

QDL49

**Ponencias,
crónicas y
notas**

Reflexiones en el ámbito local con ocasión de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO
*Secretario general de la Diputación de Sevilla y del Con-
sorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla*

1. Diagnóstico evolutivo

- 1.1. Temor inicial del municipalismo español: de los anteproyectos a la Ley
- 1.2. La aprobación de la LRSAL: la contraofensiva autonómica

2. Incidencia de la Ley en:

- 2.1. Los propios municipios
- 2.2. Repercusión ciudadana
- 2.3. El sector público local (organismos autónomos, entidades públicas empresaria-
les, sociedades públicas, consorcios locales, fundaciones...)
- 2.4. El papel de las diputaciones provinciales
- 2.5. Mancomunidades y consorcios

3. El estado de la cuestión tras las sentencias del Tribunal Constitucional

4. Resumen de consideraciones de la STC 107/2017, de 21 de septiembre, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local

5. Idea-epílogo

Artículo recibido el 15/01/2019; aceptado el 12/03/2019.

Resumen

El Tribunal Constitucional, de forma progresiva y secuenciada a través de sus sentencias, ha puesto a la LRSAL en su sitio. Aquellas turbulentas aguas -conocidas como LRSAL- que bajaban desde el legislador estatal hasta los entes locales españoles, tras la travesía del Tribunal Constitucional, han menguado en su intensidad hasta convertirse en un río relativamente tranquilo en el que se puede «navegar». El posicionamiento diseccionado del Tribunal Constitucional sobre la reforma de la LBRL permite ya aplicar una ley con criterios de seguridad jurídica que, cinco años antes, pocos eran capaces de predecir.

Palabras clave: *autonomía local; comunidades autónomas; competencias; recursos de inconstitucionalidad.*

Some thoughts in the local sphere about the Spanish Constitutional Court's case law on the Law on Rationalization and Sustainability of the local administration

Abstract

The Spanish Constitutional Court has progressively addressed the challenges of the Law on Rationalization and Sustainability of the local administration. The initial controversy about this piece of legislation has decreased thanks to the Constitutional Court. The intervention of the Court allows the application of the law with certain legal certainty and this seemed unpredictable five year ago.

Keywords: local autonomy; Autonomous Communities; competences; constitutional complaint.

1

Diagnóstico evolutivo

Conviene recordar el contexto inicial de la situación, es decir, qué pasó en el mapa territorial local español desde que aparecieron los primeros anteproyectos de la, a la postre, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) -BOE de 30 de diciembre de 2013-, y cómo esa sensación inicial que ahora describiremos se fue agudizando a medida que iban apareciendo nuevos anteproyectos de ley en una casi interminable espiral de estos.

1.1

Temor inicial del municipalismo español: de los anteproyectos a la Ley

Para no hurgar en las heridas del pasado, veamos tres botones de muestra que ejemplarizan el sentir del municipalismo español ante la nueva Ley y cuya visualización social se asomaba desde los propios medios de comunicación.

Así, el diario *El Mundo*, en su edición de 8 de marzo de 2013, incorporaba un artículo de opinión de los catedráticos Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuentes que, bajo el título «Una reforma alicorta», subtitulaba «Los autores opinan que el Gobierno no conseguirá modernizar la Administración local».

Por su parte, el *Diario de Sevilla*, en su edición de 24 de noviembre de 2012, incluía un artículo de Rafael Salgueiro y Román Gómez-Millán, que afirmaban que el «Anteproyecto de Ley supone una modificación profunda del marco legal de los ayuntamientos con el objetivo de racionalizar su estructura, clarificar sus competencias y fortalecer su control presupuestario».

El último ejemplo, entre los muchos que se pueden encontrar, lo constituye un artículo de esos años en la *Revista Democracia y Gobierno Local*, de la Fundación Democracia y Gobierno Local, que se titulaba «Los Gobiernos locales enseñan su cartas ante la reforma del régimen local», y en el que se sintetizaba el posicionamiento de la FEMP, con una serie de medidas alternativas a las que se proponían desde el Anteproyecto de Ley, ya que este no convenía a los municipalistas.

