

QDL43

**III.
Comentarios a
las sentencias
del Tribunal
Constitucional
sobre la LRSAL**

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias

ANTONI BAYONA ROCAMORA

Letrado mayor del Parlament de Catalunya

1. **Presentación**
2. **El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas**
3. **El mapa municipal y las entidades locales de ámbito inferior al municipio**
4. **La nueva ordenación de las competencias locales**
5. **Las funciones de coordinación y cooperación provincial sobre los servicios municipales**

1 Presentación

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) ha dado lugar a la presentación de diversas impugnaciones ante el Tribunal Constitucional por parte de los órganos legislativos y ejecutivos de las comunidades autónomas, por representantes de varios grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados y por el Defensor del Pueblo, así como de un conflicto

en defensa de la autonomía local promovido directamente por diversos entes locales¹.

Hasta la fecha en que se escribe este artículo, el Tribunal Constitucional solo ha resuelto cuatro recursos mediante las sentencias 41/2016, de 3 de marzo (interpuesto por la Asamblea de Extremadura); 111/2016, de 9 de junio (interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía); 168/2016, de 6 de octubre (interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias) y 180/2016, de 20 de octubre (interpuesto por el Parlamento de Navarra). A pesar de quedar aún pendientes de resolución otros recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía local, en estas primeras sentencias el Tribunal avanza ya una doctrina sobre aspectos clave del debate jurídico suscitado por la LRSAL, lo que permite hacer una primera valoración de la misma, sin perjuicio de que esta valoración deba ser confirmada en función del resultado de las impugnaciones pendientes de resolver.

Este primer análisis de la jurisprudencia deberá ser acogido, por tanto, con las necesarias reservas a la espera de los posibles matices que puedan introducir las sentencias que aún resta dictar (que además deberán pronunciarse sobre otros aspectos de la Ley impugnada a los que el Tribunal Constitucional no se ha referido en las sentencias analizadas).

En lo que concierne a las SSTC 41, 111, 168 y 180/2016, el Tribunal Constitucional ha centrado su atención en temas de notable trascendencia constitucional suscitados por la aprobación de la LRSAL, tanto desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas, como desde la perspectiva del modelo mismo de Administración local y del contenido de la autonomía local. Hay que precisar, sin embargo, que al tratarse de recursos interpuestos por comunidades autónomas, la primera vertiente adquiere necesariamente mayor protagonismo, y parece lógico esperar que el debate constitucional del impacto de la LRSAL sobre el principio de autonomía local sea resuelto principalmente en la sentencia que se dicte en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local.

1. En concreto, ocho recursos de inconstitucionalidad formulados por los Gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Canarias, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y por los Parlamentos de Extremadura, Cataluña y Andalucía y el Parlamento Foral de Navarra; un recurso de inconstitucionalidad formulado por representantes de los grupos parlamentarios Socialista, ICV-EUiA, CHA, Izquierda Plural, UPyD y Mixto en el Congreso de los Diputados; un recurso presentado por el Defensor del Pueblo; y un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por representantes de más de 2000 municipios.

En cualquier caso, el estudio de las cuatro sentencias dictadas hasta ahora permite hacer una valoración de la LRSAL y de su ajuste constitucional, que hemos ordenado en cuatro bloques principales: a) *el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la Administración local*; b) *los aspectos relacionados con el mapa municipal y las entidades locales de ámbito inferior al municipio*; c) *la regulación de las competencias de los entes locales*; y d) *las funciones de coordinación y cooperación provincial sobre los servicios locales*.

Ciertamente estos son solo cuatro de los temas analizados en las sentencias constitucionales, entre otros de entidad que son tratados también en las mismas. Sin embargo, la selección temática se justifica por el carácter necesariamente limitado de la presente aportación, y por la voluntad de comentar cómo resuelve el Tribunal el impacto de la LRSAL sobre algunos de los pilares básicos de la articulación del régimen local, más allá de otras medidas más coyunturales que contempla la Ley.

2

El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas

- A pesar de que algunos estatutos de autonomía de segunda generación han incorporado determinaciones para acentuar el carácter “intracomunitario” del régimen jurídico de los entes locales, un primer aspecto a destacar de las sentencias dictadas sobre la LRSAL es la reiteración de la doctrina establecida por el Tribunal desde la STC 82/1982, de 21 de diciembre, y reiterada posteriormente respecto al carácter “bifronte” de las relaciones entre los entes locales y el Estado, por un lado, y la comunidad autónoma a la que territorialmente pertenecen, por otro.

Este régimen bifrontal tiene diversas consecuencias, y una de ellas, quizá la más importante, es la de ofrecer un marco regulador de los entes locales “compartido” entre el Estado y las comunidades autónomas, que afecta, con mayor o menor intensidad, a todos los ámbitos que configuran el estatuto jurídico de dichos entes. En la STC 214/1989, de 21 de diciembre, el Tribunal Constitucional consolidó la equivalencia entre la noción de “régimen jurídico” de las Administraciones Públicas que utiliza el artículo 149.1.18 CE, y la de “régimen local” para proyectar la competencia básica estatal sobre todo el marco regulador local.

Las sentencias sobre la LRSAL mantienen ese criterio, y recuerdan que el mismo se justifica por el cometido que tiene el Estado de concretar la

autonomía local constitucionalmente garantizada, para establecer con carácter general el marco definitorio del autogobierno local, y de definir los restantes aspectos de régimen jurídico básico de todos los entes locales, que son, en definitiva, Administraciones Públicas (SSTC 103/2013 y 143/2013).

