



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 172/2014

(Pleno)

La Laguna, a 8 de mayo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 27/20113, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (EXP. 127/2014 RI)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

*Solicitud, carácter del Dictamen y legitimación del Gobierno.*

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias interesa la emisión de Dictamen preceptivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

La legitimación del Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.C.a) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

La solicitud viene acompañada del certificado del Acuerdo del Gobierno de Canarias adoptado en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2014 (artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), en cuya virtud se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la citada Ley 27/2013 (LRSAL) y, simultáneamente, solicitar el Dictamen de este Consejo. En tal acuerdo asimismo se acordó, por un lado, que por el Servicio Jurídico se siguieran las actuaciones pertinentes para la presentación del recurso y ulterior sustanciación ante el Tribunal Constitucional; por

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

otro, solicitar simultáneamente, como se ha expresado, el preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo, simultaneidad que, como en otras ocasiones ha indicado este Consejo, debería solicitarse previamente, anticipada petición que serviría mejor a los fines preventivos a los que atiende la función institucional de este Consejo Consultivo, de contribución a la defensa jurisdiccional de las competencias autonómicas, y a los fines de la jurisdicción constitucional debería ser preparatoria de la misma: anterior y no *ex post* a la interposición de los recursos.

El BOE de 30 de diciembre de 2013 publica la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por lo que la impugnación se ha acordado en el plazo de los tres meses legalmente dispuestos (art. 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC).

La posibilidad de solicitud simultánea a la adopción del acuerdo del Gobierno está prevista en los arts. 21 LCCC y 9.3 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Asimismo, obra en las actuaciones el informe preceptivo de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], que fundamenta la legitimidad de la interposición del referido recurso de inconstitucionalidad.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. El art. 162.1.a) de la Constitución Española (CE) reconoce legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el art. 32.2 LOTC atribuye legitimación para la interposición de estos recursos a los mismos órganos ejecutivos, previo acuerdo adoptado al efecto, si se trata de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. En el mismo sentido, los arts. 15.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y 23 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de Canarias.

## II

### *Fundamentación del recurso.*

1. El reproche de inconstitucionalidad se dirige contra los apartados Dos, Tres, Cinco, Siete, Ocho, Nueve, Diez, Trece, Diecisiete, Dieciocho, Diecinueve, Veinte, Veintiuno, Veintiocho, Treinta, Treinta y cuatro, Treinta y seis y Treinta y ocho del

artículo 1; los apartados dos y tres del artículo 2; las disposiciones adicionales segunda, novena y decimoquinta; las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima y las disposiciones finales cuarta y quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, por las razones que se explicitan en el Acuerdo del Gobierno al que se ha hecho referencia y a las que se aludirá al hilo del análisis de cada uno de los preceptos impugnados. No obstante, puede señalarse desde ahora que, en esencia, la inconstitucionalidad de los señalados preceptos y disposiciones gira en torno a una triple línea argumentativa: La vulneración de las competencias autonómicas en materia de régimen local, la lesión de la garantía institucional de la autonomía local en los términos constitucionalmente reconocidos y, finalmente, la vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 de la Constitución.

2. La cuestionada Ley 27/2013 tiene como objeto principal modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. No obstante, en sus disposiciones finales se modifican el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; y, finalmente, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Asimismo, se deroga la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. La Ley contiene abundantes referencias tanto a los principios de estabilidad presupuestaria y financiera como a medidas de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local.

De acuerdo con el Preámbulo de la Ley, la reforma del art. 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, con el objetivo de reforzar las obligaciones de cumplimiento de los límites de gasto por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales), que exige nuevas

adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero. Lo que comporta que las medidas de la LRSAL que no cuenten con el amparo de la L.O. 2/2012 serán inconstitucionales por "insuficiencia de rango".

La STC 134/2011 un detallado análisis sobre la naturaleza y alcance del principio de estabilidad presupuestaria y su relación con la Dirección General de la economía y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La reforma planteada persigue varios objetivos básicos: Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia»; racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Para alcanzar este objetivo, la ley define las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los Municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio, de tal forma que no asuman competencias que no les atribuya la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre Administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas. Otra de las medidas adoptadas en la ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes, lo que se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, o la atribución

a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios.

La Ley asimismo procede a la reestructuración del sector público local con el propósito de racionalización en función de su incidencia en el equilibrio presupuestario y se refuerza el control económico-presupuestario con ampliación de los mecanismos de control, incluidos los que garantizan la independencia de la función interventora.

Como última línea general y a los fines de favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, la ley limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas.

3. La Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en las materias 14 y 18 del art. 149.1 de la Constitución.

La invocación conjunta de ambos títulos competenciales se justifica en el Preámbulo de la Ley en los siguientes términos:

*“Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.*

*Precisamente esta estrecha vinculación determina que resulte justificada, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99, la cita conjunta de los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, sobre Hacienda general y Deuda del Estado, y en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, sobre Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha justificado no solo la cita conjunta de ambos títulos, sino con carácter limitado la prevalencia del referido a la Hacienda general en supuestos determinados. Así, ha precisado que dado que frecuentemente la regulación de la*

*Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia en la actualidad, el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esto es, el de la Hacienda general del artículo 149.1.14ª de la Constitución. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución”.*

*Así, la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución.*

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que en la fundamentación del recurso se cuestiona que en la Ley 27/2013 «ya no es la «máxima proximidad» el principio que ha de inspirar a la legislación que haga efectiva la garantía institucional de la autonomía local, sino la estricta “proximidad”, que más que un simple juego de palabras obedece a la intención de moderar el principio anteriormente reconocido, o su alcance, por la concurrencia de otro, el de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, por la forma en que figura expresado -con estricta sujeción-, parece el prevalerte».

Sin embargo, tal razonamiento no ha tenido posteriormente concreción en el acuerdo de impugnación, ya que el artículo que contempla la reformulación de tal principio (Art. 1.Uno de la LRSAL) no ha sido objeto de impugnación.

### III

#### *Observaciones sobre el recurso.*

1. Como antes se ha señalado, el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los apartados Dos, Tres, Cinco, Siete, Ocho, Nueve, Diez, Trece, Diecisiete, Dieciocho, Diecinueve, Veinte, Veintiuno, Veintiocho, Treinta, Treinta y cuatro, Treinta y seis y Treinta y ocho del art. 1; los apartados Dos y Tres del art. 2; las

disposiciones adicionales segunda, novena y decimoquinta; las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima y las disposiciones finales cuarta y quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

En cuanto a la impugnación de la disposición final quinta, referida a los títulos competenciales a cuyo amparo se aprueba la Ley, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 143/2013, el planteamiento de su posible inconstitucionalidad no tiene carácter autónomo, ya que carece de contenido sustantivo más allá de dotar del carácter formal de legislación básica a sus preceptos, por lo que su análisis ha de realizarse en relación con los preceptos mencionados.

2. A continuación, se procede al análisis de los preceptos impugnados, siguiendo para ello el orden establecido por el Acuerdo del Gobierno. No obstante, es de advertir que, en ocasiones, un mismo precepto es impugnado por distintos motivos, cuyo análisis igualmente seguirá el orden que se ha señalado.

**Artículo primero.Dos de la Ley 27/2013 (LRSAL) que modifica el art. 3.2 de la Ley 7/1985 (LRBRL) y, por conexión, el artículo primero.Siete, que incluye en la citada LRBRL un nuevo art. 24 bis y disposiciones transitorias cuarta y quinta LRSAL.**

Este conjunto de preceptos tiene como objetivo suprimir la personalidad jurídica de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio y establecer un régimen transitorio para las preexistentes o que estén en fase de constitución.

El art. 3.2 LRBRL elimina de la lista de entes locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

El nuevo art. 24 bis LRBRL (art. primero.Siete LRSAL) dispone que la normativa de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados (apdo. 1). Este mismo precepto regula la iniciativa para crearlos (apdo. 2) y establece que solo podrán constituirse si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La disposición transitoria cuarta dispone que las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes antes de la entrada en vigor de la Ley mantendrán su personalidad jurídica y condición de entidad local (apdo. 1), siempre y cuando antes del 31 de diciembre de 2014 presenten sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de las Comunidades Autónomas (apdo. 2). El incumplimiento de esta obligación se configura en su apdo. 3 como causa de disolución, que habrá de ser acordada por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva, si bien éste podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

La disposición transitoria quinta finalmente prevé el régimen transitorio para las entidades que antes del 1 de enero de 2013 hubieran iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, disponiendo que, una vez que se constituya, lo hará con personalidad jurídica propia y con la condición de entidad local y se regirá por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente.

Para el Gobierno autonómico, *«(...) la regulación limita la competencia autonómica, tanto en su dimensión organizativa, al imponer que carezcan de personalidad jurídica, como funcional, en la medida en que frustran la efectividad de la definición de un mapa administrativo local desconcentrado, en función de características geográficas, poblacionales y económicas diferenciadas, que permita la prestación adecuada de los servicios municipales en razón de la proximidad a los ciudadanos.*

*El artículo 30.3 EA atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de demarcaciones territoriales del archipiélago y alteración de términos municipales, de forma que ha permitido declarar al Tribunal Constitucional, refiriéndose precisamente a las entidades locales menores, que entran en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia -común por otra parte a todas ellas- por tratarse de entidades con un fuerte grado de "interiorización" autonómica, por lo que en la determinación de sus niveles competenciales el Estado no puede quedar sino al margen (SSTC 179/1985 y 214/1989).*

*En los preceptos considerados por el texto legal opera de diferentes maneras. Las entidades locales menores, en principio, no tienen personalidad jurídica, a tenor de los nuevos artículos 3.2 y 24 bis de la Ley 7/1985, lo que entra de lleno en la injerencia constitucional. Pero el análisis de la disposición transitoria cuarta,*

*apartado 1, nos señala que las entidades locales menores existentes a la entrada en vigor de la Ley conservan su personalidad jurídica y la condición de entidad local, si bien los apartados 2 y 3 de este precepto establecen como causa de disolución no presentar las cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de la desmesura que representa tan noble sanción, la disolución, para una infracción formal como es no presentar las cuentas, que podrían estar equilibradas y reflejar solvencia para prestar los servicios que tienen encomendados estas entidades cuando se formularon y tramitaron, la regulación estatal de la disolución de estas entidades incide en la competencia autonómica a que se ha hecho referencia y la vulnera, restringiendo totalmente el ámbito de regulación de la Comunidad Autónoma que reconoce el Estatuto de Autonomía conforme ha determinado la jurisprudencia constitucional.*

*La disposición transitoria quinta, que reconoce personalidad jurídica a las entidades locales en constitución antes del 1 de enero de 2013, parece no contradecir el régimen actual, pero en realidad significa una excepción a la falta de personalidad jurídica, con carácter temporal remitido a una fecha arbitrariamente elegida, y representa el ejercicio del poder legislador del Estado en un ámbito para el que no tiene competencia por las razones reiteradas anteriormente y que el propio precepto reconoce al reenviar el régimen de estas entidades a la legislación autonómica correspondiente».*

Para enjuiciar la constitucionalidad de las modificaciones legales que introducen los preceptos citados ha de partirse de que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, estas entidades locales no se encuentran constitucionalmente consagradas en atención a lo que las ha calificado como entidades locales “no necesarias o contingentes” a las que no alcanza la garantía institucional de la autonomía local (STC 214/1989).

Esta garantía institucional se encuentra reservada en el art. 137 CE a los Municipios, las Provincias y las Islas y, en palabras del Tribunal Constitucional, se configura como uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución, de tal forma que las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas (STC 32/1981).

Así pues, no encontrándose protegidas por la garantía de la autonomía local, cae bajo la competencia del legislador básico, en ejercicio de sus competencias sobre el régimen jurídico de las entidades locales, tanto la previsión de la posible existencia de entidades locales de ámbito inferior al Municipio como la de su eliminación, pues

se trata de garantizar el establecimiento de un modelo común relativo a las entidades locales.