Finalmente se publica la LRSAL -parece mentira que ya hayan pasado 5 años-.

No podemos dejar pasar por alto dos hitos jurídicos que ya advertían y ponían en tela de juicio parcial los postulados de la reforma, como fueron los dos dictámenes del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Ley. Estos dictámenes fueron el 567/2013, emitido sobre el Anteproyecto de 26 de mayo, y

otro posterior, el 338/2014, solicitado por el alcalde de Barcelona, con motivo de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local.

Especialmente crítico con la Ley fue el primero de ellos, que obligó al Gobierno a una modificación sustancial de los aspectos más espinosos del Anteproyecto en relación con su posible inconstitucionalidad. El segundo de ellos sigue poniendo en la duda de la constitucionalidad tanto el papel de coordinación de las diputaciones provinciales en relación con los servicios públicos prestados por los municipios con un excesivo coste efectivo, como la posible sustitución de acuerdos plenarios por la junta de gobierno si aquel no consiguiera aprobar determinados asuntos con el quórum requerido (ya declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional).

1.2

La aprobación de la LRSAL: la contraofensiva autonómica

Aunque sea una ley estatal que tiene como destinatarias a las entidades locales, no puede desconocerse la incidencia de la misma en el régimen competencial de las comunidades autónomas, en base a las competencias que han ido asumiendo estas en materia de régimen local en sus estatutos de autonomía. En otras palabras, si en una de las interpretaciones más rígidas de la LRSAL las entidades locales no pudieran asumir competencias que tuvieran reconocidas por las leyes autonómicas existentes a la entrada en vigor de aquella, ello supondría un desapoderamiento competencial a las comunidades autónomas, con un claro desplazamiento no solo de su normativa legal y reglamentaria, sino también, lo que es más grave, de sus propios estatutos de autonomía.

Esta reflexión motivó esencialmente las reacciones contrarias a la Ley por parte de varias comunidades autónomas, paradójicamente de diferentes signos políticos, lo que dio lugar a dos iniciativas jurídicas para contrarrestarla:

- Interposición de diversos recursos de inconstitucionalidad (BOE n.º 132, de 31 de mayo) por las Asambleas o Parlamentos de Extremadura, Andalucía, Cataluña, Asturias, Navarra, y los Gobiernos de Andalucía, Cataluña y Canarias.

- Aprobación por las comunidades autónomas de disposiciones normativas propias de aplicación (interpretación) «disuasorias» de la Ley también, y -continúa la paradoja- de distinto signo político. Por ejemplo:

- Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León.

- Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, del Gobierno de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.

- Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL en Galicia.

- Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y continuidad de los servicios públicos en La Rioja.

- Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, de medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL.

..., así hasta once.

Estas normas autonómicas supusieron una tregua o «alto el fuego» en el convencimiento de que lo más conveniente y sensato para todos era esperar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La prueba evidente de esta tregua fue que el Estado no interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad contra las normas autonómicas disuasorias –al menos que yo conozca-, lo que podía haber hecho perfectamente si hubiese entendido que eran normas dictadas para eludir la aplicación de la LRSAL.

De hecho este «alto el fuego» se plasmó, por ejemplo en Andalucía, con el Acuerdo de 30 de julio de 2014 de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL en Andalucía, y que concluyó con el Acuerdo interpretativo de 18 de febrero de 2015, publicado en el BOJA de 23 de marzo de 2015.

2

Incidencia de la Ley en:

2.1

Los propios municipios

Inicial.- Las entidades locales han sufrido un proceso de transición iniciado con el desasosiego y la incertidumbre que generó la necesaria aplicación de la Ley por su entrada en vigor. La dificultad interpretativa de la misma, las diferentes versiones doctrinales sobre su aplicación, el cumplimiento de los primeros plazos que obligaban a la adopción de acuerdos, la confusión del régimen competencial y prestacional de servicios públicos, etc., provocaron una dispersa, desigual, atomizada y heterogénea aplicación inicial de la misma, con el lema subyacente de los responsables políticos –de todo signo- de «no queremos ser los últimos en aplicarla pero tampoco vayamos a ser los primeros».