En cualquier caso, las sentencias sobre la LRSAL consideran que la competencia básica del artículo 149.1.18 CE permite al Estado ejercer la libertad de configurar el contenido de la autonomía local, tanto ampliando las competencias de los entes locales como reduciendo estas competencias al mínimo tolerable, por la garantía institucional que se desprende de la Constitución. Esta doctrina sobre la “flexibilidad” o “bidireccionalidad” de la legislación básica (y por extensión también de la legislación autonómica) supone una novedad, pues el Tribunal no había tenido ocasión de pronunciarse hasta ahora respecto de una legislación de clara tendencia reductora o, como mínimo, limitadora de algunas competencias tradicionalmente reconocidas a los entes locales. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, pero interesa destacar que el Tribunal no asume ni considera aceptable lo que podría ser definido como teoría de la “cristalización” de las competencias locales, en el sentido de que no sería dado al legislador el poder de revertir el contenido de la autonomía local previamente establecido por él mismo.

- Respecto a la distribución de competencias estatales y autonómicas sobre la Administración local, hay un elemento nuevo e importante a considerar de las sentencias sobre la LRSAL, y que tiene relación con la reforma del artículo 135 CE, que establece y prioriza la aplicación de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a todas las Administraciones Públicas, incluidas las locales. En los recursos interpuestos contra la LRSAL, se había argumentado que la aplicación de medidas de esa naturaleza a los entes locales solo podría darse en el marco de la reserva de ley orgánica prevista por el mismo artículo 135 CE, sin que pudieran ampararse tampoco en las competencias estatales de los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 CE.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional opta en este caso por una solución más lineal que le permite soslayar este reproche, en el sentido de considerar que las medidas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica y estabilidad presupuestaria pueden ampararse también en la competencia básica del artículo 149.1.18 CE, esto es, en la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Según el Tribunal Constitucional, la controversia competencial que plantean los recursos debe insertarse esencialmente en el artículo 149.1.18 CE, sin perjuicio de que algunos preceptos concretos de la LRSAL puedan ser también considerados a la luz del apartado 14 del artículo 149.1 CE (Hacienda general) y en menor medida del apartado 13.

Así, las sentencias de la LRSAL presentan la importante novedad de inscribir en el artículo 149.1.18 CE la competencia estatal para establecer normas básicas locales derivadas del artículo 135 CE, más allá de las previstas en la Ley Orgánica a que remite este precepto constitucional (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). El Tribunal entiende que de la reserva de ley orgánica del artículo 135 no cabe deducir una interpretación restrictiva, en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público deban quedar incluidas en dicha reserva. Esta premisa permite al Tribunal desconectar este tipo de medidas de la reserva de ley orgánica y reconducirlas a la competencia general del artículo 149.1.18 CE, advirtiendo que ello también supone que las comunidades autónomas puedan dictar normas de este mismo tipo en ejercicio de sus competencias en materia local. Pero es evidente también que esta jurisprudencia introduce un nuevo ámbito material hasta ahora no contemplado dentro de las bases del artículo 149.1.18 CE, lo que inevitablemente repercute sobre el espacio de actuación autonómico, restringiendo su contenido de una forma que no existía antes de la aprobación de la LRSAL.

La jurisprudencia ha dado un paso más, con ocasión del enjuiciamiento de la LRSAL, en la dirección expansiva que ya se había dado progresivamente sobre el alcance material de la competencia de “régimen jurídico” del artículo 149.1.18 CE. Si con la Sentencia 214/1989 ya se consolidó el paralelismo entre aquella expresión y el estatuto jurídico que rige sobre la Administración local, considerado en todas sus diferentes submaterias, las nuevas sentencias añaden ahora al artículo 149.1.18 CE un nuevo haz de facultades básicas, definidas por el criterio finalista de garantizar en el ámbito local los requerimientos derivados de la estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera. Se establece así una conexión directa entre esta competencia básica y el artículo 135 CE, que va más allá de las reglas estrictas del reparto competencial y de los mecanismos que el artículo 135 CE establece específicamente para su aplicación.

3

El mapa municipal y las entidades locales de ámbito inferior al municipio

- La LRSAL ha tenido un notable impacto sobre las competencias de las comunidades autónomas relativas a la definición del mapa municipal (alteración de los términos municipales y, especialmente, creación de nuevos municipios y fusión de los mismos) y a la regulación de las entidades locales de ámbito

territorial inferior al municipio (“entidades municipales descentralizadas” en la terminología utilizada por algunas leyes autonómicas).

En ambos casos, la regulación originaria de la Ley de Bases del Régimen Local (artículos 13 y 45 respectivamente) bien podía calificarse de legislación marco o “principal”, en el sentido de que consentía a las comunidades autónomas el ejercicio de una capacidad de opción legislativa especialmente amplia. Esta regulación básica inicial era claramente tributaria de la previsión establecida en el artículo 148.2 CE, que considera la alteración de los términos municipales como una competencia esencialmente autonómica, posteriormente confirmada por el tratamiento específico como competencia “exclusiva” que recibe en buena parte de los estatutos de autonomía.