A esta conclusión no se opone la jurisprudencia constitucional citada en el Acuerdo del Gobierno, pues lo que ésta deja claro es que la regulación, creación y supresión de tales entidades cae bajo la competencia autonómica, pero no así la posibilidad misma de que tales entidades puedan ser creadas. Es decir, es el legislador básico quien, en la definición del modelo local, ha de establecer las organizaciones que lo componen, con respeto, en todo caso, a las constitucionalmente garantizadas y por tanto indisponibles para el legislador, a quien le está vedada su supresión. Pero no así aquellas otras que no se encuentran constitucionalmente consagradas.

Expresa así la STC 179/1985 que

*“(...) Esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas Entidades Locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas en Cataluña y en el País Vasco son competentes para crear o suprimir”.*

A su vez, la STC 214/1989 se pronuncia en los siguientes términos:

*«Así pues, la remisión que se hace al art. 2 viene a abrir la posibilidad de que los criterios allí establecidos en orden a la asignación o atribución de competencias a los Municipios, Provincias o Islas, puedan ser también aplicados a estas otras Entidades locales no necesarias o contingentes.*

*Pues bien, tal posibilidad debe estimarse incurso en inconstitucionalidad por ser contraria al sistema de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que el Estado viene a incidir sobre unas Entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear. Estas Entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia.*

*Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales.*

*Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza "a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal".*

*Por tanto, el inciso "y en el art. 2" del art. 4.2 de la L.R.B.R.L., debe considerarse inconstitucional, por cuanto la posibilidad que prevé de que el Estado pueda atribuir competencias a las Entidades locales referidas en el art. 3.2 de la misma Ley, resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias».*

No se puede hacer abstracción de que estos pronunciamientos parten de la premisa de que el art. 3.2 LRBRL, en su redacción entonces vigente, contemplaba la posible existencia de estas entidades locales menores. A partir de aquí, dejan claro que la decisión de crearlas o no y, en su caso, de suprimirlas, así como su regulación, corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma. Por ello no compete al Estado "crear o mantener en existencia, por decisión propia, estas entidades locales" (STC 179/1985) ni "determinar sus niveles competenciales" (STC 214/1989), aspectos todos de la competencia autonómica. No obstante, esta competencia autonómica no puede sostenerse haciendo abstracción de su condición previa, que es que la posibilidad de que su creación se encuentre recogida en la norma básica.

Por consiguiente, ni la eliminación de estas entidades locales menores (art. 3.2 LRBRL), ni la posibilidad de que se creen entes territoriales sin personalidad jurídica de ámbito inferior al Municipio, como forma de organización desconcentrada (art. 24 bis LRBRL) ni el régimen transitorio contemplado en las disposiciones transitorias cuarta y quinta LRSAL para las ya existentes o que se encuentren en proceso de creación vulneran las competencias autonómicas en materia de régimen local, por lo que no se consideran inconstitucionales.

**Artículo primero.** Tres LRSAL, que modifica el art. 7 LRBRL, apartados Ocho, Nueve, Diez -que, respectivamente, modifican los arts. 25, 26 y 27 LRBRL- y Diecisiete, que introduce en la LRBRL un nuevo art. 57.bis; y disposiciones adicionales novena y decimoquinta y disposiciones transitorias primera, segunda y tercera LRSAL.

El art. 7 LRBRL clasifica las competencias de las entidades locales en propias y atribuidas por delegación (apdo.1), establece la forma de determinar las

competencias propias, que quedan sometidas a una reserva formal de ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (apdo. 2), así como los términos en que podrán ejercerse las competencias delegadas (apdo. 3).

El apartado 4 de este mismo precepto establece que “las entidades locales solo podrán 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. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El Acuerdo del Gobierno, a pesar de que procede a la impugnación de este art. 7 LRBRL, no contiene argumentación alguna que sustente su inconstitucionalidad, limitándose a señalar que *“define el marco competencial general señalando tres tipos de competencias de las entidades locales: Las propias, las atribuidas por delegación y las distintas de las dos anteriores. Las competencias propias se determinan por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de las entidades locales correspondientes”*, utilizándolo únicamente a modo de introducción de los restantes preceptos y disposiciones relativos a las competencias municipales, sobre los que sí se argumenta su inconstitucionalidad.

Analizaremos, en consecuencia, los citados preceptos y disposiciones.

#### **Artículo primero.Ocho LRSAL, de modificación del art. 25 LRBRL.**

El art. 25 LRBRL contempla las competencias propias de los Municipios (apdos. 1 y 2), que habrán de determinarse por Ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera (apdo. 3). Esta Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever también la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda

conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas (apdo. 4), así como determinar la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Fundamenta el Gobierno la inconstitucionalidad del art. 25 LRBRL en los siguientes argumentos:

*«El apartado ocho del artículo primero que modifica el artículo 25 de la Ley 7/1985, establece las competencias propias de los Municipios en términos que imponen recordar el alcance del título competencial utilizado, el artículo 149.1.18ª CE.*

*De acuerdo con lo que se ha dicho anteriormente, la competencia del Estado para dictar la normativa básica en materia de régimen local al amparo del artículo 149.1.18ª CE, ha de entenderse con un carácter general -en el sentido de no especial o sectorial, de forma que ha de representar sustancialmente el orden establecido en el sistema de distribución de competencias- y directamente vinculado con la garantía constitucional de la autonomía local, por lo que las previsiones de la Ley constituyen un mínimo competencial que representa la expresión jurídica del círculo de los intereses respectivos contemplado en el artículo 137 CE como núcleo identificador de la autonomía municipal. En esos términos, la determinación de las competencias propias establece a partir de la ley básica -cuya formulación «en todo caso» en el nuevo artículo 25.2 la configura como un mínimo indisponible al legislador sectorial- y de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que dicten en cada sector de actividad de acuerdo con el orden de distribución de competencias. Esta interpretación se recoge en términos de derecho positivo en el artículo 57 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJC), en cuya virtud “[s]on competencias propias de los Municipios canarios las atribuidas por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y las que, en este concepto y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, les otorguen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma al regular los diferentes sectores de la acción pública”.*

*Otra interpretación que sostuviera el desplazamiento de las leyes sectoriales por ésta conduciría inexorablemente a su inconstitucionalidad, por motivos sustantivos en cuanto alteraría el orden constitucional de distribución de competencias absorbiendo las que les correspondiesen a las comunidades autónomas*

*y formales, en cuanto la modificación por ley básica de la regulación legal autonómica haría a ésta incurrir en inconstitucionalidad sobrevenida, que sólo podría declararse por el Tribunal Constitucional mediante la oportuna cuestión de inconstitucionalidad, hasta cuyo momento sería válida y eficaz atendiendo a requerimientos de seguridad jurídica (SSTC 73/2000, 1/20003, 66/2011 y 159/2012).*

*Ello resuelve el problema para la aplicación de esta Ley en la medida en que integra el sistema jurídico sin vacíos o discontinuidades, pero no puede sanar las insuficiencias intrínsecas a la propia norma derivadas de su exceso respecto de los límites constitucionales establecidos. En este sentido, considerando que la garantía institucional de la autonomía local se proyecta sobre el núcleo sustancial que la hace reconocible, expresado jurídicamente por la ley como un mínimo competencial la supresión de algunas de las competencias que figuraban como propias en la anterior redacción de la Ley 7/1985 representa un correlativo recorte del ámbito de autonomía de los municipios, que no viene justificado por valores constitucionales prevalentes, puesto que la eventual conexión del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con estas competencias suprimidas no está documentado que tenga mayor trascendencia económica y presupuestaria que las que permanecen y son objeto de las medidas legales y, por consiguiente, su supresión y el compromiso de la autonomía local que significa no está justificada.*

*De la simple comparación del listado del artículo 25 de la Ley 7/1985, en su redacción anterior y la operada por la Ley 27/2013 resultan las siguientes competencias que antes figuraban y ahora no: mataderos y defensa de usuarios y consumidores, a las que se refiere la disposición transitoria tercera; participación en la gestión de la atención primaria de la salud, a la que está referida la disposición transitoria primera, y prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, a la que se refiere la disposición transitoria segunda. La continuidad de estas competencias como propias de los municipios de Canarias estará en función de los términos de la legislación sectorial, en particular autonómica; pero precisamente hacerla depender de la voluntad del legislador autonómico le priva del carácter uniformador que da causa a la normativa básica y supone una severa restricción de la protección constitucional, garantía antes frente al legislador sectorial y ahora sometida a éste».*

En definitiva, considera el Gobierno que la supresión de determinadas competencias, antes contempladas en el art. 25 LRBRL, vulnera la autonomía municipal.

La autonomía local está constitucionalmente reconocida por los arts. 137 y 140 de la Constitución, en los que se contempla que los Municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que la Constitución garantiza esa autonomía.

Como de forma reiterada ha sostenido el Tribunal Constitucional, la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 CE *“se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”* (SSTC 32/1981, 37/1981, 170/1989, 133/1990, 40/1998, 159/2001, 240/2006, entre otras).

Para el Tribunal Constitucional, esta garantía institucional se erige frente al legislador ordinario como un contenido mínimo de autonomía que ha de respetar, pero más allá de este límite la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que, por tanto, permite configuraciones legales siempre que respeten la garantía institucional (STC 170/1989). Así pues, la autonomía local se concibe como un derecho de configuración legal que corresponde delimitar al legislador, estatal o autonómico, en el ámbito de sus propias competencias.

A partir de aquí, el Tribunal Constitucional ha consolidado una doctrina jurisprudencial según la cual la autonomía local constitucionalmente reconocida se configura como una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que debe ser respetado por el legislador a fin de que estas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno (en este sentido, SSTC 132/2012, 159/2001, 51/2004, 252/2005 y 240/2006). No obstante, el Tribunal ha sentado igualmente que la autonomía local no asegura *un “status quo organizativo”* (STC 214/1989,) ni un *“haz mínimo de competencias”*.

En cuanto a la competencia estatal en la materia, ya desde su Sentencia 214/1989, el Tribunal Constitucional ha señalado que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases, no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios. Se ha expresado el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: “Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley”. Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la “garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”.

Pues bien, es esta doctrina -reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 27 de febrero-, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales (SSTC 25/1983, 76/1983 y 99/1987), la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la L.B.R.L. El “régimen local”, que es, por tanto, el “régimen jurídico de las Administraciones Locales”, resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18ª de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el “régimen local” -equivalente, a “régimen jurídico de las Administraciones Locales” haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas».

Corresponde pues al legislador estatal el establecimiento de la normativa básica en relación con las competencias propias de los Municipios, sin que la supresión de algunas de ellas que se ha operado con la reforma del art. 25 LRBL suponga una

reducción insostenible de la autonomía municipal garantizada por el art. 137 CE, pues los Municipios siguen siendo titulares de diversas competencias y las potestades necesarias para llevarlas a efecto. Es al legislador estatal a quien compete, en ejercicio de sus competencias *ex art.* 149.1.18ª CE, establecer las competencias municipales y puede, por consiguiente, operar las reformas legales que considere oportunas, siempre con el límite de no vaciar de contenido la autonomía municipal, lo que no ha acontecido con la presente modificación del art. 25 LRBRL.

El precepto por consiguiente no se considera inconstitucional.