La oposición a la Ley de la mayor parte del municipalismo español no se hizo esperar. De tal forma, comenzó a ponerse en marcha el tortuoso engranaje procedimental para la presentación por parte de los municipios y provincias del «conflicto en defensa de la autonomía local» que, finalmente, fue presentado con el apoyo de más de 2300 municipios de España.

Intermedia. - En aquellas comunidades autónomas en las que no se aprobaron normas autonómicas para la aplicación de la LRSAL, su efectiva observancia por sus entidades locales no ha perdido los calificativos que se han enunciado con anterioridad. Los políticos y técnicos municipales la han ido aplicando a su leal saber y entender, bombardeando a las comunidades autónomas respectivas con numerosas consultas sobre «posibles duplicidades» para poder ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas. Este cierto desconcierto aplicativo de la Ley se acompañaba de sucesivas «notas explicativas» que el Ministerio de entonces publicaba en su web, sin el más mínimo rigor ni carácter jurídico, y a las que los operadores jurídicos nos aferrábamos como si de un maná iluminativo caído del cielo se tratara; y ello sin contar las numerosísimas consultas que entonces se realizaron al Ministerio, incluidas las de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

Tampoco me consta que se haya empezado a abordar de manera firme y decidida la aplicación real de las consecuencias que pudieran derivarse del cálculo de los costes efectivos de los servicios públicos para poder tomar las decisiones que la Ley prevé, sobre todo por las diputaciones provinciales. Quizá ello esté provocado por el serio aviso que el Consejo de Estado realizó al Gobierno sobre lo que a la postre sería una inconstitucionalidad de la Ley en este aspecto.

Sin embargo, en aquellas comunidades autónomas con normativa propia de aplicación más allá de la LRSAL se produjo una «suspensión aplicativa» *de iure* de esta Ley estatal, por haber aquellas «blindado» el régimen competencial autonómico de los entes locales que existía con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Por tanto, salvo en supuestos concretos –normalmente los vinculados a plazos–, no se ha notado ningún cambio destacado en estos municipios, ni desde el punto de vista organizativo, ni desde el punto de vista competencial-funcional-prestacional.

La situación financiera de las entidades locales es un termómetro cierto de la realidad actual. Las cifras hablan por sí solas. Si ha habido una Administración respetuosa y cumplidora de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera esa ha sido la Administración local. La reducción de su déficit y su minoritaria cifra de endeudamiento en comparación con el global del resto de Administraciones públicas es un hecho incontestable, reconocido

por el propio Ministerio. La revista *La Administración Práctica* de mayo de 2018, en las págs. 19 a 21, detalla las cifras a este respecto:

«Hay que recordar que el subsector de entidades locales tiene superávit presupuestario desde 2012. En 2016, este superávit alcanzó el 0,6 % del PIB tras un esfuerzo de consolidación fiscal desde 2011 de 11 180 millones de euros, de los que 5671 han sido por reducción del gasto. Además, ese superávit ha llevado a disminuir su nivel de deuda a un ritmo muy intenso. Su endeudamiento en 2016, último con datos oficiales, fue del 2,9 % del PIB (32 094 millones de euros por debajo del objetivo fijado para 2020 por la L.O. 2/2012 de 27 de abril LOEPySF), tras una reducción de 12 000 millones de euros en cuatro años».

En consecuencia, uno de los motivos en que se sustentaba la reforma emprendida por la LRSAL ha perdido su sentido, pero no porque en este aspecto esa Ley haya tenido virtualidad alguna, sino porque ha heredado una situación positiva en las finanzas locales por aplicación de las medidas contenidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La herramienta utilizada principalmente para tal objetivo han sido los planes de ajuste que muchos municipios han tenido que utilizar y en los que las medidas más dolorosas han sido, sin duda, los expedientes de regulación de empleo. Ciertamente es que otros muchos municipios estaban en una situación financiera bastante aceptable y no tuvieron que acudir a tal herramienta para cumplir sus objetivos de déficit, por ejemplo los de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2.2

Repercusión ciudadana

Poco importaba al ciudadano, preocupado por intentar sobrevivir en la crisis que afectaba a las familias, quién tiene o debe prestar los servicios públicos. Lo que quiere el ciudadano es que no se los recorten y que no suban los precios de los destinados a satisfacer las necesidades más primarias.