Como es fácil deducir, la competencia sobre el mapa municipal y sobre la regulación de la organización territorial inframunicipal incorpora un potencial espacio de decisión, que se proyecta sobre todo en la capacidad de determinar el modelo municipal sobre el cual se organiza territorialmente la propia comunidad autónoma. Aunque en España no han tenido especial predicamento los planteamientos de reforma municipal tendentes a simplificar el número de municipios existentes, y a articular nuevas unidades municipales por vía de fusión, no hay que olvidar que algunas leyes autonómicas habían contemplado esta hipótesis sin haber planteado problemas competenciales. La alteración de los términos municipales no es un concepto limitado a las modificaciones singulares o particulares, sino que puede contemplarse también desde la perspectiva de una reforma más general del mapa municipal, al menos potencialmente. Al mismo tiempo, es pertinente establecer una relación directa entre el control del mapa municipal y la organización inframunicipal, pues existe una evidente conexión entre ambos que puede acentuarse en función de cómo se aborde la definición del mapa municipal (por ejemplo, utilizando las entidades locales de ámbito inferior al municipio como fórmulas de descentralización en el caso de fusión de municipios).

La LRSAL ha alterado este marco legal originario de la LBRL, estableciendo importantes límites a la capacidad de decisión sobre el mapa municipal y reformulando el propio concepto de descentralización municipal. Además, en el caso del mapa municipal se introducen también medidas de fomento para incentivar la fusión voluntaria de municipios, introduciendo con ello elementos propios de una competencia de ejecución en un ámbito en el que la intervención del Estado debería limitarse, *a priori*, al plano estrictamente normativo.

El Tribunal Constitucional ha aceptado esta nueva regulación básica, utilizando para ello el concepto clásico del título competencial sobre las

bases del régimen local y añadiendo al mismo, en los términos antes expuestos, la capacidad de incluir bases cuya finalidad sea la de garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios. Según el Tribunal, la competencia básica estatal, entendida sobre todo bajo la última perspectiva mencionada, habilita para establecer nuevos límites a la creación de municipios, con el fin de asegurar que los municipios afectados por una modificación resulten viables económicamente, así como para establecer un mínimo de población objetivo (5000 habitantes).

Más allá del elemento coyuntural bajo el que actúa la LRSAL (racionalización y sostenibilidad de la Administración local), el Tribunal recuerda la doctrina establecida en la STC 103/2013, que ya había anticipado que la competencia del artículo 149.1.18 CE permite al Estado regular un modelo municipal “común”, siendo por tanto una opción posible, pero no la única, la de haber dejado a las comunidades autónomas un amplio margen de decisión sobre el mapa municipal, como hizo el legislador básico en el año 1985. Dentro de estas coordenadas, las sentencias sobre la LRSAL consideran que aún continúa existiendo un amplio espacio para el desarrollo autónómico de políticas propias, y que la nueva regulación sigue optando en este punto por no establecer un modelo municipal territorial de carácter general.

Ciertamente, y habida cuenta del amplio margen de actuación concedido a las comunidades autónomas por la legislación básica anterior a la LRSAL, puede convenirse en que aún existe en esta materia un amplio margen para la decisión autonómica. En este sentido también hay que destacar que algunas leyes autonómicas ya habían introducido límites poblacionales para la creación de nuevos municipios con anterioridad a la LRSAL, y contemplado también la exigencia de la viabilidad económica y financiera de los municipios afectados por una modificación de sus términos, especialmente en el caso de segregación para crear un nuevo municipio.

Sin embargo, resulta más discutible la previsión en la LRSAL de medidas de fomento para la fusión de municipios, no tanto porque esas medidas puedan tener su origen en fondos estatales, sino por el hecho de que el Estado establezca y consigne subvenciones en sus presupuestos y especifique y regule sus condiciones esenciales de otorgamiento. Aunque el Tribunal ampara estas determinaciones de la LRSAL en su jurisprudencia anterior sobre las medidas de fomento, no parece evidente que se respete, en este caso, la doctrina “gradual” que sobre el uso de estas medidas en función de cada tipología competencial el propio Tribunal quiso establecer como criterio general en la importante STC 13/1992.

- Con todo, el impacto de la LRSAL ha sido más grande aún en lo que concierne a la configuración de las entidades locales de ámbito territorial

inferior al municipio. En este caso, la opción del legislador ha sido la de eliminar este tipo de entidades locales y transformarlas en estructuras desconcentradas del municipio, siempre que esta fórmula resulte más eficiente para la administración de núcleos separados de población (artículo 24 bis LBRL). Con esta medida desaparecen estas entidades locales de ámbito inferior al municipio y se reconvierten al modelo de gestión desconcentrada ya previsto en la LBRL originaria (artículo 24). Esta medida no tiene, además, un alcance pro futuro, sino que proyecta sus efectos sobre las entidades ya existentes, cuya continuidad dependerá del resultado de sus cuentas en los términos establecidos en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL. A pesar de que el redactado del artículo 24 LBRL ya permite incluir en su ámbito la organización municipal desconcentrada sobre núcleos de población separados, el nuevo artículo 24 bis contempla ahora de forma más específica este supuesto, y precisa que estos órganos carecerán de personalidad jurídica. Esta es pues la diferencia conceptual más importante respecto de las entidades municipales descentralizadas que antes de la LRSAL tenían la condición de entidades locales, de acuerdo con los artículos 3.2.a) y 45 LBRL, actualmente suprimidos por la LRSAL.