**Artículo primero.Nueve LRSAL, que modifica el art. 26 LRBRL.**

El art. 26 LRBRL contempla los servicios mínimos que han de prestar en todo caso los Municipios, en función del número del número de habitantes (apdo. 1). Con carácter general, el apdo. 2 dispone que en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes pasen a coordinar la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio, tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. A los efectos de llevar a cabo esta coordinación, la Diputación ha de proponer, con la conformidad de los Municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación -en cuyo caso repercutirá a los Municipios su coste efectivo- o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para decidir sobre la propuesta formulada, se requiere en este mismo apartado el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. Se prevé, finalmente, que cuando el Municipio justifique ante la Diputación que puede prestar esos servicios a un coste efectivo más bajo y la Diputación lo considere acreditado el propio Municipio podrá asumir la prestación y coordinación del servicio. El apartado 3 de este art. 26 contiene el mandato de que la asistencia de las Diputaciones prevista en el art. 36 se dirija preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Fundamenta el Gobierno la inconstitucionalidad en los siguientes motivos:

*“Con respecto a esta cuestión, en primer lugar, el tratamiento de la Ley 27/2013 en este punto hace que se tengan por equivalentes a las Diputaciones provinciales y a los Cabildos y el tono de la Ley es continuo en ese sentido a lo largo*

*del articulado, como corresponde a un interpretación estricta del artículo 41 de la Ley 7/1985 que no tiene en cuenta las singularidades de su configuración constitucional -artículo 141.4 CE- y estatutaria -artículo 23 EA- ni la regulación autonómica dictada al amparo de tales coberturas, constituida a los efectos materiales de los preceptos que se examinan por el artículo 43 LRJC, que establece las bases de las funciones a desarrollar por los cabildos en orden a la coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizan su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios.*

*Ésta es una norma vigente y que habrá que situar con el nuevo artículo 26.2 de la Ley 7/1985 para determinar el alcance y contenido de la función que les corresponde a los Cabildos en la coordinación de los servicios municipales. De la confrontación de ambos preceptos resultan tres elementos a considerar: La incidencia determinante del coste efectivo en la prestación coordinada de los servicios, la reserva de decisión a favor del Ministerio de Hacienda y Administración Pública y el informe preceptivo de la Administración que ejerce la tutela financiera. Su examen exime de otras consideraciones en relación con la naturaleza bifronte de los cabildos, que se deja apuntada en razón a su singularidad actual y potencial.*

*El primero de estos elementos viene a consagrar una presunción de ineficacia de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, a los que impone justificar la prestación solvente de los servicios, que resulta contraria al concepto constitucional de autonomía local, en su dimensión de suficiencia financiera, contemplado en el artículo 142 CE. La responsabilidad de que los Municipios cuenten con los medios suficientes para prestar sus servicios al coste efectivo adecuado -no mayor o menor que el de las Diputaciones o Cabildos- es en primer término del Estado, competente para regular los recursos que integran las haciendas locales, por lo que la presunción habrá de ser la suficiencia financiera y sólo en caso de que ésta se desvirtúe para algún servicio y que se frustren los planes económico-financieros o de ajuste contemplados en la Ley Orgánica 2/2012 podría ponerse en marcha el mecanismo de coordinación del artículo 26.2.*

*El coste efectivo se configura en la Ley como un indicador absoluto, que expresa el gasto real, directo o indirecto, que implica un servicio en un determinado ámbito pero en él no se comprenden parámetros de calidad del servicio, que vendrían a evidenciar que un servicio mejor normalmente cuesta más. Al comparar su magnitud*

*económica exclusivamente, según determine la Administración del Estado, de acuerdo con el nuevo artículo 116 ter de la Ley 7/1985, sin incluir el grado de satisfacción, y de control y supervisión del servicio respecto de sus destinatarios, para poner en marcha el mecanismo de coordinación de las Diputaciones o Cabildos (26.2), se limita el concepto mismo de autonomía municipal, y su garantía constitucional, que consiste precisamente en entender que los servicios se prestan mejor cuanto más próximos sean a sus destinatarios, al coste adecuado y no al que determine un sistema de prestación con economías de escala. La conformidad de los Municipios prevista en la Ley no opera en el precepto respecto al sistema de coordinación que la misma configura sino sobre la propuesta de coordinación que hayan de formular las Diputaciones o Cabildos, de modo que su poder subsanatorio es limitado si se entiende, como parece desprenderse del precepto, que recae sobre las fórmulas de prestación de los servicios en coordinación, no sobre la aplicación misma de la coordinación.*

*El segundo elemento, que atribuye al Ministerio la competencia para decidir sobre la propuesta de fórmulas de gestión, constituye en sí misma la expresión de una tutela de oportunidad contraria a la configuración jurisprudencial de la autonomía local desde las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 4 y 32/1981) hasta las más recientes, sin solución de continuidad.*

*Por lo que se refiere al tercer elemento, que -pese a su propia denominación- significa una manifestación suavizada de la acción tutelar, al carecer de carácter vinculante el informe a emitir, nos reconduce a la confusión competencial de que está impregnada toda la Ley cuando distingue como singular la competencia de tutela financiera de las entidades locales segregándola de la competencia ejecutiva de que disponen todas las comunidades autónomas que tengan estatutariamente reconocida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local. En este caso, si se atendiese a la intención y a la letra de la Ley, tanto el informe preceptivo como la decisión sobre las formas de gestión coordinada corresponderían a la misma Administración, frustrando una de las garantías que se establecen para encuadrar en parámetros objetivos la potestad que se le atribuye a la Administración del Estado.*

*Si se entiende como una acción tutelar, por otra parte, como se desprende del hecho de que se atribuya a la Administración que se estime formalmente competente en materia de tutela financiera de las entidades locales debería estar*

*bajo la cobertura de la Ley Orgánica 2/2012, como se ha argumentado en las consideraciones generales sobre los títulos competenciales; pero su contenido es diverso a los mecanismos que establece la Ley Orgánica para el cumplimiento de los planes económico-financieros o de ajuste que formulen las entidades locales, porque parte de la inviabilidad financiera de ciertos municipios para prestar determinados servicios -presunción inversa a la que fundamenta la autonomía local- sin que haya un examen previo de ella que sirva para su tratamiento en los correspondientes planes dirigidos a alcanzar el equilibrio presupuestario”.*

La argumentación del Gobierno se dirige a la impugnación del apartado 2 de este art. 26 en cuanto prevé la coordinación por parte de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes de determinados servicios en relación con los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que la propia norma exige la conformidad de los Municipios afectados para que la coordinación pueda llevarse a cabo, por lo que desde esta perspectiva no se produce afectación alguna de la autonomía municipal, en tanto que las Corporaciones locales siguen conservando su capacidad decisoria.

Sin embargo, es otra la conclusión que merece este apartado 2 del art. 26 LRBRL en lo que se refiere a la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la forma de gestión propuesta por la Diputación o ente equivalente y la limitación de la intervención de la Comunidad Autónoma a un simple informe, teniendo en cuenta las competencias estatutariamente asumidas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local, quedan afectadas las competencias ejecutivas. En este concreto aspecto, se considera inconstitucional el art. 26, apartado 2.

**Artículo primero.Diez, que modifica el art. 27 LRBRL; Diecisiete, que incluye en la LRBRL un nuevo art. 57 bis; y disposición adicional novena LRSAL.**

El art. 27 LRBRL regula el régimen de delegación de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, dirigida a la mejora de la eficiencia de la gestión pública y a la eliminación de duplicidades administrativas y vinculándola a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera. Esta vinculación se traduce en otra exigencia relacionada directamente, como es que se deberá adjuntar una memoria económica (apdo. 1); exige también que, cuando se deleguen competencias en dos o más Municipios de la misma provincia, se haga con criterios homogéneos (apdo. 2); por su parte, el apartado 3 contiene una lista, no exhaustiva, de las

materias que pueden ser objeto de delegación, en las que deben seguirse igualmente criterios homogéneos. Asimismo, obliga a que la delegación vaya acompañada de la financiación correspondiente, estableciendo que será necesaria una dotación presupuestaria adecuada y suficiente, y sancionando con la nulidad el incumplimiento de estas previsiones (apdo. 6). Finalmente, determina que la disposición o acuerdo de delegación debe contener las causas de revocación o renuncia de la delegación y que debe incluir entre las causas de renuncia el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o la imposibilidad sobrevenida de realizar la delegación sin menoscabo del ejercicio de sus competencias (apdo. 7).

El art. 57.bis LRBRL establece una garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas. Así, por un lado, prevé que las delegaciones de competencias de las Comunidades Autónomas a los entes locales y los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y entes locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de aquellas deberán incluir una cláusula de garantía consistente en la autorización al Estado a fin de que pueda aplicar retenciones en las transferencias correspondientes del sistema de financiación (apdo. 1). Contiene también una regla referida a los acuerdos o las delegaciones que estuvieran prorrogados a la entrada en vigor de la ley, en la que se establece que solo podrán volver a prorrogarse si se incluye la referida cláusula de garantía (apdo. 2). Finalmente, el precepto examinado remite la regulación del procedimiento para la aplicación de las citadas retenciones a una futura Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (apdo. 3).

La disposición adicional novena (apdo. 1) se refiere a los convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de la ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales. La norma establece la obligación, a 31 de diciembre de 2014, de adaptación de los mismos a lo previsto en la ley en aquellos casos en que tales convenios lleven aparejada financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los arts. 25 y 27 LRBRL. En caso de no producirse esta adaptación en el plazo señalado, tales convenios quedarán sin efecto. El apartado 2 dispone un régimen específico de adaptación para los instrumentos de colaboración suscritos por la UNED.

Razona el Gobierno la inconstitucionalidad de las normas que nos ocupan en los siguientes términos:

*«El artículo primero, diez, modifica el artículo 27 de la Ley 7/1985 para introducir varias novedades sustantivas respecto a la redacción anterior: en primer lugar, la delegación de competencias en los Municipios se reserva al Estado y a las Comunidades Autónomas, pero no a otras entidades locales como figuraba anteriormente, y se suprime la intervención previa de la Comunidad Autónoma por vía de consulta e informe. Lo que aparenta ser más novedoso de este artículo, el listado de materias delegables por enunciativo y no cerrado, permite su ampliación a las que se estimen convenientes a tenor del régimen jurídico del precepto y de los que lo desarrollen, y en esos términos no resulta disconforme con el sistema de competencias determinado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, y la legislación básica o de desarrollo, general o sectorial, que define el círculo de los intereses locales.*

*El cierre de la posibilidad de delegación entre entidades locales no se formula en la Ley de forma explícita y limitativa, como una prohibición, sino por una vía omisiva que permite un cauce habilitante de la legislación de desarrollo como en el caso de Canarias, que la contempla en el artículo 58 LRJC remitiendo los términos de su ejercicio a la propia legislación reguladora de las bases del régimen local. En este caso, la naturaleza bifronte a que antes se aludía significa un título específico para la regulación singular de la Comunidad Autónoma, en términos de desarrollo de la legislación básica estatal y de legislación, específica de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma como instituciones de la Comunidad Autónoma, a tenor de los artículos 23 y 32 EA.*

*Sin embargo, la omisión de la consulta e informe de la Comunidad Autónoma resulta sustantiva cuando se produzca en relación con delegaciones del Estado o de otras entidades locales; -en este caso, por aplicación de la normativa autonómica sobre materias, como las que enuncia el apartado 3 del precepto, en que el Estatuto de Autonomía determina la competencia autonómica. En este caso, como en otros, la inconstitucionalidad deriva de que la supresión de un trámite que antes era exigible significa la negación de una competencia autonómica que era reconocida por la ley básica de régimen local, en función de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía.*

*El régimen de las delegaciones de competencias se cierra con dos preceptos relacionados entre sí que regulan los convenios en que se instrumenten las*

*delegaciones de las Comunidades Autónomas a las entidades locales -en Canarias, habrá que comprender también a los Cabildos insulares como delegantes por lo ya dicho- el artículo primero, diecisiete, que incluye un nuevo artículo 57 bis en la Ley 7/1985 sobre garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas, y la disposición adicional novena, referida a los convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales, en los que se contempla tanto la financiación de las delegaciones como la atribución de competencias distintas de las propias o delegadas.*