En ninguna encuesta aparece, ni por asomo, que la planta local, el papel de las diputaciones provinciales o el mantenimiento de la autonomía local de los municipios constituya no una preocupación, sino ni siquiera una ocupación en la mente sociológica de los ciudadanos. Sí aparece en primera línea la regeneración democrática, el menosprecio a los servidores públicos, especialmente a los políticos, y la lucha contra la corrupción. Confiamos en que la efectiva aplicación de las leyes estatal y autonómicas de transparencia y

buen gobierno ayude a fortalecer la credibilidad ciudadana en las instituciones públicas.

2.3

El sector público local (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades públicas, consorcios locales, fundaciones...)

La LRSAL modificaba la disposición adicional novena LBRL, que ordenaba un redimensionamiento del sector público local, con tres consecuencias diferenciadas:

- Necesaria adscripción de estos entes a una entidad local.
- Necesidad de saneamiento financiero mediante un plan de corrección con amenaza de automática disolución si no se cumpliera.
- Transmisión obligatoria de participaciones en este tipo de entidades en los supuestos que la Ley prevé.

Sin datos objetivos que lo corroboren, solo de las informaciones que me llegan de los compañeros secretarios de los ayuntamientos, puede afirmarse que han sido pocos los ayuntamientos que han dado cumplimiento a los plazos y obligaciones contenidas en dicha disposición adicional, sobre todo en las previstas «disoluciones automáticas», que nunca nadie llegó a saber cómo se materializaban en expedientes administrativos.

En relación con la adscripción a una entidad local de los entes del sector público local, me consta que algunas entidades locales de mayor entidad -como la Diputación de Sevilla- sí han procedido a clasificar los entes en alguno de los grupos que establece la Ley, así como a adecuar los contratos que existieran de sus directivos. Pero esto se ha producido en mayor medida respecto a organismos autónomos y sociedades de capital íntegramente municipal, estando pendiente respecto a consorcios o fundaciones, ya que el propio Ministerio plantea dudas de adscripción de este tipo de entes a alguna de las Administraciones que lo integran.

2.4

El papel de las diputaciones provinciales

Las diputaciones provinciales no estaban ni están preparadas para la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos municipales a que la Ley les obliga en el supuesto de que el coste efectivo de estos en los ayuntamientos sea mayor que el de la diputación.

Es cierto que la diputación mantiene su labor de entidad consultora y de asesoramiento técnico, económico y jurídico a los ayuntamientos, pero debe

iniciar un proceso de transformación en función de las nuevas competencias prestacionales que se le atribuyen, bien directamente (art. 36), bien en su función de coordinación con los municipios de su territorio, probablemente mediante el mantenimiento de la planta de mancomunidades y consorcios, curiosamente entidades a cuya línea de flotación la LRSAL apuntó directamente.

Esta segunda función coordinadora prestacional subsidiaria (art. 26.2) constituye, sin duda, una de las fundamentaciones jurídicas de mayor peso para avalar la inconstitucionalidad de esta parte de la Ley, como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su dictamen de 22 de mayo de 2014, emitido con motivo de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local suscrito por más de 2300 ayuntamientos, cifra que supera la de 1160 que la Ley exige para la interposición y que supone una población de unos 16,5 millones de habitantes, superior a la de 7,9 millones –aproximadamente- que se exigen para dicha interposición.

2.5

Mancomunidades y consorcios

Respecto a las mancomunidades debemos afirmar que el texto final de la Ley ha amortiguado sobresalientemente las previsiones iniciales que sobre estas entidades supramunicipales contenían los distintos anteproyectos, que llegaron a abogar por una supresión masiva de estas.

El único aspecto de interés para las mancomunidades se contiene en la disposición transitoria undécima LRSAL, que establecía un plazo de seis meses para adaptar sus estatutos a lo dispuesto en el art. 44 LBRL, que, curiosamente, no se ha modificado finalmente, aunque en los anteproyectos se preveían distintas regulaciones de él.

