

Revista digital CEMCI

Número 29: enero a marzo de 2016

ISSN 1989-2470



La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza de forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la [Revista CEMCI](#) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](#).

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad. Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA.
- Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española. Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ.
- El sector público local institucional en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, con especial referencia a los consorcios. Amparo KONINCKX FRASQUET.

3.- Trabajos de evaluación

- El sistema competencial de los municipios tras la LRSAL: un examen desde la perspectiva constitucional. Jorge Daniel GONZÁLEZ FOL.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

5.- Convocatorias.

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales.

- La e-Factura: cuando el proveedor se convierte en cliente. Ayuntamiento de Alzira.
- La transparencia en la administración local. Carmen M^a Cañadas Barón.

8.- Novedades bibliográficas.

9.- **Ocio:** Recorrido de Granada por la literatura: Desde las primeras huellas de la provincia de Granada hasta los Reyes Católicos, la Ilustración y García Lorca (1).

10.- Actualidad Informativa.

EDITORIAL

En sus manos una nueva edición de la Revista Electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada, que un trimestre más se encuentra a vuestra entera disposición, con el deseo de servir de instrumento útil para vuestro quehacer diario y como fructífero contenedor de ideas y líneas de pensamiento e investigación avanzadas.

Constituyen para todos nosotros, esta gran familia que formamos entre usuarios, formadores e investigadores y trabajadores del Centro, instrumentos que vislumbran y entrevén el más inmediato futuro del mundo local, nuestra principal razón de ser.

La Administración Local y con ella este Centro, desde nuestro papel, siguen colaborando en la medida de lo posible en arrojar luz en esta etapa; y en tal sentido, también queremos agradecer las muestras de apoyo y confianza recibidas, desde todas las partes de España, que siguen nuestras actividades en general y en concreto la de esta Revista.

Del contenido de esta nueva edición, la que hace el número 29, la Revista Electrónica CEMCI destaca nuestra Tribuna, en la que presentamos tres textos elaborados ad hoc para su publicación aquí. Un esfuerzo y una deferencia de sus autores que no nos pasan desapercibidos y que agradecemos en justa medida.

En el trabajo titulado “El sector público local institucional en la ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, con especial referencia a los consorcios” su autora, Amparo KONINCKX FRASQUET, aborda una primera reflexión el sector público institucional en la Ley y la normativa aplicable a la administración local, para seguidamente adentrarse en todo lo concerniente a los consorcios, su régimen jurídico y personal, hasta llegar al régimen presupuestario y contable.

Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, abogado ejerciente, elabora un trabajo enormemente práctico y ligado a la más cercana realidad, sobre “Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad”. Ya él mismo nos lo adelanta en su Exordio al citar a Voltaire y su “lo mejor es enemigo de la bueno” para, sin dejar de lado las más altas exigencias de calidad, buscar en primera instancia siempre la eficiencia.

En tercer lugar, Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ, Secretario General del Ayuntamiento de Cantillana, en su artículo “Comprendiendo la garantía institucional de

la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art.135 de la Constitución Española”, nos desbroza la tan traída y llevada, por controvertida, reforma del artículo 135 de la Constitución Española a través de un sumario que aborda las garantías institucionales, su crítica de la teoría e insuficiencias de estas garantías, el principio de estabilidad presupuestaria y, por supuesto, cómo esta reforma incide en el principio de autonomía local.

Por lo que respecta a otra sección importante en la Revista, Trabajos de Evaluación, que incluye documentos elaborados por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro que por su originalidad, novedad o forma de tratar los temas se consideran adecuados para su publicación, en esta ocasión se ha incluido el presentado por Jorge Daniel GONZÁLEZ FOL, Secretario General del Ayuntamiento de Arévalo (Ávila), titulado “El sistema competencial de los municipios tras la LRSAL: un examen desde la perspectiva institucional”. Trabajo de evaluación presentado al “Curso de competencias y gestión de los servicios municipales ante la reforma local”, que ya en su segunda edición fue impartido con éxito por el CEMCI.