*El nuevo artículo 57 bis impone a las Comunidades Autónomas, para el caso de incumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago que tengan asumidas en tales convenios, la inclusión de una cláusula de garantía de pago que autoriza a la Administración del Estado la retención en las transferencias correspondientes al sistema de financiación. Lo impone el artículo como obligación documental, lo que implica una objeción sustantiva y otra de carácter procedimental. Con carácter sustantivo, el Gobierno de Canarias se ha venido oponiendo al sistema ejecutivo arbitrado legalmente mediante retenciones en fuente de las transferencias del sistema de financiación para hacer frente a las obligaciones que se puedan tener ante el Estado. Esta oposición se ha expresado en el recurso de inconstitucionalidad presentado ante la Ley Orgánica 2/2012 y en el conflicto de competencias planteado ante el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, en ambos casos referidos a la derivación de responsabilidades por sentencias firmes de los órganos comunitarios por incumplimiento de la normativa de la Unión Europea. Sin perjuicio de la causa de la retención, en la actual Ley de origen interno y no comunitario, el planteamiento que se defiende es de carácter competencial, en la medida en que la responsabilidad de las actuaciones que desarrolle la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias hay que atribuírselas a la propia Comunidad Autónoma, por lo que no cabe derivársela sin su pronunciamiento, que sería lo mismo que ejercer la competencia por otro.*

*En el sistema previsto en la Ley 27/2013, el nuevo artículo 57 bis de la Ley 7/1985 atribuye a las entidades locales que firmen los convenios con las Comunidades Autónomas una acción de reclamación ante el Estado, en caso de incumplimiento, con base en la autorización que en el propio convenio ha de incluirse. Es decir, la retención se efectúa con fundamento convencional, de forma que la Administración autonómica afectada consiente en la retención en caso de incumplimiento. Pero ello no resuelve que la depuración de la responsabilidad como*

*propia de su competencia, la tenga que ejercer la propia Comunidad Autónoma y no la entidad local suscriptora del convenio o el Estado, que es un tercero al mismo. En este caso, como en el del recurso de inconstitucionalidad o el conflicto de competencias presentados, la actuación ejecutiva al margen de la Comunidad Autónoma sustituye a la competencia de ésta, sin que lo pactado pueda oponerse al sistema atributivo de competencias mas allá de lo que puedan significar los efectos resolutorios e indemnizatorios inherentes a un acuerdo, que no pueden dejarse al arbitrio de una de las partes o al de un tercero.*

*A diferencia de lo consignado en la disposición adicional septuagésimo segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, a la que cita el nuevo artículo 57 bis -con una dudosa técnica legislativa, al remitir una ley básica a una ley presupuestaria, aunque sea para excepcionarla, como si fuese necesario-, la inclusión de la cláusula de garantía de pago en la Ley no es voluntaria, sino exigida por la propia Ley, de forma que su omisión habrá de constituir una infracción legal que conduzca a la anulabilidad del convenio. Pero no es eso lo importante, sino el hecho de que la garantía de pago no esté establecida por la Ley de forma que sea obligatoria para las partes, como una prescripción básica de Derecho necesario, sino que las partes han de asumirla como propia para que pueda tener virtualidad. Esto supone una restricción de la autonomía de la voluntad de las partes en el ejercicio de sus respectivas competencias, sin que la Ley lo fundamente con carácter general. De la lectura del precepto se desprende que en un convenio en que no figura la cláusula no cabrá el mecanismo de retención, pero la infracción que constituye su omisión habrá que ponerla en conexión con las competencias que se están ejerciendo por las partes que suscriben el convenio. En este sentido, es claramente abusiva, y contraria, a las competencias de las partes convenientes, la disposición adicional novena que priva de eficacia al convenio que no se adapte a lo previsto en la Ley -y, significativamente, a lo establecido en el nuevo artículo 57 bis de la Ley 7/1985- a 31 de diciembre de 2014».*

Analizaremos ahora cada uno de los preceptos a los que se refiere el Gobierno:

#### **Artículo 27 LRBR.**

La inconstitucionalidad de este precepto se hace derivar por parte del Gobierno autonómico de la supresión de la consulta e informe de la Comunidad Autónoma en el caso de la delegación de competencias por el Estado o por otros entes locales por cuanto significa la negación de una competencia autonómica que era reconocida por

la ley básica de régimen local, en función de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía.

El art. 27 no se considera inconstitucional por este motivo ya que en todo caso se trata de competencias estatales o de otros entes locales- en la interpretación ofrecida por el Gobierno en cuanto a éstos- las que son objeto de delegación y no de competencias autonómicas, por lo que éstas no se ven afectadas. La circunstancia de que el art. 27 en su redacción anterior previera la citada consulta e informe no implica por sí mismo que su supresión vulnere las competencias autonómicas.

#### **Artículo 57 bis y disposición adicional novena LRBRL.**

Este precepto se cuestiona en tanto que la inclusión de la cláusula de garantía de pago que autoriza a la Administración del Estado la retención en las transferencias correspondientes al sistema de financiación vulnera las competencias autonómicas en la medida en que la depuración de la responsabilidad de las actuaciones que desarrolle la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias la tiene que ejercer la propia Comunidad Autónoma y no la entidad local suscriptora del convenio o el Estado. Por otro lado se mantiene que la inclusión de la cláusula de garantía de pago exigida en la ley supone una restricción de la autonomía de la voluntad de las partes en el ejercicio de sus respectivas competencias, sin que la ley lo fundamente con carácter general.

En cuanto a la disposición adicional novena, según el Gobierno se considera abusiva y contraria a las competencias de las partes convenientes, al privar de eficacia a los convenios que no se adapten a lo previsto en la ley -y, significativamente, a lo establecido en el nuevo art. 57 bis LRBRL - a 31 de diciembre de 2014.

Los señalados argumentos no permiten sostener la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados ya que la retención efectuada por el Estado en las transferencias que corresponden a la Comunidad Autónoma requiere de la previa cláusula de garantía que ha de incluir la Comunidad Autónoma. Por lo demás, el Gobierno no alega motivos de otra índole, conectados singularmente a su autonomía financiera, que permitan cuestionar el precepto.

**Disposición adicional decimoquinta y disposiciones transitorias primera, segunda y tercera LRSAL.**

La disposición adicional decimoquinta establece que serán las normas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas locales las que deberán fijar los términos en que dichas Comunidades asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones provinciales o entidades equivalentes o por cualquier otra entidad local, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

La disposición transitoria primera se refiere a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Se establece el efecto legal de la asunción automática de su titularidad por las Comunidades Autónomas (apdo. 1), mediante un régimen progresivo en el tiempo (apdo. 2) y previendo la posibilidad de volver a transferirlas a los Municipios o a las Diputaciones —ahora como delegadas— según lo previsto en el art. 27 LRBRL. En el apartado 5, haciendo remisión a las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas locales, establece que cada año que pase sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por ciento de los servicios que prevé esta misma disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios los seguirá prestando el Municipio o la Diputación provincial con cargo a la Comunidad Autónoma. En el caso de que ésta no transfiriera las cuantías necesarias, se prevé la práctica de retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo dispuesto en su normativa reguladora.

La disposición transitoria segunda, en relación con la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias relativas a servicios sociales y de promoción y de reinserción social, establece que habrán de ser asumidas con fecha 31 de diciembre

de 2015 (apdo. 1), sin perjuicio de que puedan delegar dichas competencias en los Municipios o Diputaciones de conformidad con lo previsto en el art. 27 LRBRL. Al igual que en la disposición anteriormente citada, en caso de que las Comunidades Autónomas no hubiesen asumido las competencias en la fecha señalada, o no hubiesen acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el Municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. En el caso de que ésta no transfiriera las cuantías necesarias, se prevé la práctica de retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo dispuesto en su normativa reguladora (apdo. 5).

La disposición transitoria tercera, referida a la prestación de determinados servicios municipales de inspección sanitaria (mataderos, industrias alimentarias y bebidas), establece un plazo de seis meses para que las Comunidades Autónomas asuman la prestación de estos servicios.

El Gobierno cuestiona la constitucionalidad de estas disposiciones por los siguientes motivos:

*“En concordancia con el anterior planteamiento sobre la vinculación del sistema de competencias local definido por la ley estatal o autonómica, que regule cada sector de actividad de acuerdo con el orden constitucional de competencias, a la garantía institucional de la autonomía local, como expresión del círculo del interés específico local en cada materia, y asimismo con el propio sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las competencias que asumían los Municipios en materia de educación, salud y servicios sociales, se sitúan en el ámbito de la competencia autonómica y, por tanto, no cabe que el Estado regule su asunción por las Comunidades Autónomas sin contar con la disposición de éstas, que son las titulares de la competencia, aun en los términos difusos o diferidos que están planteados en la Ley”.*

Las normas cuestionadas suponen la atribución de determinadas competencias, antes de titularidad municipal, a las Comunidades Autónomas. En relación con esta regulación, puede plantearse que por haberse realizado por medio de una ley incurre en inconstitucionalidad, pues en todo caso la atribución de competencias ha de articularse a través de los Estatutos de Autonomía o por medio de las Leyes orgánicas a las que se refiere el art. 150.2 CE y no por medio de una ley ordinaria.

Sin embargo, no puede desconocerse que ya la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con competencias en materia de educación y sanidad, en las que pueden

subsumirse las citadas en las referidas disposiciones, por lo que no se requiere de la previa reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias ni de ley orgánica de transferencia. En consecuencia, no se consideran inconstitucionales

**Artículo primero.Cinco, que modifica el art. 13 LRBRL.**

El art. 13 regula la creación o supresión de Municipios y la alteración de términos municipales.

El apdo. 1 de este precepto incorpora un nuevo requisito para la creación o supresión de Municipios y la alteración de términos municipales, que consiste en un informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. En el apartado 2 se añade que para la creación de nuevos Municipios los núcleos de población deberán tener al menos 5.000 habitantes y ser financieramente sostenibles. El apartado 3, que mantiene íntegramente la redacción anterior, prevé que el Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, puede establecer medidas de fomento de la fusión de Municipios con la finalidad de mejorar su capacidad de gestión. El apdo. 4 regula el régimen de fusión de Municipios, así como sus efectos; el apartado 5 atribuye a las Diputaciones o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, la función de coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes; y, finalmente, el apartado 6 prevé que el convenio de fusión sea aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los Municipios fusionados.

Este precepto es objeto de impugnación *“en cuanto incluye como diferenciada la competencia de tutela financiera de las corporaciones locales, en términos que se han expuesto a los largo del acuerdo; pero merece un reproche adicional en la medida en que a pesar de reconocer y salvar la competencia autonómica en materia de demarcaciones territoriales, alteración de términos municipales y denominación oficial de municipios -competencia exclusiva a tenor del artículo 30.3 EA-, su contenido procedimental y sustantivo, en particular el figurado en los apartados 4 a 6, representa una intromisión ilegítima en el campo de actuación que estaba reservado a la competencia de la Comunidad Autónoma”*.

Por lo que se refiere a la competencia de tutela financiera de las Corporaciones locales, de la redacción del precepto no puede sostenerse que con ello la ley se refiera a la Administración estatal, por lo que no cabe sostener su inconstitucionalidad basada en una determinada interpretación. Se trataría con ello de procurar una declaración de inconstitucionalidad de carácter preventivo, en

riesgo de que haya sido intención del legislador estatal sustraer esta competencia del ámbito autonómico.