Aunque puedan existir motivos que justifiquen una actuación normativa sobre este tipo de entes con fundamento en criterios económicos y, más concretamente, de sostenibilidad financiera, la opción legislativa adoptada aparece como sumamente drástica, y no hay duda de que afecta directamente a las competencias autonómicas reconocidas de forma especialmente amplia en la propia LBRL (antes de la reforma introducida por la LRSAL) y en los estatutos de autonomía, sobre la creación y regulación de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. Sin embargo, este dato parece no tener especial significación para el Tribunal Constitucional, cuando considera que la LRSAL solo ha introducido un cambio relativo a la “subjetividad” de estas estructuras locales, de modo que el legislador básico no ha ocupado un espacio normativo mayor, sino solo modificado el sentido político de su regulación, cambio que puede justificarse por la necesidad de que los municipios aseguren ahora en términos de jerarquía el cumplimiento de los objetivos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria, que el legislador estatal presupone que no pueden quedar suficientemente garantizados en manos de órganos dotados de especial autonomía, como son las entidades municipales descentralizadas.

Parece obvio que, bajo este planteamiento, trasluce una filosofía del legislador de clara desconfianza hacia los entes municipales descentralizados, en lo que afecta a su desempeño económico y presupuestario. Esta desconfianza llega hasta el punto, como se ha dicho, de condicionar la continuidad

de las entidades ya constituidas, si no presentan sus cuentas según lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, debiendo en este caso la comunidad autónoma proceder a su disolución.

El Tribunal Constitucional quiere relativizar este último requerimiento, con el argumento de que el Estado no ha disuelto “directamente” ninguna entidad local menor. Sin embargo, parece obvio que la combinación entre la medida de supresión de la tipología misma de las entidades locales de ámbito inferior al municipio y el establecimiento de un procedimiento de disolución *ad hoc* de las ya constituidas, mal se compadece con el respeto a las competencias autonómicas reconocidas sobre un tipo de entes sobre los cuales el legislador básico había reconocido, hasta la LRSAL, un amplio margen regulatorio, asociado a las competencias autonómicas atribuidas por los estatutos y también al componente de organización territorial propia que tiene esta materia. Problema que no resuelve, desde luego, la tacha de inconstitucionalidad limitada que el Tribunal hace a la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, en el sentido de que el legislador estatal no puede llegar a determinar qué órgano autonómico debe adoptar, en su caso, el acuerdo de disolución, pues eso ya corresponde a la potestad de autoorganización de la comunidad autónoma.

Como resulta evidente, esa observación de inconstitucionalidad es de alcance menor y no impide que la LRSAL, bajo un entendimiento especialmente expansivo de la competencia básica del artículo 149.1.18 CE, desapodere en la práctica a las comunidades autónomas de un espacio competencial consolidado durante muchos años, utilizando en este caso el “nuevo” contenido básico que el Tribunal Constitucional infiere del artículo 149.1.18 CE, que permite incluir en este título competencial el establecimiento de criterios de racionalidad económica y estabilidad presupuestaria.

- En relación con la organización local establecida en los estatutos de autonomía, hay que hacer dos precisiones adicionales que se desprenden de la jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL, que en este caso derivan explícitamente de las SSTC 168/2016, de 6 de octubre, y 180/2016, de 20 de octubre.

En estas dos sentencias el Tribunal analiza la constitucionalidad del artículo 24 bis LBRL, relativo a las entidades municipales descentralizadas, desde la perspectiva de su posible colisión con normas estatutarias que reconocen a estos entes personalidad jurídica propia, o características de entidad local menor, incompatibles con la nueva fórmula “desconcentrada” establecida por la LRSAL. El Tribunal Constitucional resuelve esta cuestión de forma poco convincente y discutible, utilizando para ello un argumento claramente “devaluador” de la función institucional que corresponde a los

estatutos. Este argumento se basa en la doctrina establecida en la STC 31/2010 (dictada en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), según la cual los estatutos pueden contener las “líneas” fundamentales del régimen local en el ámbito de la comunidad autónoma, pero solo para “vincular al legislador autonómico”, y respetando en todo caso la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE. Esta lectura lleva a la conclusión de que “una norma estatutaria no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia”, y, en consecuencia, no puede impedir que el Estado reforme sus bases, aunque esta reforma entre en contradicción con las previsiones estatutarias, como sería el caso del Estatuto del Principado de Asturias, que reconoce expresamente la personalidad jurídica de sus “parroquias rurales” (STC 168/2016). Como es fácil deducir, esta doctrina anula el valor de los estatutos de autonomía como normas con capacidad para completar el régimen de distribución de competencias, en aplicación y desarrollo de la Constitución. Esta tarea queda así acotada a las cláusulas constitucionales y la interpretación que de las mismas realice el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, el Tribunal no aplica esta misma doctrina en el caso de Navarra (STC 180/2016), pues considera que el régimen municipal de consejos y entidades locales propio de esta Comunidad forma parte de una especialidad “histórica” actualizada por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). La aplicación de la doctrina de los derechos históricos permite al Tribunal considerar inaplicable en este caso el artículo 24 bis (sin necesidad de declararlo inconstitucional) mediante el argumento de que la disposición adicional tercera de la LBRL (texto originario de 1985) ya establecía que la ley básica regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la LORAFNA. En la medida en que esta disposición continúa vigente, el Tribunal entiende que también resulta aplicable a los preceptos de la LBRL que han sido objeto de reforma por la LRSAL.