Estas páginas, nuestra Revista en su totalidad, están pensadas en todos ustedes, porque sabemos ya por experiencia que cada vez son más quienes encuentran utilidad en ellas. Utilidad que redundará a través de todos sus estudiosos y lectores en el más amplio espectro de las administraciones locales. Y por supuesto son de eficacísima ayuda para los administradores de éstas, ya sean responsables del ámbito público o del funcionariado y otros empleados de esas administraciones. Por ello, creemos, damos cumplida cuenta de lo que como Centro de formación e investigador se nos exige y pretendemos con ilusión y esfuerzo. Siempre contando no sólo con su inestimable ayuda, lector, sino también con el preciado estímulo que siempre nos prestan. Gracias.

LOS INFORMES PRECEPTIVOS EN SU TRAMITACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA ANDALUZA: LA ESPIRAL DE COMPLEJIDAD.

Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA

Abogado

EXORDIO

Se imputa a la planificación (territorial y urbanística) el elevado coste de redacción, la larguísima tramitación y la rigidez de sus normas (estrictas e inflexibles). Ello, en esencia, se debe al írseles dotando, progresiva y gradualmente, de nuevas exigencias y mayor complejidad. Es tan prolija la normativa a considerar y tan extensa la lista de informes sectoriales a solicitar, que una vez aprobados definitivamente suelen adolecer de defectos o prever situaciones y escenarios ya vetustos. Es por ello que debemos reflexionar sobre la locución de que «*lo mejor es enemigo de lo bueno*»¹, puesto que al pretender atesorar la excelencia, suele dejarse de lado la vital eficiencia. Es decir, que en la búsqueda del Plan «*perfecto*», se provoca que dicho instrumento deje de ser óptimo pues que cuando alcanza la luz, suele ser a destiempo.

En la enunciada tramitación planificadora cobran, cada vez más importancia, los informes sectoriales, que son aquellos emitidos por otras Administraciones públicas distintas de la que impulsa la tramitación de los planes de ordenación del territorio y de urbanismo², que constituyen una fórmula de articulación de la concurrencia de distintas competencias sobre un mismo espacio físico, cual «*técnicas de coordinación, colaboración y cooperación*»³, en las que concurre, por lo general, un «*interés general*

¹ Frase célebre de François-Marie Arouet -en seudónimo «*Voltaire*»- «*Le mieux est l'ennemi du bien*» en «*Cuentos y sátiras*» («*La Displicente. Cuento moral*»); aunque también atribuida a Sigmund Freud.

² Y desde la STC 56/1986 (RTC 1986, 56), se señaló que: «El planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos».

³ La STS de 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012\9237) expone: «decíamos ... y reiteramos ahora, que en estos y en otros casos, en que el **marco competencial** diseñado por la Constitución determina la **coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico**, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia».

superior», y todo ello con la debida cautela de que no se transforme en una ilegítima usurpación⁴.

Sobre este particular especifican las SSTC 103/1989, de 8 de junio y 124/2003 de 19 de junio (RTC 1989, 103 y RTC 2003\124) que: «... *hemos admitido la constitucionalidad de la exigencia de informes de la Administración estatal en el ejercicio de competencias autonómicas como «un expediente de acomodación o integración de dos competencias concurrentes –estatal y autonómica– que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse*». Pero dicha exigencia no tiene amparo constitucional si entran sobre competencias del otro⁵.

Los informes **preceptivos** pretenden afianzar y vigorizar la competencia de las Administraciones en los procesos de planificación no impulsados ni tramitados por ellas mismas, que deben producirse en el marco establecido por las Leyes, denotando la vinculación y el carácter categórico o de singular relevancia que ostenta intrínsecamente un valor reforzado y fortalecido. Así, el ejercicio de la competencia para la ordenación de un espacio físico resulta condicionada por las competencias concurrentes dotadas de una clara dimensión espacial de otras Administraciones que afectan a ese mismo territorio⁶.

Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional⁷ la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio no puede llevar a desconocer las competencias del Estado con directa e inmediata proyección en el ámbito físico siempre que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios⁸.

Ese es el criterio establecido en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, así como en la legislación sectorial estatal. Si bien, dicho carácter prevalente de las competencias

⁴ En palabras del STS de 9 de marzo de 2011 [RJ 2011, 1297].

⁵ Vid también SSTC 149/1991, de 4 de julio [RTC 1991, 149]; 40/1998, de 19 de febrero [RTC 1998, 40], 204/2002, de 31 de octubre [RTC 2002, 204], etc.

⁶ En STC 46/2007 de 1 de marzo (RTC 2007\46).

⁷ Por todas, vid STC 149/1998, de 2 de julio [RTC 1998, 149], (F. 4).

⁸ La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984).

estatales⁹ no es absoluto e incondicional, sino que requiere de un análisis singularizado en cada supuesto en un marco de colaboración y cooperación interadministrativa¹⁰.

Así «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, FJ 3), pues «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, FJ 3). Asimismo, en la STC 149/1991, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», siendo legítimo tal condicionamiento cuando «el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios» [FJ 1 B) y STC 36/1994, FJ 3].

En lo atinente a la técnica del informe **vinculante**, las SSTC 103/1989 y 40/1998 de 19 de febrero (RTC 1989\103 y 1998\40) ya decían que se trata de: «un **expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes** -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a **cohonestarse**». Puntualizando en la STC 149/1991 (FJ 7º.A).c) que «la exigencia de un informe de esta naturaleza **«convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas»**, y esa concurrencia es admisible cuando resuelven sobre asuntos de su propia competencia.

Exigencia de cooperación y colaboración queda plasmada en nuestra propia ley autonómica de ordenación urbanística¹¹. Y en el procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento se dispone por el artículo 32.1 de la LOUA que:

a).- La aprobación inicial del Plan «obligará al [...] requerimiento de los **informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos, que deberán ser emitidos en esta fase de tramitación del instrumento de planeamiento y en los plazos que establezca su regulación específica.** [...].

⁹ En los términos establecidos por el propio Tribunal Constitucional (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero [RTC 1998, 40], FF. 30 y 40), las cuales, con las salvedades, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden.

¹⁰ La indicada STC 46/2007 de 1 de marzo (RTC 2007\46) exponía que «[...] esa prevalencia de las competencias estatales no ha de ser entendida en términos incondicionados, [...] para lo que será preciso analizar singularizadamente cada supuesto [...]»

¹¹ Vid artículo 4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en lo sucesivo LOUA). Vid, asimismo, arts. 26.2 y 29.2 de la LOUA.

Cuando se trate de Plan General de Ordenación Urbanística, Plan de Ordenación Intermunicipal, Plan de Sectorización o Plan Especial de ámbito supramunicipal o cuando su objeto incida en competencias de Administraciones supramunicipales, se practicará, también de forma simultánea, **comunicación** a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial [...]. Igual trámite se practicará con los Ayuntamientos de los municipios colindantes cuando se trate de Planes Generales de Ordenación Urbanística» (regla 2ª).

b).- Con la aprobación provisional (en los PGOU y los POI) «será preceptiva nueva información pública y solicitud de **nuevos informes** de órganos y entidades administrativas cuando las modificaciones afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes [...]

c).- Tras la aprobación provisional «el órgano al que compete su tramitación requerirá a los órganos y entidades administrativas citados en la regla 2ª y cuyo **informe** tenga carácter **vinculante**, para que en el plazo de un mes, a la vista del documento y del informe emitido previamente, verifiquen o adapten, si procede, el contenido de dicho informe» (regla 4ª).

De ahí surge la necesidad de conocer los informes que deben solicitarse. Si bien, intentaremos ver tanto los que se requieren a nivel de ordenación urbanística, como a nivel de ordenación territorial.