Se cuestiona también el precepto por considerar que se vulnera la competencia autonómica sobre alteración de términos municipales, en particular por lo dispuesto en los apdos. 4 a 6 del art. 13.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la competencia estatal para dictar las bases en la materia, así como para fomentar la fusión de Municipios en los siguientes términos en su Sentencia 103/2013:

*“En nuestra sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 9, resolvimos la impugnación que de este mismo apartado del art. 13 LBRL plantearon el Parlamento y la Junta de Galicia, por entender que se había vulnerado la competencia exclusiva autonómica para la alteración de términos municipales, declarando la constitucionalidad del apartado, ahora nuevamente impugnado, al estimar que la actividad de fomento no debe asociarse necesariamente a la competencia ejecutiva, pues no siempre excluye la intervención del legislador, y que ésta es legítima cuando el Estado dispone de la competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetar la Comunidad Autónoma el ejercicio de sus competencias. Indicamos entonces que esta actividad de fomento no limita la competencia autonómica para la alteración de términos municipales que pueden acordar conforme a lo establecido en su legislación y con los únicos límites impuestos por los apartados primero y segundo del mismo artículo 13 LBRL, siendo así que esta actividad de fomento está dirigida no solo a los municipios sino también a las Comunidades Autónomas que son quienes tienen la competencia para materializar estas alteraciones territoriales. A pesar del tiempo transcurrido desde aquella sentencia, no hay razones que nos lleven a modificar o matizar lo entonces afirmado.*

*Como dijimos en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, 52/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4, el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. Corresponde al legislador estatal, con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente*

garantizadas (STC 240/2006, 20 de julio FJ 8). En consecuencia, el Estado debe regular, en el ámbito del art. 149.1.18 CE, los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LBRL.

Por ello, sin perjuicio de la competencia exclusiva que el art. 148.1.3 CE atribuye a las Comunidades Autónomas para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio, forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común, competencia básica que, por otra parte, no rechaza de plano el Parlamento autonómico en su demanda, al admitir expresamente la competencia del Estado para regular las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales. Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los Municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 (...).

El art. 13 LRBRL, distinguiendo entre Municipios de nueva creación y los ya existentes, remite a la legislación autonómica la regulación de la creación de Municipios, con las dos únicas condiciones de que exista un núcleo de población territorialmente diferenciado y cuente con capacidad económica para el ejercicio de sus competencias, requisitos cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 8. De ahí que corresponda al legislador autonómico establecer, a su arbitrio, mayores exigencias de territorio y población para los Municipios de nueva creación. En cuanto a la supresión de Municipios y a la alteración de términos municipales, el legislador básico se ha limitado a regular las bases del procedimiento y reservarse la posibilidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios, en aquellos casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio; pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas,

*como en el caso de los Municipios de nueva creación, la regulación de la fusión de Municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado”.*

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada, resulta la constitucionalidad de la acción de fomento por parte del Estado, que se contempla además “sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas” (apdo. 3).

Por otra parte, de acuerdo asimismo con la citada jurisprudencia, y con respecto a la modificación del apartado 2, que establece como requisito el de que los núcleos de población que deben servir de base para la creación de un nuevo Municipio deben tener, al menos 5.000 habitantes, no es inconstitucional y tiene carácter de norma básica, pues permite al legislador autonómico “establecer, a su arbitrio, mayores exigencias de territorio y población para los municipios de nueva creación”, como señala la citada STC 103/2013.

No obstante, se cuestiona por el Gobierno autonómico la regulación de los aspectos procedimentales y sustantivos que se contienen en los apartados 4 a 6 del art. 13 LRBRL. Lo que estos apartados contemplan es la posibilidad de fusión de Municipios mediante un “convenio de fusión” que habrá de ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados (apdo. 5), regulando además sus consecuencias económicas y sus efectos (apdo. 4), así como la función de coordinación y supervisión de la integración de los servicios por las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma (apdo. 5). Con ello, el precepto no se limita a facultar al Estado para fomentar la fusión de Municipios, lo que ha sido declarado constitucional por las SSTC 214/1989 y 1037/2013, sino que establece medidas concretas y sus efectos. Estas medidas de incentivo consisten fundamentalmente en el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones y la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional.

Pues bien, en aras a determinar la constitucionalidad de estas medidas, ha de tenerse en cuenta que, conforme dispone el apartado 4, esta fusión por medio de un convenio entre los Municipios, se prevé *“sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”*, lo que deja a salvo la competencia autonómica en materia de fusión de Municipios, si bien se ha de respetar lo dispuesto, con carácter de legislación básica, en estos apartados del art. 13 LRBRL que se refieren a la

integración de territorios, poblaciones y organizaciones, la subrogación del nuevo Municipio en todos los derechos y obligaciones de los anteriores, el órgano de gobierno transitorio, la posibilidad de funcionar algunos de ellos como forma de organización desconcentra y las medidas de carácter presupuestario. Asimismo, la exigencia de que el convenio de fusión sea aprobado por la mayoría simple de cada uno de los Plenos municipales tienen igualmente la consideración de norma básica, ya que afecta al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, en concreto, al *quorum* y mayoría necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados (STC 33/1993).

Otra consideración merece sin embargo el apartado 5, que atribuye a las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. En la medida que la alteración de términos municipales es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la atribución de estas funciones a las Diputaciones o entidades equivalentes vulnera la competencia autonómica.

Este apartado por consiguiente se considera inconstitucional.

#### **Artículo primero.Trece, que modifica el art. 36 LRBRL.**

Este precepto, relativo a las competencias de las Diputaciones provinciales o entidad equivalente, establece que son competencias propias de éstas las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las que se enumeran en el propio precepto, adicionando nuevas competencias a las existentes hasta ahora (apdo. 1). En su apdo. 2, y en relación con la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal a que se refieren las letras a), b) y c) del apdo.1, establece una serie de obligaciones, consistentes en la aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, asegurar el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos, garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos o darles soporte para la tramitación de los procedimientos administrativos.

Para el Gobierno autonómico, el art. 36 LRBRL *«establece las competencias de las Diputaciones provinciales o -dice- entidades equivalentes y viene a constituir materialmente la contrapartida del debilitamiento de los Municipios en su ámbito*

*de competencias, con un correlativo reforzamiento de la función de coordinación de las Diputaciones y Cabildos insulares, que alcanza su máxima relevancia en el seguimiento de los costes efectivos de los Municipios y puede llegar a la subrogación en su gestión en los términos que se recogen en el nuevo artículo 26 de la Ley 7/1985, modificado por el apartado nueve del artículo primero de la Ley 27/2013.*

*Sobre la naturaleza bifronte de los Cabildos, como instituciones autonómicas y entidades locales de ámbito insular, se ha expuesto lo suficiente para considerar que no es cierto que sean entidades equivalentes a las Diputaciones provinciales salvo, si acaso, en lo que respecta al tratamiento de sus responsabilidades funcionales, y en este caso, por expresa prescripción de la Ley 7/1985, cuyo artículo 41.1 señala que asumen las competencias de las Diputaciones, si bien sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica -según la redacción original del artículo 41.1- o sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias -en la redacción del artículo 41.1 dada por la Ley 57/2003-.*

*La singularidad que representa la cláusula «sin perjuicio» y su evolución legislativa demuestran que la equivalencia que presume la Ley 27/2013 entre Cabildos insulares y Diputaciones provinciales no es correcta y además es contraria, tanto desde la perspectiva material como formal, a las prescripciones del Estatuto de Autonomía de Canarias. Con anterioridad al régimen autonómico, el papel de las Diputaciones provinciales no se desempeñaba exclusivamente por los Cabildos insulares -inicialmente, en la Ley de 11 de julio de 1912, pervivió la Diputación Provincial del Archipiélago, y después las Mancomunidades provinciales interinsulares cubrían servicios supramunicipales mediante los planes de obras y servicios- ni éstos ejercían sólo las funciones de las diputaciones, lo que se vio ratificado y reforzado con el Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 23 los distancia de las Diputaciones provinciales al reconocerlos también como instituciones de la Comunidad Autónoma y ampliar su ámbito competencial a las funciones que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma y a la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, así como a la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica.*

*Todo ello es algo que, como es evidente, no tiene parangón con el régimen de las Diputaciones provinciales y se refleja en el sistema de distribución de competencias normativas respecto a los Cabildos insulares que, en primer lugar, parte de la reserva de ley autonómica en lo que se refiere a su organización y*

*funcionamiento, según el artículo 23.3 EA. Y sigue con la legislación básica de régimen local producida con posterioridad a la modificación estatutaria operada por la Ley Orgánica 4/1996 -en la que se introduce la preferencia de ley autonómica-, que es respetuosa con la orientación del Estatuto de Autonomía porque en definitiva el artículo 41.1 de la Ley 7/1985 remite a éste, o lo salva que es lo mismo, y reconoce la función que desempeñan los cabildos en la Comunidad Autónoma.*

*No es posible disociar integralmente la estructura de la función y si en aquella prevalece la normativa autonómica, con la habilitación de la legislación básica en cuanto al régimen de grandes ciudades, y en la función hay que considerar lo que ha de aplicarse a los Cabildos como instituciones autonómicas, lo cierto es que la equivalencia que permite a la Ley 27/2013 un tratamiento indiscriminatorio de los Cabildos respecto de las Diputaciones provinciales no concuerda con los presupuestos constitucionales y legales que los diferencian, con grave perjuicio del conjunto de los Cabildos, pero de unos más en comparación con otros, algunos de los Cabildos de las islas no capitalinas, que carecen de recursos equiparables a la menor de las Diputaciones provinciales para hacer frente a las responsabilidades que ahora les impone la Ley 27/2013.*

*Esta regulación uniforme y equivalente de Cabildos y Diputaciones desatiende el hecho diferencial por excelencia, constituido por la insularidad de la Comunidad Autónoma y reconocido y protegido por los artículos 138.1 y 141.4 CE y 23 EA».*

El precepto es pues impugnado por desconocer la doble condición de los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma y entidades locales, al equipararlos a las Diputaciones provinciales.

Esta conclusión, sin embargo, no puede compartirse, pues la LRBRL sí ha contemplado esta doble condición en su art. 41 (Capítulo III. "Regímenes Especiales"), precepto que no ha sido objeto de reforma por la Ley 27/2013 y en el que se reconoce el hecho insular y la doble condición de los Cabildos, pues deja a salvo lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias. A su vez, la disposición adicional decimocuarta LRBRL, que tampoco ha sido objeto de modificación, establece el especial régimen de organización de los Cabildos y sólo supletoriamente serán de aplicación, conforme señala el citado art. 41, las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales. Esta regulación no se ha visto afectada por la modificación del art. 36 LRBRL, por lo que el precepto no se considera inconstitucional.

**Artículo primero.Treinta, Dieciocho, Diecinueve, Veintiocho y Treinta y seis,** en los que, respectivamente, se incluyen en la LRBRL los nuevos art. 116 bis, 75 bis, 75 ter y 104 bis; y se modifica la disposición adicional novena LRBRL.

El nuevo art. 116 bis LRBRL regula el contenido adicional (al que prevé el art. 21 de la Ley orgánica 2/2012) de los planes económico-financieros que las Corporaciones locales deben formular de acuerdo con los requisitos que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de regla de gasto (apdo. 1). Precisamente, para el caso de incumplimiento, el apartado 2 concreta, entre otras, las medidas adicionales siguientes: Supresión de las competencias que ejerza la entidad local, que no sean propias ni delegadas; gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios; supresión de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, incumplieran el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de 30 días el plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad; y una propuesta de fusión con un Municipio colindante de la misma Provincia. Aparte de ello, el apartado 3 atribuye a las Diputaciones provinciales la función de colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera, en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros.

El nuevo art. 75 bis LRBRL, regula el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales (cargos electos) y del personal al servicio de las entidades locales (empleados públicos). Con respecto a los miembros de las Corporaciones locales, establece que serán los presupuestos generales del Estado los que, cada año, deberán determinar el límite máximo que aquellos pueden percibir por todos los conceptos, atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la Corporación Local y a su población, según una tabla que toma como referencia la retribución de los Secretarios de Estado y que va disminuyendo progresivamente desde los Municipios de más de 500.000 habitantes hasta llegar al 60% de dicha retribución para los Municipios entre 1.000 y 5.000 habitantes (apdo. 1). Con respecto a los Presidentes de las Diputaciones provinciales, el límite máximo se determina por la retribución del tramo correspondiente al Alcalde de la Corporación municipal con más habitantes de su Provincia; y, para los Concejales que al mismo tiempo sean Diputados provinciales, se establece que deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra entidad local (apdo. 2).