- Un último aspecto a destacar se refiere a las dudas suscitadas por la disposición adicional sexta de la LRSAL sobre la conciliación de sus previsiones con el papel que pueden desarrollar las comarcas, en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos atribuyen expresamente a estos entes locales la gestión de servicios supramunicipales. Habida cuenta de que muchos estatutos regulan las comarcas sin hacer referencia a esta función en concreto, el Tribunal considera necesario hacer una interpretación de la LRSAL, en el sentido de que la configuración estatutaria de las comarcas como entes locales intermedios ya implica de por sí que puedan llevar a

cabo una gestión de servicios supramunicipales, con lo cual, lo que resulta determinante en este caso es que los estatutos tengan expresamente prevista una organización comarcal en su territorio.

Esta interpretación conforme de la disposición adicional sexta de la LRSAL es importante, porque permite deducir que la reforma realizada por la LRSAL deja un espacio considerable al legislador autonómico para “ajustar”, a las características de su propia organización local supramunicipal, el ejercicio de las competencias de gestión de servicios supramunicipales y de coordinación de los propios servicios municipales. Con ello nos estamos refiriendo especialmente al papel que pueden desarrollar las comarcas y las diputaciones.

4

La nueva ordenación de las competencias locales

- La LBRL, en su versión originaria de 1985, había establecido un marco especialmente amplio y flexible en lo que atañe al reconocimiento y la atribución de competencias locales, especialmente en el ámbito municipal. Este marco se articulaba esencialmente sobre la atribución de competencias propias por la ley sectorial (estatal o autonómica), por las competencias delegadas y, finalmente, mediante cláusulas generales habilitantes para promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades o aspiraciones de la comunidad vecinal.

Entre esta diversa tipología competencial adquieren especial relevancia las competencias propias, pues son las que la misma LBRL garantiza que se ejerzan en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad del ente local, siendo por tanto la expresión más directa de la garantía institucional de la autonomía local en lo que afecta a su contenido material. Por otra parte, no hay duda de que el reconocimiento a los municipios de cláusulas generales de apoderamiento para promover servicios y actividades adicionales a las competencias propias, indicaba una voluntad clara del legislador de no acotar las competencias municipales a los estrictos términos de su habilitación expresa por la ley sectorial.

La LRSAL ha incidido sobre este esquema competencial mediante diversas medidas de reforma de la LBRL, cuyo efecto final supone una notable limitación de las competencias municipales, limitación que opera sobre todo en las cláusulas generales habilitantes (artículos 25.1 y 28) y en los ámbitos materiales en los que las leyes sectoriales pueden reconocer competencias propias a los municipios. De acuerdo con la filosofía general que

inspira la LRSAL, estas medidas se justifican por la necesidad de ajustar la ordenación de las competencias locales a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, de acuerdo con los recursos disponibles.

- En relación con las competencias propias, el Tribunal recuerda en primer lugar la validez del sistema de atribución “mixto” (por ley sectorial estatal o por ley autonómica) establecido en la STC 214/1989. Este sistema permite al Estado en ejercicio de su competencia básica sobre régimen local (art. 149.1.18 CE) indicar los ámbitos materiales que configuran la garantía constitucional de la autonomía local sobre los cuales las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, de acuerdo con la distribución constitucional y estatutaria de competencias, deberán reconocer potestades de actuación local. Según este esquema, la competencia básica *ex* artículo 149.1.18 CE ampara la definición de este elenco de materias o sectores, mientras que la determinación concreta de las competencias locales dependerá ya del legislador competente sobre dicha materia o sector (estatal o autonómico).

El problema que suscita la LRSAL es la constricción de esa garantía constitucional de las competencias locales, como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado original del artículo 25.2 LBRL. Esta omisión tiene un valor muy relativo en sí mismo, al continuar redactado este precepto en sentido abierto y no tasado, manteniéndose el inciso “en todo caso” de la redacción original. Y lo mismo puede decirse de los servicios mínimos municipales del artículo 26 LBRL (reconducibles a la categoría de competencias propias), cuya obligatoriedad de prestación tampoco es tasada y que son susceptibles, por tanto, de ampliación por el legislador autonómico. El problema se suscita por el hecho de que algunas de las materias inicialmente listadas no solo han desaparecido del nuevo artículo 25.2 LBRL, sino que tienen una contramedida en la propia LRSAL, mediante su atribución expresa a las comunidades autónomas y la consiguiente prohibición de ser consideradas como competencias locales. Esto es lo que ocurre con las competencias sobre asistencia social, atención primaria, y la inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas, de acuerdo con lo dispuesto, respectivamente, en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL.

El Tribunal Constitucional aborda y resuelve esta cuestión considerando en primer lugar que la desaparición, en la nueva redacción dada al artículo 25.2 LBRL por la LRSAL, de algunas materias recogidas en la anterior, no puede considerarse contraria a la garantía constitucional de la autonomía local, pues esto solo significa que el legislador no está obligado ahora a reconocer competencias en estos ámbitos, pero sin que ello excluya tal

posibilidad, pues el legislador sectorial competente según la materia conserva la capacidad de distribuir “poder local” en esos ámbitos. Sin embargo, es necesario precisar que, para que esto sea posible, el legislador quedará ahora vinculado al cumplimiento de las exigencias introducidas en el artículo 25 por el reformulado apartado 3 y los nuevos apartados 4 y 5. Estas exigencias incluyen la necesidad de evaluar la conveniencia de la atribución competencial atendiendo a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, de traducir esa evaluación en una memoria económica, de asegurar la dotación de recursos necesarios, de no generar un mayor gasto público, y de garantizar en todo caso que el reconocimiento de la competencia local no produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública. El Tribunal Constitucional considera que esta regulación más estricta no es censurable, ya que se trata de una opción política del legislador básico que quiere evitar que se atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas, o que se atribuyan competencias sin sopesar previamente el impacto económico que puede implicar la atribución de una nueva responsabilidad local.