1º.- INFORMES SECTORIALES ESTATALES, EN GENERAL.

Hay que atender como hemos apuntado, aún a día de hoy, a la disposición adicional segunda (apartado 4º) de la Ley 13/2003 de 18 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas que dispone que «la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá **informe** en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de **planificación territorial y urbanística** que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales», precisando que «**estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado**»¹². Asimismo,

¹² La constitucionalidad de estos informes sectoriales preceptivos y vinculantes para el planeamiento urbanísticos ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudencia (SSTC 149/1991, de 4 de julio (F.J. 7º A), 40 y 65/1998, de 18 de febrero y de 19 de febrero (FF.JJ. 38º y 13º y 14ª, respectivamente) y 46/2007, de 1 de marzo (F.J.

precisa que *«a falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales»*. El plazo máximo para su emisión es de dos meses, transcurrido el cual se entenderán favorables a los solos efectos de la posibilidad de continuar el procedimiento, ya que, como hemos visto, la falta de emisión en plazo de dichos informes no podrá afectar al dominio o servicios públicos estatales.

Por su parte, la Disposición Adicional 2ª.3 de la Ley 13/2003 de 18 de mayo obliga a que *«los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza»*¹³.

Asimismo, es de citar el art. 22.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, según el cual:

«En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

10º)) en la medida que sirvan para salvaguardar una competencia específica estatal. Por ejemplo, y en cuestión de Minas, es de advertir que por Acuerdo de 21 de mayo de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba la formulación de la **Estrategia Minera de Andalucía 2014-2020**, que si bien no somete a informe la actuación urbanística y/o territorial sí plantea su coordinación y compatibilización. Así expone que *«[...] se hace necesario continuar con la línea establecida por el PORMIAN [Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía 2010-2013] en su horizonte temporal, consolidándolo como un instrumento de ordenación y planificación que orienta normativa y espacialmente las actividades mineras de forma coordinada y compatible con la planificación existente en la Comunidad Autónoma, en sus aspectos medioambientales, paisajísticos, territoriales, urbanísticos y culturales»*. Recuérdese que *«Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, **son bienes de dominio público**, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso»* (ex art. 2.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas).

¹³ La STC 149/1998 exponía ya que *«la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales»* siendo aplicable idéntica doctrina a los instrumentos de planificación urbanística y por ende a los Ayuntamientos respectivos. El TC parte de la aceptación de este principio previa indicación de que deben haberse *«ensayado sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos»*. Y *«En defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas»* (Disposición Adicional 2ª.2 de la Ley 13/2003 de 18 de mayo).

a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

*Los informes a que se refiere este apartado serán **determinantes** para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada».*

Y sobre la locución «**determinante**» debemos seguir los postulados contenidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 julio 2015¹⁴ pues (i) es un término que fija

¹⁴ (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2015\3943), Textualmente dispone: «Como establece nuestra Sentencia de 30 de septiembre de 2013 (RJ 2013, 7759) (Recurso de Casación 5208/2010), reiterando lo dicho en las SSTs de 24 de abril de 2012 (RJ 2012, 6224) (recurso de casación 2263/2009) y 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9237) (recurso de casación 3135/2009): "No ignoramos que el artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008, 1260) (que recoge el artículo 15.3.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo (RCL 2007, 1020), de suelo estatal) -en este particular no modificado por la Ley 8/2013, de 26 de junio (RCL 2013, 979), de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas-, no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante", sino como "**determinante**", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente: "3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: [...] De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1º) Que partiendo de la base de que **determinar** es "**fixar los términos de algo**", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un **valor reforzado**. En palabras de la STS de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (RJ 2010, 2460) (recurso de casación 771/2006), se trata de informes "**necesarios** para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una **singular relevancia** en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, **sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo**; y, 2º) Más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso), y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues, no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante. Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 del TRLS08 concuerda con la precitada Disposición Adicional 2ª, 4, de la Ley estatal 13/2003 (RCL 2003, 1373), pues lo que uno y otro precepto vienen a sentar, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es

los términos de algo, (ii) ostenta, de por sí, un valor reforzado, (iii) predicándose la necesidad del mismo, (iv) estando revestido de singular relevancia, (v) que aunque no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo, (vi) que la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente, y (vii) que supone incluso el carácter vinculante del informe en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

2º.- INFORME DE CARRETERAS ESTATAL.