El art. 75 ter LRBRL limita el número de cargos públicos de las entidades locales que pueden tener dedicación exclusiva, estableciendo una escala de hasta catorce niveles, también por población, a los que proporcionalmente vincula el número de miembros de la corporación que pueden tener aquella dedicación; para los Municipios de Madrid y Barcelona, se establece que no podrán superar los 45 y 32, respectivamente (apdo. 1). Para las Diputaciones provinciales, determina que el número de miembros que podrán tener dedicación exclusiva será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del Municipio más poblado (apdo. 2). En el apartado 3, se fija el número máximo para Cabildos y Consejos insulares.

El art. 104 bis LRBRL establece las normas y límites a los que deben ajustarse las dotaciones de los puestos de trabajo que corresponda cubrir con personal eventual de los Ayuntamientos, tomando como referencia seis criterios diferentes (apdo. 1); determina también, ahora respecto de las Diputaciones provinciales, que el número de puestos de trabajo para el personal eventual debe ser el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del Municipio más poblado (apdo. 2) y que el resto de entidades locales no podrá incluir puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual. El apartado 4 establece un régimen especial de adscripción; el apartado 5, la obligación de publicar, por parte de las Corporaciones locales, en el boletín oficial de la provincia y semestralmente, el número de puestos de trabajo reservados al personal eventual. Finalmente, el apartado 6 establece la obligación de informar al pleno cada tres meses.

La disposición adicional novena LRBRL, modificada por el artículo primero, apartado treinta y seis LRSAL, contiene diversas reglas restrictivas de las entidades del sector público local. Prevé en primer lugar medidas de restricción para la adquisición, constitución o participación en nuevos entes para las entidades locales que estén sometidas a un plan económico-financiero o de ajuste. Impone seguidamente la disolución y liquidación de los entes del sector público que se encuentren en situación de desequilibrio financiero y, por último, prohíbe la existencia de entes del sector público controlados exclusivamente por otros entes del sector público local, al mismo tiempo que dispone la disolución por el transcurso de los plazos fijados en la propia disposición.

Éstas son las razones sustentadas por el Gobierno autonómico para impugnar este grupo de preceptos:

*«Aunque el conjunto de la Ley 27/2013, como se dice en su exposición de motivos, éste orientado a la aplicación de los principios de estabilidad*

*presupuestaria y sostenibilidad financiera a la Administración local, los preceptos que hasta ahora se han analizado en detalle, de carácter principalmente competencial, pueden tener acogida, con los límites expuestos, en la competencia estatal para establecer la normativa básica en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas en virtud del artículo 149.1.18ª CE. Otro grupo de preceptos, más estrictamente financieros y presupuestarios, tienen una cobertura competencial más difusa, porque tampoco suponen modificación de la legislación de haciendas locales, salvo algún supuesto aislado, y por tanto no se sitúan bajo el amparo del artículo 149.1.14ª CE.*

*Sin ser un específico título competencial en el sistema de distribución de competencias -en el que los límites de las competencias estatutarias están directamente contenidos en el artículo 149 CE-, el artículo 135 CE, en el que se contiene la dimensión constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, se ha utilizado como cobertura de la Ley Orgánica 2/2013, que en realidad es la fuente mandataria de su desarrollo y aplicación. En la Ley 27/2013, el artículo 135 CE no puede ser la base con que se ejerce la competencia porque el precepto constitucional demanda para su desarrollo el rango de ley orgánica y en consecuencia el título que puede invocar el Estado como fundamento competencial de su regulación, excluido el de planificación económica del artículo 149.1.13ª CE de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado, no es sino la propia Ley Orgánica 2/2012, que es la cabecera del grupo en este orden normativo dirigido a la estabilidad por la Constitución, la Ley 27/2013 no podrá establecer principios diferentes ni adoptar medidas distintas de los que estén recogidos en la Ley Orgánica, para que la aplicación de sus principios no sea diferente en las diversas esferas públicas a que están destinados.*

*De acuerdo con estos criterios, se pueden examinar los preceptos de la Ley 27/2013 que se refieren a medidas directas o indirectas de contención del gasto de las Administraciones locales para equilibrar sus presupuestos, empezando por la que enmarca la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, que es el artículo primero, treinta, de la Ley 27/2013, en el que se incluye un nuevo artículo 116 bis sobre el contenido y el seguimiento del plan económico-financiero. En línea análoga hay que considerar los apartados dieciocho, diecinueve, veintiuno, treinta y seis y treinta y ocho, del artículo primero y dos, del artículo segundo.*

*El plan económico y financiero se concibe en la Ley Orgánica 2/2012 como una de las medidas correctivas en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto. Su contenido mínimo figura en el artículo 21 de la Ley Orgánica, en términos que parecen contemplar análisis y medidas para un escenario presupuestario y su tramitación y seguimiento se regulan en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica. En caso de incumplimiento de las previsiones del plan económico-financiero se abre la oportunidad de poner en práctica lo que en la Ley Orgánica se definen como medidas coercitivas, entre las que están, sucesivamente y de acuerdo con los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica, el envío de comisionados o, en caso de persistencia en el incumplimiento que pueda considerarse una gestión gravemente dañosa, la disolución de los órganos de la entidad local, con el procedimiento y garantías, previstos en el artículo 61 de la Ley 7/1985.*

*El nuevo artículo 116 bis añade un contenido adicional al plan económico-financiero de las entidades locales; contenido adicional al establecido en la Ley Orgánica y que por consiguiente, no se aplica a los otros ámbitos administrativos. Este contenido adicional comprende, «al menos, medidas tales como la supresión de las competencias que ejerza la entidad local y que sean distintas de las competencias propias y de las ejercidas por delegación, la gestión integrada o coordinada de servicios obligatorios, la racionalización organizativa, la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio y una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia. Son medidas que, por su propia naturaleza, sustituyen a las previstas en la Ley Orgánica para el seguimiento del plan económico-financiero y se imponen incluso a las medidas coercitivas previstas en ésta para el caso de incumplimiento de los planes económico-financieros, en la Ley 27/2013, sin necesidad de que se de el incumplimiento del plan económico-financiero sino como parte de su contenido. Es evidente que las previsiones del nuevo artículo 116 bis no son un complemento de las medidas de la Ley Orgánica sino una alternativa a éstas, alternativa que tiene carácter estructural en cuanto supone supresión de competencias o de las propias entidades locales en procesos de fusión. Serían bastante cuestionables si las adoptase la Ley Orgánica, en cuanto debería justificarse su aplicación a la Administración local y no a las otras esferas administrativas sujetas al principio de estabilidad presupuestaria, pero en la Ley 27/2013, ley ordinaria, tienen un vicio de inconstitucionalidad adicional que es la insuficiencia de rango.*

- El artículo primero, dieciocho, introduce un nuevo artículo 75 bis en la Ley 7/1985, sobre el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales. Respecto de los primeros atribuye a las leyes de presupuestos generales del Estado la facultad de determinar el límite máximo total que pueden percibir atendiendo a la población de la corporación local y tomando como referencia superior el sueldo de un secretario de Estado. Por lo que se refiere al personal al servicio de las entidades locales, sean funcionarios o personal laboral también este nuevo artículo apodera a las leyes de presupuestos del Estado para establecer límites máximos o mínimos totales, en función de los correspondientes grupos profesionales o de otros factores indeterminados que se establecen en las leyes de presupuestos del Estado de cada año.

La colisión de este precepto con la Constitución se produce desde el sistema de distribución de competencias. Su contenido no puede ampararse en la regulación básica del régimen Jurídico de la Administración local, porque no guarda relación alguna con sus fundamentos representativos, la estructura institucional de las entidades públicas locales o su régimen participativo de funcionamiento. Su justificación vinculado como está a determinar límites en el gasto público hay que buscarla en el propósito general de la Ley 27/2013 de completar para la Administración local el desarrollo de los principios y criterios de coordinación para la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012 en cumplimiento del artículo 135 CE.

Sin embargo, la limitación retributiva del nuevo artículo 75 bis no tiene parangón legal con las medidas preventivas, correctivas y coercitivas contenidas en la Ley Orgánica por lo que no entronca con ésta en ese aspecto sino directamente con el artículo 135 CE, para lo que carece del rango de ley orgánica que el precepto constitucional demanda. En análogos términos hay que objetar al artículo primero, diecinueve, que introduce un nuevo artículo 75 ter en la Ley 7/1985, por el que se limita el número de los cargos de las entidades locales con dedicación exclusiva, y el artículo primero, veintiocho, que introduce un nuevo artículo 104 bis para someter a límite las dotaciones de puestos de trabajo de personal eventual de las entidades locales.

Asimismo, incurre en el mismo exceso el alcance suspensivo y extintivo de las entidades que forman el sector público local por el incumplimiento de los criterios establecidos legalmente previstos en el artículo primero treinta y seis, que modifica

*la disposición adicional novena de la Ley 7/1985 para establecer el redimensionamiento del sector público local -en realidad, es un precepto enteramente nuevo, pues la anterior disposición adicional novena estaba referida a un observatorio urbano dependiente de la Administración del Estado-. Lo contemplado en esta disposición respecto a las limitaciones en la constitución de nuevas entidades del sector público, en el apartado 1, o la disolución automática de las entidades que continúen en situación de desequilibrio, en el apartado 2, además de vulnerar gravemente el principio de capacidad organizativa, se formula en la Ley al margen de los principios de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 2/2012 para la tramitación de los planes económico-financieros y de reequilibrio y con independencia de las medidas preventivas correctivas y coercitiva determinadas en torno a ellos, por lo que supone un plus adicional a los principios y medidas de coordinación del artículo 135 CE desarrollados por la propia Ley Orgánica y, en consecuencia, incurre en el mismo vicio de insuficiencia de rango a que se ha aludido en los supuestos anteriores».*

La inconstitucionalidad se hace derivar en todos los casos de la insuficiencia de rango de la norma, pues en opinión del Gobierno, por exigencia del art. 135 CE, se requiere el rango de ley orgánica. En relación con los arts. 75 bis, 75 ter y 104 bis, se achaca además que no encuentran cobertura en el art. 149.1.18ª CE.

Veamos cada uno de estos preceptos:

#### **Artículo 116.bis LRBRL.**

Este precepto se impugna por cuanto establece medidas de contención del gasto de las Administraciones locales para equilibrar sus presupuestos que suponen medidas adicionales a las específicamente contempladas en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y que sustituyen a las previstas en esta Ley para el seguimiento del plan económico financiero y se imponen incluso a las medidas coercitivas que la misma prevé para el caso de incumplimiento del citado plan. De ahí que se requiera el rango de ley orgánica.

El art. 116 bis determina que las Corporaciones locales que hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de gasto deberán formular su plan económico financiero de acuerdo con los requisitos que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, estableciendo en su apartado 2 para el caso de incumplimiento una serie de medidas adicionales (supresión de las competencias que ejerza la entidad local, que no sean propias ni delegadas, gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios, supresión de entidades de

ámbito territorial inferior al Municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, incumplieran el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de 30 días el plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad y una propuesta de fusión con un Municipio colindante de la misma provincia).

Este artículo ha de ponerse en relación con el art. 21 de la Ley Orgánica 2/2012, ya que en ambos se regula el contenido del plan económico financiero que han de formular las Corporaciones locales en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, el art. 116 bis, como señala el Gobierno, incorpora contenidos adicionales no previstos en aquel art. 21. El art. 135.5 CE reserva a la Ley orgánica el desarrollo de los principios que contiene y también la responsabilidad de cada Administración en el caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por ello, dado que el art. 116 bis regula precisamente un contenido añadido a los planes económico-financieros resulta inconstitucional por no respetar la reserva de ley orgánica.

#### **Artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LRBRL.**

El art. 75 bis regula el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales y del personal al servicio de las Entidades Locales; el art. 75 ter se refiere a la limitación en el número de cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva; y el 104 bis regula el personal eventual de las entidades locales.