Como puede fácilmente deducirse, el Tribunal Constitucional quiere evitar una posible interpretación de las competencias municipales propias del artículo 25.2, en el sentido de que las mismas solo pueden reconocerse en los ámbitos que enumera de forma expresa. Sin embargo, aunque esa lectura queda neutralizada por la STC 41/2016, también es cierto que la LRSAL traslada ahora al legislador sectorial la carga de cumplir con unos requisitos anteriormente inexistentes. Es más, esta carga no solo opera en materias no incluidas en el listado del artículo 25.2 LBRL, sino también en las que se mencionan expresamente en el mismo. Cuestión distinta es la dificultad de constatar el efectivo cumplimiento de las exigencias impuestas por los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25, tratándose, como se trata, de una actuación legislativa.

La doctrina anterior lleva al Tribunal Constitucional a declarar, en la misma STC 41/2016, la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias de la LRSAL antes mencionadas, y también de la disposición adicional undécima, directamente ligada a las dos transitorias, no tanto por el hecho de reconocer que competencias anteriormente locales pasan a ser ahora autonómicas, cuanto por la imposibilidad de poderlas “devolver” a los entes locales, si así lo quiere el legislador autonómico y se cumple con las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL. Esta declaración parece del todo coherente con la interpretación dada al artículo 25.2 LBRL, y con el principio de que el Estado no puede establecer un *numerus clausus* de competencias locales propias, en ámbitos materiales o sectores sobre los

cuales las comunidades autónomas dispongan de competencias legislativas. El Tribunal Constitucional es muy claro sobre este principio, al declarar que el Estado solo puede prohibir que se desarrollen competencias en el nivel local cuando disponga de la competencia en la materia de que se trate, al mismo tiempo que solo las comunidades autónomas pueden atribuir competencias, o prohibir que se desarrollen en el nivel local, en las materias de su competencia.

- En el ámbito local y sobre todo en el nivel municipal, se han reconocido tradicionalmente cláusulas generales habilitantes para que los municipios, además de las competencias propias atribuidas específicamente por la ley, puedan promover actividades o servicios en beneficio de sus vecinos. Este tipo de cláusula genérica también la reconoce la Carta Europea de la Autonomía Local en su artículo 4.1, cuando declara que las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Obsérvese que el concepto “dentro del ámbito de la ley” no es equivalente al de “atribuido por ley”, lo que permite apreciar la voluntad de dotar a los entes locales de una capacidad general de actuación, siempre que no vaya contra la ley o se incurra en un supuesto de incompetencia como los dos expresados.

La LRSAL no ha eliminado esta capacidad de actuación, pero sí que la ha limitado notablemente con la nueva redacción dada al apartado 1 del artículo 25 y la supresión del artículo 28 LBRL. Estos dos preceptos reconocían cláusulas habilitantes especialmente abiertas, que desaparecen con la LRSAL. Sin embargo, su desaparición no es absoluta en la medida en que el artículo 7.4 LBRL, modificado por la LRSAL, admite la posibilidad de que las entidades locales puedan ejercer competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Para verificar que se cumplen estos requerimientos, la ley exige los informes preceptivos y vinculantes de la Administración competente en la materia, y de la que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Parece evidente que la sujeción de estas competencias “impropias” a los referidos informes vinculantes supone que su posibilidad de ejercicio pasa a depender *de facto* de la voluntad de otras Administraciones, lo que debilita notablemente la garantía de ese poder de actuación local, y sobre

todo el componente de libre ejercicio del mismo al que alude la Carta Europea de la Autonomía Local. Sin embargo, el Tribunal soslaya esta posible recriminación en la STC 41/2016, considerando que en un modelo básico que ya atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (los servicios mínimos del artículo 26 LBRL) y que permite a las leyes sectoriales atribuir específicamente competencias propias, o incluso obliga a que lo hagan “en todo caso”, en determinados ámbitos materiales (los incluidos en el artículo 25.2 LBRL), no puede apreciarse una vulneración de la autonomía local, pues parece evidente que el supuesto que contempla el artículo 7.4 LBRL no puede reconducirse a ámbitos o sectores en los que concurran intereses locales de especial “intensidad”.

El Tribunal parece establecer, en este punto, un criterio de “irrelevancia” de este potencial ámbito de actuación a los efectos de la garantía institucional de los entes locales, presumiendo que las competencias propias de los artículos 25.2 y 26 LBRL ya cumplen esta función de garantía institucional básica. Sin embargo, esta interpretación no parece demasiado convincente, porque supone admitir en la práctica la desaparición o anulación de un poder autónomo local de actuación considerado necesario y justificado, por ser el municipio la entidad local básica que debe procurar, en primera instancia, la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad que lo integra.