El artículo 22.3.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que *«en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: [...]*

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras».

Y dispone el art. 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras que *«deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio de Fomento, antes de dicha aprobación inicial, para que éste emita un informe comprensivo de las consideraciones que estime convenientes para la protección del dominio público».* Informe vinculante *«en lo que se refiere a las posibles afecciones a la Red de Carreteras del Estado»* y que ha de emitir en 3 meses. Y la omisión de la petición del informe preceptivo del Ministerio de Fomento conlleva la nulidad de pleno derecho del instrumento de planificación¹⁵.

el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicomprendiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado».

¹⁵ Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: *«Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la*

3º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE CARRETERAS DE ANDALUCÍA.

El artículo 35.1 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, por su parte dice que antes de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a las carreteras andaluzas, la Administración redactora del mismo «*podrá solicitar información previa, en relación con tales afecciones*» (es decir, que es facultativo).

Y una vez aprobado inicialmente (art. 35.2) dicho instrumento de planeamiento urbanístico, éste se someterá a «*informe vinculante*»¹⁶ de la Consejería competente en materia de carreteras, (afecciones a la red de carreteras de Andalucía) que debe evacuarse en el plazo máximo de 3 meses, con silencio positivo.

4º.- INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN DE COSTAS.

El artículo 22.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que «*en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban*

ordenación del territorio. Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio. [...] Otro ejemplo nos lo da la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio (RCL 1988, 1655). Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10)».

¹⁶ La STS de 28 de octubre de 2009 (RJ 2010, 1214) (Recurso de casación núm. 3793/2005) anula la aprobación municipal de la modificación de un plan parcial por omisión del informe de carreteras del Departamento autonómico de Obras Públicas, considerando que se trata de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones generales del art. 62.2 de la Ley 30/1992 declarando que: «[...] habiendo alegado la parte demandante la inexistencia del informe del Servicio de Carreteras, y no habiendo constancia de dicho trámite en el expediente, es claro que incumbía a la Administración la carga de probar que el trámite había sido observado. [...] Nos basta con señalar que, no habiendo sido controvertido que la Modificación del Plan Parcial afecta a la carretera regional LZ-2, la omisión del trámite de informe exigido en el citado artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, determina **que el instrumento de planeamiento controvertido deba ser declarado nulo**; y ello por la razón ya indicada de que toda disposición de carácter general que incurra en infracción de un precepto legal, sea de índole procedimental o sustantiva, queda aquejada de un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho».

emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: [...]

b) *El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso».*

Por su parte, matiza el artículo 117.1 de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas que *«En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes».*

Y añade su párrafo 2º que tras la tramitación del Plan o norma y antes de su aprobación definitiva *«la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración».*

5º.- **INFORME SOBRE PUERTOS.**

Impone el artículo 56.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que *«Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los **planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística** deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose **informe previo vinculante** de Puertos del Estado, previo **dictamen** de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima».*

6º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE PUERTOS DE ANDALUCÍA.

El artículo 14.2 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía expone que *«aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico [...], este se someterá a informe de la Consejería competente en materia de puertos en aquellos aspectos que afecten a la actividad portuaria, que tendrá carácter vinculante y deberá estar motivado»*. Informe que ha de evacuar en 3 meses y con silencio negativo.

7º.- INFORME SOBRE AEROPUERTOS.

Disposición Adicional Única (apartado 4º) de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, expone que *«el planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos»*

Asimismo, es de destacar el artículo 9.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea obliga a que *«[...] la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afeción a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas»*, lo que se tiene que informar en el plazo de 6 meses, teniendo carácter vinculante y con silencio positivo¹⁷.