Estos preceptos se consideran inconstitucionales porque, en opinión del Gobierno, no encuentran amparo en el art. 149.1.18ª CE y, dado que tienen por objeto la limitación del gasto público, debe entenderse que constituyen desarrollo del art. 135 CE y, por lo tanto, incurren en insuficiencia de rango, al no respetarse la reserva de ley orgánica que impone aquel precepto.

Sin embargo, esta regulación encuentra fundamento constitucional en las competencias que el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado para dictar las normas básicas del régimen local y no constituyen desarrollo del art. 135 CE. No está sometida por consiguiente a la reserva de ley orgánica.

Las citadas competencias en materia de régimen local incluyen el estatuto jurídico de sus miembros, en el que se integra el derecho a percibir la correspondiente retribución por el ejercicio del cargo y el régimen de dedicación de los miembros, así como el régimen de retribuciones del personal al servicio de las

Corporaciones locales y la regulación de las dotaciones de puestos de trabajo que corresponda cubrir con personal eventual. En todos estos casos, al Estado corresponde, conforme a la jurisprudencia constitucional, definir el modelo común organizativo de las entidades locales, por lo que los preceptos no se consideran inconstitucionales.

**Artículo primero.Veinte, que modifica el art. 84 bis LRBRL.**

El art. 84 bis LRBRL establece que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, si bien podrán exigirse respecto a las actividades en las que concurren los requisitos que establece el propio precepto (apdo. 1). En cuanto a las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las que se fijan en el precepto (apdo. 2). Finalmente, el apdo. 3 establece que en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.

Basa el Gobierno la inconstitucionalidad de la norma en los siguientes argumentos:

*“El artículo primero, veinte, modifica el artículo, 84 bis para establecer una liberalización generalizada del ejercicio de actividades que no habrán de someterse a licencia u otro medio de control preventivo.*

*Sin embargo, si bien la no exigencia, con carácter general, de licencias municipales u otros medios de control preventivos tiene su fundamento en la normativa comunitaria en relación con las actividades de servicios, esta opción de política legislativa que ha adoptado el Estado, bajo el pretendido amparo del título 149.1.18ª CE, merece el reproche constitucional, pues con tal medida y con esa indebida pretensión de constituir legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, se están desconociendo e invadiendo las competencias autonómicas para establecer regulaciones sectoriales, que pueden establecer*

*intervenciones administrativas de carácter preventivo, sin que exista justificación específica en cada sector de actuación.*

*Se entiende por esta Administración que habrá que estar al sistema de distribución de competencias para cada sector de actividad, pudiendo ocurrir que la competencia autonómica sea exclusiva o que las bases del Estado en ese sector de actividad no contemplen esa enervación de intervenciones administrativas previas.*

*El apartado veinte del artículo primero de la Ley 27/2013 se dicta bajo el título competencial específico del artículo 149.1.18ª CE, siendo indiscutido que el mismo autoriza al legislador estatal para establecer las bases del régimen local. Sin embargo, el desconocimiento que con tal regulación se hace de la eventual competencia autonómica para abordar regulaciones en concretos sectores de actividad hace cuestionar seriamente la cobertura que el título competencial invocado pretende dar al nuevo artículo 84 bis de la Ley 7/1985”.*

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre un reproche semejante en relación con este art. 84 bis con ocasión de la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Economía Sostenible (LES), que introdujo el citado precepto en la LRBRL y que ahora se modifica (Dictamen de este Consejo 40/2012). Los argumentos señalados entonces son igualmente extrapolables a esta fundamentación, por lo que se reproducen a continuación:

*«El artículo 41 modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), a los efectos de añadir dos nuevos artículos, 84.bis y 84.ter.*

*El reproche de inconstitucionalidad se dirige contra el nuevo artículo 84.bis, cuyo tenor literal es el siguiente:*

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de*

*la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.*

*En relación con este precepto señala el Gobierno autonómico que en el proceso de transposición de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, operado por las Leyes 17/2009 y 25/2009, se modificó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local eximiendo con carácter general de licencia o de otros actos de control preventivo, el acceso y ejercicio de actividades de servicios. Entiende, no obstante, que la extensión de esta regulación a todas las actividades, bajo el título competencial genérico de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, afecta a las regulaciones sectoriales, eventualmente autonómicas, que puedan establecer intervenciones administrativas de carácter preventivo, sin que exista justificación específica en cada sector de actuación. Asimismo se sostiene que la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común puede servir de cobertura a una determinada orientación del procedimiento general, pero en el texto aprobado se extiende a los procedimientos concretos sectoriales, respecto a los cuales el sistema de distribución de competencias opera en la forma que esté concebido para cada sector de actividad, con la eventualidad de que la competencia autonómica sea exclusiva o que las bases vigentes establecidas por el Estado no contemplen la enervación de intervenciones administrativas previas.*

*El artículo 84 bis citado se dicta al amparo del artículo 149.1.18ª CE, además del genérico 149.1.13ª con el que se pretende dar cobertura a toda la regulación de LES.*

*El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones acerca del alcance de la competencia estatal para el establecimiento de las bases del régimen local ex art. 149.1.18ª CE. La STC 214/1989, de 21 de diciembre, recopila esta doctrina en el siguiente sentido:*

*“En efecto, debe recordarse que en la STC 32/1981, de 28 de julio, ya se dijo que el núm. 18 del art. 149.1 de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia «a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”, añadiendo que “esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional”, de lo cual deduciría que corresponde al Estado la*

*competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios.*

*El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: “Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley». Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la «garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”.*

*Pues bien, esta doctrina -reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ19.º) y 27/1987, de 27 de febrero (FJ2.º), según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales -SSTC 25/1983, FJ 4.º; 76/1983, F. J. 38.º; 99/1987, F. J. 2.ºb), la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la L.R.B.R.L. El “régimen local”, que es, por tanto, el “régimen jurídico de las Administraciones Locales”, resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18ª de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el*

*“régimen local” -equivalente, a “régimen jurídico de las Administraciones Locales”- haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas.*

*Más recientemente, ha reiterado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 240/2006 (FJ 8) que “en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.4; 76/1983, de 5 de agosto, F. 19; 27/1987, de 27 de febrero, F. 2; 214/1989, de 21 de diciembre, F.2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18ª CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18ª CE”.*

*Desde esta perspectiva, la supresión de licencias u otro medio de control preventivo para el ejercicio de actividades previstas en el nuevo artículo 84 bis puede incardinarse dentro de las bases del régimen local, en tanto que referido a las competencias locales. Del mismo modo, por medio de la Ley 25/2009 se procedió a la modificación del artículo 84.1.b) LRBRL para adaptarlo a lo previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se llevó a cabo la transposición de la Directiva 2006/123/CE y que parte del criterio general de no autorización o licencia para el ejercicio de tales actividades. La competencia estatal en esta ocasión se fundamentó igualmente en el artículo 149.1.18ª CE.*

*En este sentido, es necesario tener en cuenta que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, la adhesión de España a la Comunidad Europea no ha alterado la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal forma que la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 141/1993, 102/1995, 147/1998 y 21/1999, entre otras)».*

Fundamentado en el art. 149.1.18ª CE, el mismo título competencial ampara la nueva regulación del art. 84 bis LRBRL, por lo que el precepto no merece reproche de inconstitucionalidad.

**Artículo primero.Veintiuno y Treinta y seis LRSAL, que modifican respectivamente el art. 85 y la disposición adicional novena LRBRL; y art.**

segundo. Dos LRSAL, que modifica el art. 213 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL).

El apartado veintiuno suprime el apartado 3 y modifica el apartado 2 del art. 85 LRBRL. El nuevo apartado 2 enumera las formas en que deben gestionarse los servicios públicos de competencia local, estableciendo que las previstas en las letras c) -entidad pública empresarial local- y d) -sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública- sólo pueden utilizarse cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) -gestión por la propia entidad- y b) -organismo autónomo local-, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Establece también que, a estos efectos, se recabará informe del Interventor local, quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La disposición adicional novena LRBRL, modificada por el art. primero. Treinta y seis LRSAL, contiene diversas reglas restrictivas de las entidades del sector público local, como ya se ha señalado anteriormente. En lo que ahora interesa, su apartado 2 establece para aquellas entidades que se encuentren en desequilibrio financiero la obligación de aprobar un plan de corrección de dicho desequilibrio, previo informe del órgano interventor de la citada entidad.

El art. 213 TRLHL regula el control interno por las entidades locales respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia. A estos efectos, también establece la norma en su párrafo segundo que, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno, establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior. Finalmente, de acuerdo con su párrafo tercero, los órganos interventores de las entidades locales habrán de remitir con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los

resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.

Fundamenta el Gobierno autonómico la inconstitucionalidad de los preceptos citados con base en los siguientes argumentos:

*“Toda la Ley 27/2013 está inspirada por la intención de garantizar la estabilidad presupuestaria en las Administraciones locales, y así se declara en su propio preámbulo; pero hay preceptos más directamente relacionados con este objetivo, como los que acaban de examinarse, que entran en conflicto con la demanda de rango de ley orgánica del artículo 135 CE o los que directamente tienden a reforzar el control económico y presupuestario.*

*En el preámbulo de la Ley el reforzamiento del papel de la función interventora en las entidades locales se define como el principal de los instrumentos elegidos para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, atribuyendo al Gobierno la competencia para fijar las normas sobre los procedimientos de control, la metodología de su aplicación, los criterios de actuación, así como los derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas, necesarias en todas las corporaciones locales. En esa línea la Ley profundiza en técnicas que aseguren la independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional respecto de las entidades locales en que presten sus servicios, pero, en sentido inverso, estrecha los vínculos que ligan la relación de servicios con la Administración del Estado, componiendo así un cuadro en el que las vinculaciones funcionales están en la frontera de la tutela de oportunidad más susceptible de ser traspasada dada la orientación de la entera ley, en el ámbito de la función interventora, con riesgo por tanto de incurrir en la violación de la autonomía local que se ha denunciado sistemáticamente por jurisprudencia constitucional en otros supuestos de controles de oportunidad sobre las Instituciones cuya autonomía esté constitucionalmente garantizada.*

*Dos son los aspectos que permiten cuestionar la configuración de la función interventora de las entidades locales en la Ley 27/2013. En primer lugar, su propio contenido, que excede del tradicional alcance de la función interventora, tal como viene definido con carácter general en el artículo 148 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en parecidos términos al artículo 214 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y vinculado a los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como*

*los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.*

*La conexión con las disposiciones aplicables en cada caso legitima la función interventora como un control de legalidad que, por otro lado, tiene un carácter interno en la condición orgánica que tienen los Interventores como funcionarios que prestan servicios en una determinada entidad local. Sin embargo, el alcance de la competencia que se les atribuye en determinados supuestos de la Ley 27/2013 se produce sin referencia a parámetros legales componiendo una auténtica tutela de oportunidad incompatible con la concepción de la autonomía local construida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Son en concreto los puntos veintiuno y treinta y seis del artículo primero de la Ley, que modifican respectivamente el artículo 85, sobre las formas de gestión de los servicios locales, y la disposición adicional novena, ya citada, que introduce normas para el redimensionamiento del sector público local. En ambos casos, la valoración de la sostenibilidad financiera que figura como objeto del informe de los interventores, si puede estar relacionada con los ingresos y los gastos del presupuesto local, próxima o remotamente, carece de otra referencia normativa que la propia disposición que instituye estos informes, sin marco concreto en que hayan de desenvolverse y, por tanto, dejando al arbitrio de los interventores que los emiten los valores que han de considerarse.*

*Tal circunstancia, por sí misma, no derivaría en un control de oportunidad contrario a la autonomía local mientras se desarrollase en el orden interno de la propia entidad local, pero ocurre que el ámbito general de la función interventora local, como ilustrativamente se reconoce en el preámbulo de la Ley, ha sido modificado para reforzar la independencia de los interventores respecto de la administración local en que prestan sus servicios, estrechando a la vez la vinculación con la Administración del Estado, que queda facultada en la Ley para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, como se señala en el artículo segundo, dos, por el que se modifica el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que paradójicamente lleva el título de control interno. Si los procedimientos, metodologías, criterios, derechos y deberes se atribuyen a una institución externa, el control, deja de ser interno y siendo de oportunidad como se ha indicado se convierte en una acción de tutela contraria a la autonomía local”.*

El Acuerdo del gobierno considera inconstitucionales los citados preceptos en tanto que suponen, a través de un pretendido reforzamiento de la independencia de la función interventora, un paralelo estrechamiento de su vinculación con la Administración estatal.