Si las mancomunidades solo pueden tener por objeto obras y servicios de los enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL, desde la aprobación del Decreto 7/2014 por la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, se entendió, en una interpretación extensiva, que también podrán incluir o mantener en su objeto cualquiera de las competencias o los servicios públicos establecidos en la Ley de Autonomía Local de Andalucía para los municipios.

En lo referente a los consorcios, se ha producido una importante modificación de su régimen jurídico, no tanto por la aprobación de la LRSAL cuanto por la modificación de la LRJAP y PAC mediante la introducción de una disposición adicional vigésima, cuya principal consecuencia es la adscripción de estos entes supramunicipales a alguna de las Administraciones

que lo integran, y, posteriormente, por la regulación actualmente vigente de la Ley 40/2015 (LRJSP).

De las 1020 mancomunidades y de los 195 consorcios que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tenía catalogados en 2013, desconozco qué porcentaje de ellos ha iniciado o terminado su proceso de adaptación estatutaria. Me temo que pocos.

3

El estado de la cuestión tras las sentencias del Tribunal Constitucional

Los ataques constitucionales a la LRSAL provenían de diferentes fuentes:

- Ocho recursos de inconstitucionalidad fueron formulados por los Gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Canarias, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por los Parlamentos autonómicos de Extremadura, Cataluña y Andalucía, y por el Parlamento Foral de Navarra.

- Uno, por representantes de los grupos parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, UPyD y Mixto en el Congreso de los Diputados.

- Otro, como planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local formulado por más de 2300 ayuntamientos.

- El presentado por el Defensor del Pueblo frente a la disposición adicional tercera.

En 2014, con motivo de una intervención en el Centro de Estudios Andaluces, ya aventuré que resultarían decisivos los pronunciamientos que tenían que producirse por el Tribunal Constitucional con motivo de los recursos (más el conflicto en defensa de la autonomía local) interpuestos:

Entonces ya vaticinaba una:

-Estimación total (poco probable)

-Desestimación total (poco probable)

-Estimación parcial (probable)

Si se desestimaban los recursos, y por tanto se consideraba por el Tribunal Constitucional que la Ley era conforme con el bloque de constitucionalidad, ello conllevaría la anulación de la normativa autonómica disuasoria, aprobada con posterioridad a la LRSAL, a la que hemos hecho referencia en el apartado 1.2 de estos comentarios.

Siguiendo a Antoni Bayona Rocamora (*Cuadernos de Derecho Local [QDL]*, n.º 43, febrero de 2017, págs. 284 y ss.), comentamos fundamentalmente las SSTC 41, 111, 168 y 180 de 2016.

Estas cuatro sentencias han centrado su atención en temas de notable trascendencia desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas, al tratarse de recursos interpuestos por estas, por lo que parece lógico esperar que el debate constitucional del impacto de la LRSAL sobre el principio de autonomía local fuera resuelto en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local.

Estructuremos, como ha hecho el autor del artículo, el estudio de las conclusiones de sentencias en cuatro grandes apartados:

a) 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 en la STC 82/1982, 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. Se trata, por tanto, de un marco regulador de los entes locales «compartido» entre el Estado y las comunidades autónomas.

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 como reduciéndolas al mínimo tolerable, por la garantía institucional que se desprende de la Constitución. Esta doctrina sobre la «flexibilidad» o «bidireccionalidad» de la legislación básica supone una novedad, pues el Tribunal no había tenido ocasión de pronunciarse hasta ahora respecto de una legislación de clara tendencia reductora o limitadora de algunas competencias tradicionalmente reconocidas a los entes locales.

Respecto a la distribución de competencias estatales y autonómicas sobre la Administración local, 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.

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).

b) 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 especialmente, creación de nuevos municipios y fusión de los mismos, y regulación de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.

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.

El Tribunal recuerda la doctrina establecida en la STC 103/2013, que ya había anticipado que la competencia del art. 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.

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.