- Respecto de las competencias delegadas, la LRSAL también ha introducido nuevos condicionantes en el artículo 27 LBRL que, en palabras del Tribunal Constitucional, añaden a la lógica inicial de permitir una mayor descentralización de servicios cuando puedan existir intereses locales involucrados otra nueva, como es la utilización de esta técnica como mecanismo de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales, garantizando al mismo tiempo la suficiencia financiera del municipio.

El Tribunal no hace objeción alguna a la nueva regulación, y es difícil hacerlo, porque la LRSAL refuerza un punto débil de la delegación, como es que la misma se produzca en las condiciones adecuadas para que la competencia sea ejercida sin menoscabo de los recursos y medios locales, y que la aplicación de esta técnica responda a una decisión planificada y de mejora de la gestión pública.

Ahora bien, esto no supone ignorar que la técnica de la delegación no es un elemento nuclear de la garantía de la autonomía local, pues presupone que la titularidad de la competencia continúa siendo de otra Administración, y ello conlleva someter el ejercicio local de estas competencias a la dirección y el control de la Administración delegante. Las competencias delegadas no son un instrumento de atribución competencial que pueda dar cumplimiento

a la garantía “material” de la autonomía local, ni pueden ser tampoco un sustituto o una alternativa a las categorías competenciales que presuponen la titularidad local de la competencia y su libertad de ejercicio. Es importante hacer esta precisión en coherencia con lo que antes se ha dicho sobre las competencias propias, y especialmente sobre la reformulación efectuada por la LRSAL de las cláusulas competenciales de habilitación general.

5

Las funciones de coordinación y cooperación provincial sobre los servicios municipales

- El artículo 26 LBRL establece los servicios mínimos que deben prestar los municipios, atendiendo al rango de población que el mismo precepto determina. Estos servicios deben ser considerados como competencias propias municipales, como se deduce del carácter obligatorio de su prestación. En este caso, es la propia LBRL la que atribuye la competencia local de forma directa, a diferencia de lo que ocurre con las competencias propias del artículo 25.2 LBRL, en que la atribución competencial completa y concreta requiere la actuación complementaria del legislador sectorial. Las competencias relativas a los servicios mínimos guardan también una estrecha conexión con la función municipal de garantizar a la comunidad vecinal los servicios básicos, lo que tiene su correlato en el derecho de estos vecinos a exigir la prestación o, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio.

El apartado 2 del artículo 26 encarga a la diputación o entidad equivalente la coordinación de los servicios más importantes mencionados en el apartado 1 del mismo precepto respecto de los municipios con población inferior a los 20 000 habitantes. Esta función de coordinación puede consistir en la prestación directa de los servicios por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de cooperación. No hay duda alguna de que la coordinación provincial incide de lleno sobre competencias municipales que configuran el “núcleo duro” del contenido material de la autonomía municipal. Aunque, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, la función de coordinación supramunicipal no resulta incompatible con la gestión autónoma de las competencias, no hay duda alguna de que los instrumentos de coordinación, según cómo se establezcan y definan, pueden incidir de forma relevante sobre aquella.

Este problema se hacía especialmente patente en el proyecto de la LRSAL, cuando amparaba bajo la coordinación una subrogación “de facto”

por las diputaciones en la gestión de los servicios mínimos de los municipios de población inferior a los 20 000 habitantes. Sin embargo, ese planteamiento fue corregido, y el apartado 2 del artículo 26 LBRL precisa claramente que la coordinación provincial deberá hacerse en todo caso “con la conformidad de los municipios afectados”. El Tribunal Constitucional valora de forma especial esta garantía cuando en la STC 111/2016, de 9 de junio, afirma textualmente que las técnicas de coordinación previstas por el artículo 26.2 LBRL no ponen en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada, “habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas”. En este sentido, la sentencia enfatiza el carácter voluntario de la coordinación, y establece una conexión directa con la competencia provincial reconocida en el artículo 36.1.h) LBRL, cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter voluntario o consentido de estas fórmulas de coordinación.

Estas consideraciones permiten al Tribunal avalar, desde el punto de vista constitucional, la cooperación provincial en la prestación de los servicios municipales, tanto de forma directa como por medio de fórmulas de gestión compartida; aunque es necesario destacar la advertencia que hace la sentencia respecto de los planes o instrumentos en que se pueda concretar la coordinación de los servicios, en el sentido de que no puede excluirse en abstracto que esos planes puedan llegar a diseñar instrumentos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de la autonomía local. Aunque el Tribunal no es muy explícito en este punto, parece que la voluntad que quiere expresar es que los planes de cooperación no pueden ser elaborados de forma que condicionen “de facto” el principio de voluntariedad, o, dicho de otra manera, que vengán a desvirtuar materialmente la exigencia de “conformidad” municipal que el precepto impone. El Tribunal advierte de ese riesgo y reconduce el problema al plan provincial y no a la ley, sin que ello repercuta por tanto sobre la constitucionalidad del artículo 26.2 LBRL.

Pero, para el Tribunal, este precepto plantea un problema constitucional de otra índole, que afecta a las competencias de las comunidades autónomas, ya que prevé la intervención de la Administración del Estado en el ejercicio de la función de coordinación provincial. El artículo 26.2 LBRL establece que la diputación debe proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación de los servicios, y que este “decidirá” sobre la propuesta formulada, que deberá contar, además, con el informe preceptivo de la comunidad autónoma, si es la Administración que ejerce la tutela financiera. El Tribunal Constitucional considera que la intervención estatal tiene naturaleza ejecutiva, y constata que esta clase de competencia

la tienen atribuida las comunidades autónomas tanto respecto de los servicios afectados como respecto de la competencia sobre régimen local. En consecuencia, la considera inconstitucional.