Los nuevos preceptos (art. 85.2 y disposición adicional novena LRBRL) sin embargo no se consideran inconstitucionales. Por una parte, por lo que afecta al art. 85.2 LRBRL el reproche concreto que realiza el Gobierno acerca de que constituye un control de oportunidad, carente de parámetros legales, no se sostiene si se tiene en cuenta que el propio precepto delimita los criterios con arreglo a los cuales se ha de realizar la valoración que se encomienda a la Intervención, que son los contemplados en el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012 y que actúan en consecuencia como parámetros legales a los que ha de ajustarse su actuación.

Por lo que se refiere al informe previsto en la disposición adicional novena LRBRL, no existen criterios concretos que delimiten la valoración por parte de la Intervención, si bien del contexto de la propia norma, resulta que su objeto ha de referirse precisamente al plan de corrección del desequilibrio financiero. Este informe no reviste por lo demás el carácter de vinculante.

Por último en cuanto al art. 213 TRLHL, segundo párrafo, se achaca al mismo la vinculación que conlleva de la Intervención municipal con la Administración estatal. De la redacción del precepto no puede, sin embargo, extraerse tal conclusión. La norma, a los efectos de control interno de la gestión económica de las entidades locales, función propia de la Intervención, habilita al Gobierno estatal para establecer las normas reguladoras de procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, lo que entra dentro de la legislación básica sobre régimen local, en tanto que ordena el control de la gestión económica. Por lo demás, la referencia a los destinatarios de los informes no supone que se trate de los órganos estatales, ni la remisión con carácter anual a la Intervención General del Estado implica que la función interventora municipal esté sometida a la del Estado.

Los preceptos, por lo tanto, no se consideran inconstitucionales.

**Artículo primero.Treinta y ocho, por el que se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta a la LRBRL.**

La disposición adicional decimosexta regula la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales.

El precepto es del siguiente tenor:

“1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación”.

Reprocha el Gobierno autonómico la inconstitucionalidad de este precepto por las siguientes razones:

*“Dentro de lo que son los instrumentos del control económico-financiero que se articulan mediante la Ley 27/2013, el contenido en el artículo primero, treinta y ocho, por el que se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta en la Ley 7/1985, merece un especial reproche. En primer lugar, aunque no sea el más importante, por la técnica legislativa empleada al situar el precepto como una disposición adicional. Si se atiende a su rúbrica, referida a la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales, es evidente, que debería formar parte del cuerpo de la normativa básica que regula el régimen local y no figurar como una disposición complementaria de derecho especial, por tratar en realidad de un aspecto nuclear sobre la formación y expresión de la voluntad de la institución. Su contenido, sin embargo, no responde enteramente a la rúbrica,*

*porque comprende sólo algún supuesto de carácter excepcional, de regulación de los acuerdos locales; pero aún así no se concibe en la Ley como una especialidad sino como una excepción, cuyo tratamiento contribuye a integrar la regla general sobre la formación de las mayorías en el funcionamiento de las administraciones locales.*

*La relativa importancia que pueda tener la técnica legislativa en la constitucionalidad de las leyes, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, está en relación con la eventual quiebra de la seguridad jurídica y en este caso no parece que haya pérdida de la certeza o la transparencia de la disposición por su colocación sistemática, pero su contenido, autodefinido como excepcional, resulta externo al sistema estructural mismo de las Corporaciones locales, en el que la junta de gobierno local, órgano cuya composición depende del arbitrio del alcalde sin requerimientos representativos, se configura como un órgano sin competencias propias -sus funciones son delegadas o de asistencia al alcalde, de acuerdo con el artículo 23.2 de la Ley 7/1985- y su propia existencia no se extiende a todos los Municipios sino estrictamente los que tengan población superior a 5000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento, como se establece en el artículo 20.1.b) de la Ley 7/1985. Este carácter de órgano de apoyo y contingente, prácticamente al margen de la línea ejecutiva, se refuerza en la materia de que se trata por no ser apto para desempeñar por delegación la competencia plenaria de aprobación de los presupuestos, a tenor del artículo 22.4 de la Ley 7/1985, en relación con el apartado 2.e) del mismo precepto.*

*Por consiguiente, la nueva disposición adicional decimosexta no altera excepcionalmente la estructura municipal sino que la retuerce, convirtiendo en órgano resolutorio al que es de apoyo y asistencia y sustrayendo las competencias sustantivas al que las tiene atribuidas en la propia ley con el carácter de indelegables. Paradójicamente, las competencias indelegables lo siguen siendo, y el Pleno no podría delegar sus competencias aunque así lo acordase en la Junta de Gobierno local; pero la ley se las transfiere, bien sea temporal y excepcionalmente, pasándolas de un órgano representativo que entronca con los fundamentos de la autonomía local a un órgano de apoyo, no representativo ni propiamente ejecutivo, comprometiendo de esa manera las bases de la participación ciudadana en los asuntos locales que legitiman la protección constitucional de la autonomía local a tenor de los artículos 140, 9.2 y 23 CE y, en definitiva, el funcionamiento democrático que impone el artículo 1.1.CE.*

*El argumento de la necesidad de esta medida reconduce su justificación al ámbito del control financiero y presupuestario y nos remite de nuevo al marco constitucional del equilibrio presupuestario contenido en el artículo 135 CE. Su aplicación, como hemos estado viendo, reserva a ley orgánica el establecimiento de los principios y de sus criterios de coordinación entre las diferentes esferas administrativas. Siguiendo tal línea, tampoco en este tema tan puntual y tan excepcional se puede apreciar cobertura en la Ley Orgánica 2/2012 para adoptar esta medida que, por tanto, además de la violación de los valores constitucionales ya indicados incurre en insuficiencia del rango requerido por el artículo 135 CE”.*

En este caso, la inconstitucionalidad de la norma se fundamenta en que las facultades que excepcionalmente se atribuyen a la Junta de Gobierno Local compromete las bases de la participación ciudadana en los asuntos locales que legitiman la protección constitucional de la autonomía local a tenor de los arts. 140, 9.2 y 23 CE y, en definitiva, el funcionamiento democrático que impone el art. 1.1.CE, pues la competencia se residencia en un órgano de apoyo, no representativo ni propiamente ejecutivo. Por otra parte, en la medida en que se trata de una norma que se ordena en el marco del equilibrio presupuestario, no respeta la reserva de ley orgánica del art. 135 CE.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/2013 sostiene, reiterando su consolidada doctrina (SSTC 32/1981, 50/1999), que la competencia estatal ex art. 149.1.18ª CE alcanza a la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas, añadiendo que *“la regulación de los órganos de gobierno municipal forma parte de la competencia básica del Estado para el desarrollo directo de los arts. 137 y 140 CE. En la medida en que el gobierno municipal se encomienda a diferentes órganos con muy distinta composición, la distribución entre ellos de las atribuciones municipales constituye un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal (STC 33/1993, 1 de febrero, FJ 3) y, por tanto, del modelo de autonomía municipal común por el que ha optado el legislador estatal”.*

La norma, al atribuir a la Junta de Gobierno Local la aprobación a la que se refiere, no supone vulneración de los principios democráticos en tanto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.1 LRBRL la Junta de Gobierno Local, necesariamente, ha de estar integrada por el Alcalde y un determinado número de

concejales, no superior al tercio del número legal de los mismos, que son cargos públicos representativos.

El precepto por consiguiente se considera constitucional.

#### **Disposición transitoria undécima LRSAL.**

La disposición transitoria undécima LRSAL establece que las mancomunidades de municipios, en el plazo de seis meses, deberán adaptar sus estatutos a las previsiones del art. 44 LRBRL con el fin de no incurrir en causa de disolución (apdo. 1). Añade que las competencias de las mancomunidades deberán orientarse, exclusivamente, a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos necesarios para que los Municipios puedan ejercer sus competencias o prestar los servicios que enumeran los arts. 25 y 26 LRBRL (apdo. 2). Finalmente, en el párrafo tercero, determina que el expediente de resolución lo inicia y resuelve la Comunidad Autónoma y establece los efectos de la disolución.

Razona el Gobierno la inconstitucionalidad en los siguientes términos:

*“- El artículo 44 de la Ley 7/1985 no ha experimentado variación por la Ley 27/2013, pese a lo cual la disposición transitoria undécima de ésta determina una causa de disolución de las mancomunidades de Municipios -no adaptación de los estatutos al régimen anterior- que no estaba expresada en el texto legal todavía vigente y que, en este caso, sí dota de relevancia constitucional a las mínimas exigencias de técnica normativa.*

*En primer lugar, la extinción de una mancomunidad por no reunir los presupuestos de su constitución y de su funcionamiento es un acto aplicativo de la ley, no de carácter normativo, porque no establece un nuevo supuesto de disolución sino que anuda una consecuencia automática al incumplimiento de los ya existentes - implícitamente- eludiendo el control que los tribunales tienen atribuido legalmente sobre la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, conforme establece el artículo 106.1 CE.*

*A mayor abundamiento, esta disposición, por su formulación, proyecta sus efectos sobre mancomunidades constituidas al amparo de una legislación anterior, a la que deberían estar adaptadas ya por imperativo de ésta, por lo que su fuerza normativa, si la tuviese, carece de dimensión temporal, salvo que se entienda que la causa de disolución constituye una innovación normativa, en cuyo caso se estaría produciendo con retroactividad de primer grado o propia sobre entidades ya*

*constituidas, infringiendo la prohibición de retroactividad de las disposiciones desfavorables del artículo 9.3 CE*

*Por último, desde la perspectiva sustantiva de las competencias autonómicas, esta norma temporal y por tanto accesoria, se impone a la regulación sustantiva que el artículo 44 de la Ley 7/1985 al que se remite y la propia disposición transitoria asignan a la competencia autonómica, al amparo de las competencias que en la materia se reconocen en el artículo 32.4 EA; por lo que supone una inconstitucionalidad inmediata, por desconocimiento de las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía, a la vez que como añadido innecesario pero esclarecedor, una inconstitucionalidad mediata, por infracción de las competencias que a la Comunidad Autónoma se reconocen en la legislación básica estatal, constituida a este efecto por el artículo 44 de la Ley 7/1985”.*

Puede considerarse la inconstitucionalidad de la norma en cuanto vulnera las competencias autonómicas en materia de régimen local.

Así, restringe las competencias de las mancomunidades exclusivamente a la realización de obras y prestación de servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los arts. 25 y 26 LRBRL, lo que implica la vulneración de las competencias autonómicas para atribuir otras finalidades a las mancomunidades.

Por otra parte, tampoco se respetan las competencias autonómicas para establecer el procedimiento de resolución, que cae con naturalidad bajo el concepto de desarrollo de las bases estatales.

Por consiguiente, la disposición transitoria undécima se considera inconstitucional.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos concurre fundamentación jurídica suficiente para sostener la inconstitucionalidad de los artículos y disposición transitoria (de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local) siguientes:

- Artículo primero.Tres LRSAL (modificación del art. 26.2 LRBRL).
- Artículo primero.Cinco LRSAL (modificación del apartado 5 del art. 13 LRBRL).

- Artículo primero.Treinta LRSAL (nuevo art. 116.bis LRBRL).
- Y disposición transitoria undécima LRSAL.