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. La opción del legislador ha sido la de eliminar este tipo de entidades locales, y transformarlas en estructuras desconcentradas del municipio. 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. Esta medida proyecta sus efectos sobre las entidades ya existentes.

El Tribunal Constitucional 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. Se trasluce una filosofía del legislador de clara desconfianza hacia los entes municipales descentralizados, en lo que afecta a su desempeño económico y presupuestario.

En cambio, sí tacha de inconstitucionalidad el que el legislador estatal llegue a determinar que órgano autonómico debe adoptar, en su caso, el acuerdo de disolución, pues eso ya corresponde a la potestad de autoorganización de la comunidad autónoma.

c) 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 las competencias locales, especialmente en el ámbito municipal.

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 y en los ámbitos materiales en los que las leyes sectoriales pueden reconocer competencias propias a los municipios.

La LRSAL reduce o sencillamente suprime algunas materias incluidas en el listado original del artículo 25.2 LBRL. Lo mismo puede decirse de los servicios mínimos municipales del artículo 26 LBRL.

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.

La doctrina anterior lleva al Tribunal Constitucional a declarar, en la STC 41/2016, la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL, y también de la disposición adicional undécima, directamente ligada a las tres 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.

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 Autonomía Local en su artículo 4.1.

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.

El Tribunal, en la STC 41/2016, considera que es 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 sectoria-

les estatales o autonómicas atribuir específicamente competencias propias, o incluso obliga a que lo hagan «en todo caso», en determinados ámbitos materiales, no pudiendo apreciarse una vulneración de la autonomía local.

La solución al recorte competencial: el reconocimiento como competencias propias locales de las que cada legislación autonómica sobre régimen local ha reconocido a las entidades locales. Véase, a modo de ejemplo, la amplitud de competencias de los municipios andaluces por aplicación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

d) Las funciones de coordinación y cooperación provincial sobre los servicios municipales.

El artículo 26.2 encarga a la diputación o entidad equivalente la coordinación de los servicios más importantes mencionados en el art. 25.1 respecto de los municipios con población inferior a 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. 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, puede incidir de forma relevante sobre aquella.

El Tribunal Constitucional afirma que las técnicas de coordinación previstas por el art. 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».

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. El Tribunal Constitucional 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.

Como reconoce la STC 111/2016, los planes provinciales de cooperación se incardinan en el núcleo funcional característico de las diputaciones. 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.

El Tribunal Constitucional admite que el artículo 36.2 a) LBRL no predetermina de forma suficientemente clara la competencia provincial atribuida. Y esta indeterminación podría llevar 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 el contraste con los artículos 137 y 140 CE. 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.

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.

4

Resumen de consideraciones de la STC 107/2017, de 21 de septiembre, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local

Como punto de partida, y como afirma la propia sentencia, «que estemos ante un conflicto promovido por múltiples ayuntamientos españoles en defensa de su autonomía frente a una profunda reforma de la legislación estatal sobre bases del régimen local y haciendas locales no está exento de consecuencias. Los municipios recurren la LRSAL porque, afirman, vulneraría su autonomía constitucionalmente garantizada al atribuir determinados poderes a las comunidades autónomas, razonando así motivos de impugnación que, naturalmente, no han planteado los Gobiernos y Parlamentos autonómicos».

La Sentencia también reconoce que entre los recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía local existen los mismos razonamientos impugnatorios en determinados temas que ya han ido resolviéndose por las sentencias precedentes. Por ello aquí solo vamos a destacar,

resumidamente, los fundamentos jurídicos de los tres temas novedosos con respecto a los recursos de inconstitucionalidad.

1.- Sobre posible vulneración de la autonomía garantizada a los municipios por el art. 7.4. LBRL

Estas competencias que el artículo califica como «distintas de las propias», el Tribunal Constitucional las ha adjetivado como «propias generales» (STC 41/2016, FJ 10, y 54/2017, FJ 3). Subraya el TC que hay que posicionar este artículo en un contexto normativo determinado, destacando que los informes a que aquel precepto remite para ejercer otras competencias no son, técnicamente, controles administrativos, sino «técnicas para la delimitación de competencias locales».

