRL. Por eso se desestima la impugnación del art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 de la Ley 27/2013.

## 12

### Retención de cantidades adeudadas

El art. 57 bis LBRL (introducido por la LRSAL) y la disposición adicional octava de la LRSAL, 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.

Concretamente, se 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 octava.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. Según la sentencia 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 destinado a garantizar la suficiencia financiera de los entes locales.

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