El problema derivado que esta “depuración” parcial del precepto suscita es que el artículo 26.2 LBRL no establece ahora ningún condicionante sobre la actuación de las diputaciones, pues la anulación de las referencias al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no implica su sustitución automática por la intervención de un órgano autonómico equivalente. Así se desprende de la STC 168/2016, de 6 de octubre [FJ 5.a)], cuando el mismo Tribunal reproduce el tenor literal del precepto tal y como ha quedado después de la STC 111/2016. Esto no significa, sin embargo, que el legislador autonómico no pueda reintroducir este condicionante en ejercicio de sus competencias, pues la inconstitucionalidad apreciada no lo es por la intervención en sí misma, sino por la Administración competente para ejercerla.

- El artículo 36.2.a) LBRL regula los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, que constituyen uno de los instrumentos básicos del ejercicio de la función de cooperación y coordinación provincial, y también uno de los más importantes. Estos planes cuentan con una gran tradición en el ámbito local, y no se trata, pues, de ninguna novedad. Su finalidad es la de programar la actuación provincial con carácter anual a los efectos del ejercicio de las funciones de coordinación de los servicios municipales, de la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, y de la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y, en su caso, el fomento y la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios.

Como reconoce la STC 111/2016, los planes provinciales de cooperación se incardinan en el núcleo funcional característico de las diputaciones, en cuanto entidades determinadas por la agrupación de municipios, diseñadas especialmente para cooperar con los municipios y garantizar en última instancia por esa vía la prestación de los servicios municipales. El Tribunal añade ahora que esta función provincial sirve también para garantizar objetivos constitucionales indeclinables, como son los de eficiencia en el uso de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, como norma de conducta impuesta a los poderes públicos por la reforma del artículo 135.2 CE.

Dicho esto, la reforma del artículo 36.2 a) LBRL realizada por la LRSAL ha introducido un nuevo párrafo (segundo), de acuerdo con el cual, cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial “fórmulas de prestación unificada o supramunicipal” para reducir dichos costes.

Este nuevo párrafo introduce en el plan provincial de cooperación un elemento que puede llevar a su límite el concepto de coordinación, puesto que las fórmulas de prestación unificada o supramunicipal pueden ser entendidas como una sustracción de la capacidad de decisión propia y autónoma de los municipios, según cómo se articulen. El Tribunal Constitucional es consciente de este problema, y admite que el artículo 36.2.a) LBRL no predetermina de forma suficientemente clara la competencia provincial atribuida, ni precisa los detalles que pudieran garantizar que las fórmulas de gestión “unificada” que efectivamente se impongan asegurarán al ayuntamiento márgenes decisorios correlativos a la intensidad de los intereses municipales implicados. Y esta indeterminación podría llevar, según el propio Tribunal, a que la coordinación establecida por las diputaciones al aprobar los planes se concrete en el ejercicio de facultades “virtualmente autoatribuidas”, es decir, a que el alcance del “cierto poder de dirección” que implica la coordinación sea decidido por la propia diputación.

Esta interpretación no toleraría, según la jurisprudencia constitucional, el contraste con los artículos 137 y 140 CE, pues significaría que el párrafo segundo del artículo 35.2.a) LBRL atribuiría por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance es libre de fijar la propia diputación, a través de sus planes de cooperación. Sin embargo, el Tribunal entiende que este resultado no deriva necesariamente del precepto, y que caben otras interpretaciones compatibles con la autonomía local, motivo por el cual entiende que cabe una interpretación conforme a la Constitución, y decide llevarla a fallo.

Más allá de esta interpretación conforme, es importante destacar que el Tribunal ofrece una solución para paliar la indeterminación que ofrece el párrafo segundo del artículo 36.2.a) LBRL, remitiendo al efecto a la legislación autonómica para que concrete el alcance de esta norma básica, de manera que por esta vía se establezcan los límites de las facultades provinciales. En realidad, el Tribunal Constitucional está llamando a una intervención legislativa de garantía que resultaría no solo conveniente, sino incluso necesaria, porque entiende que el precepto “precisa de complementos normativos” que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios.

En cualquier caso, es evidente que la inclusión en los planes provinciales de cooperación de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal suscita un problema de índole constitucional, correctamente apuntado por el Tribunal, que las diputaciones deben tener especialmente en cuenta en el momento de confeccionar sus planes, a fin de no incurrir en la situación denunciada en la STC 111/2016, y evitar una impugnación de los propios

planes por este motivo. Al mismo tiempo puede desprenderse de la sentencia un mandato dirigido al legislador autonómico para que, por vía normativa, desarrolle y concrete el precepto básico en unos términos que aseguren la interpretación conforme a la Constitución, para garantizar la autonomía municipal en el sentido que indica la misma sentencia. Se está llamando así a una intervención normativa autonómica, que establezca un equilibrio entre el poder de dirección inherente a la facultad de coordinación y la necesidad de que las directrices o fórmulas resultantes del ejercicio de esta facultad respeten unos márgenes mínimos de participación municipal.