La prohibición de ejecución del mismo servicio incluida en este artículo no significa que se inhabilite al municipio para realizar las anteriormente llamadas competencias complementarias del art. 28, ya que el precepto viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, en general, en cualesquiera ámbitos de interés local.

La consecuencia de la duplicidad competencial no ha de ser necesariamente el informe contrario al despliegue de la prestación en el nivel municipal. Si el servicio que el municipio pretendiera «duplicar» fuese autonómico, la solución más ajustada a los principios de autonomía local y de proximidad puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local. Así, tendencialmente, cuando la ponderación de los intereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros.

No cabe identificar el concepto complementariedad con duplicidad. Una actividad complementaria no es, necesariamente, una actividad duplicada. Las comunidades autónomas, tanto cuando desarrollen como cuando apliquen la previsión controvertida, estarán vinculadas a la garantía institucional de la autonomía local y a la propia legislación básica.

El hecho de que este artículo, respecto al ejercicio por los municipios de competencias «propias generales», confíe a otras instancias políticas poderes decisorios mediante informes vinculantes, no infringe los arts. 137, 140 y 141 CE. La exigencia de estos informes se justifica en intereses de alcance supralocal (STC 41/2016, FJ 11b]). Tampoco es *per se* contrario a la garantía institucional de la autonomía local que municipios similares en términos poblacionales o socioeconómicos puedan alcanzar distintos volúmenes competenciales. Consecuentemente, el contenido de la cartera de servicios municipales puede ser muy diferente según las opciones políticas que desarrolle cada comunidad autónoma respecto de los entes locales de su ámbito territorial, en el marco de las coordenadas básicas estatales.

El art. 7.4 LBRL, al confiar un informe vinculante a la Administración competente por razón de la materia, lo que pretende es evitar duplicidades sin vulnerar el sistema constitucional de distribución competencial. Además, las Administraciones informantes -normalmente las comunidades autónomas, por la actual distribución de competencias- no podrán entrar en consideraciones de oportunidad.

2.- Impugnación del art. 26.2 LBRL, tras la depuración realizada por la STC 111/2016, FJ 12 d)

Sin negar la existencia de intereses específicos de la provincia, ni la sustantividad propia institucional de esta entidad territorial (STC 27/2016, FJ 4), destaca el TC la estrecha conexión entre los intereses y la organización provinciales y los municipales, ya que, en efecto, las diputaciones y los ayuntamientos conforman un mismo nivel local de Gobierno. Las tareas previstas en el art. 26.2 LBRL, cuando son desarrolladas por las diputaciones provinciales, presentan, en consecuencia, la siguiente característica: a través de los concejales que forman parte de la diputación, los ayuntamientos intervienen no solo en la programación de las medidas relativas a la gestión de aquellos servicios municipales, sino también en su aplicación y desarrollo (STC 111/2012, FJ 12 c]). Esta sentencia ha razonado que, en la aplicación del art. 26.2 LBRL por las diputaciones provinciales, el criterio determinante no es el económico, ni tampoco la decisión de otra Administración pública; es la voluntad municipal misma.

El art. 26.2 LBRL no determina precisamente las circunstancias habilitantes de una u otra técnica de coordinación voluntaria, pero, según razona la sentencia, ello no pone 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.

3.- Impugnación del art. 116 bis y de la disposición adicional novena LBRL, por entender que estas disposiciones penetran en el ámbito material reservado a ley orgánica por el art. 135.5 CE

Resume el Tribunal Constitucional de forma expresa y concluyente que ni la infracción de la CE, en general, ni el incumplimiento de sus normas sobre el sistema de fuentes, en particular, conllevan necesariamente la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.

5 Idea-epílogo

Apenas se habla ya de la LRSAL. Después de ser objeto de ríos de tinta el Tribunal Constitucional ha sentado los límites de su interpretación, que, en un gran porcentaje, ha sido declarada conforme a la Constitución y a la garantía institucional de la autonomía local. Pero claro, para lo demás, como una de las consideraciones y conclusiones más importantes del Alto Tribunal, siempre nos quedarán las comunidades autónomas...