¹⁷ Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: *«Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio. Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio. [...] Cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre (RCL 1998, 2847), sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre (RCL 1996, 3182), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.*

8º.- INFORME DE AGUAS ESTATAL.

Las administraciones territoriales, junto a las Confederaciones Hidrográficas tienen el deber de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información, cooperación y colaboración mutua en relación con las iniciativas que promuevan. La Ley estatal de aguas¹⁸ dispone en su artículo 25.4 que «Las Confederaciones Hidrográficas emitirán **informe previo**, [...] sobre los actos y **planes** que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. Cuando los [...] planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten **nuevas demandas de recursos hídricos**, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de

Esta normativa ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007 (RTC 2007, 46) (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar ámbito, en los siguientes términos: "resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica. Es evidente, además, que dicho condicionamiento deberá tener en cuenta los resultados de la aplicación de los mecanismos de cooperación normativamente establecidos para la articulación de la planificación y ejecución de las obras públicas estatales con las competencias de otras Administraciones públicas sobre ordenación territorial y urbanística. En este caso, tales mecanismos se prevén en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, norma que establece el tipo de actuaciones que ha de llevar a cabo el Estado en relación a ese tipo de infraestructuras y cuyo art. 5.3 determina que los planes directores de los aeropuertos de interés general, aprobados por el Ministro de Fomento, «serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo». En consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio".

¹⁸ Texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

recursos suficientes para satisfacer tales demandas», operando el silencio negativo si no se pronuncia en plazo¹⁹.

Ha de precisarse que la falta de informe de la Confederación Hidrográfica determina la nulidad del instrumento de planeamiento en su conjunto (más nunca parcial)²⁰.

Y también, en su artículo 128.3 impone a las Administraciones que estén elaborando planes urbanísticos, respecto de las cuencas intercomunitarias (y afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional), que **antes** de que procedan a su aprobación inicial soliciten un **informe vinculante** al hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y

¹⁹ Aclara la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2015\3943) que «*El art. 25. 4 de la Ley de Aguas (RCL 2001, 1824, 2906) hace referencia a los **Planes en general**, sin limitarse a los planes de desarrollo, por lo que, hay que concluir que sería contrario a la lógica planificadora la aprobación de un plan cuyo posterior desarrollo devendría imposible dada la insuficiencia de recursos hídricos para su posterior ejecución y plasmación en la realidad, lo que exige que la constatación de su existencia se acredite ya desde la aprobación del plan general*».

²⁰ Vid sentencia del T.S. de 4 de julio de 2014 (RJ 2014, 3701): «Como vimos, en el motivo sexto el Ayuntamiento recurrente alega que la sentencia recurrida ha vulnerado el principio de proporcionalidad al anular todo el Plan General y no sólo las referencias a la incorporación del polideportivo municipal como dotación pública. El planteamiento carece de toda consistencia pues los defectos apreciados por la sentencia de instancia, en particular el que se refiere a la falta de informe de la Confederación Hidrográfica, determinan la **nulidad del instrumento de planeamiento en su conjunto** y no la de una concreta determinación». Ese mismo criterio se recoge en las SSTS de 24 de abril de 2012 (RJ 2012, 6224) (recurso de casación 2263/2009), de 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9237) (recurso de casación núm. 3135/2009), de 30 de enero de 2013 (RJ 2013, 3191) (recurso de casación núm. 5983/2009), de 22 de febrero de 2013 (RJ 2013, 2631) (recurso de casación núm. 4663/2009) y de 7 de mayo de 2013 (RJ 2013, 3874) (recurso de casación núm. 5503/2011), que anulan la aprobación de planes urbanísticos por omisión del informe preceptivo y vinculante del organismo de cuenca en relación a la existencia de recursos hídricos suficientes para la actuación urbanística de que se trata. En la primera de ellas se hace un examen sobre la técnica de los informes preceptivos y/o vinculantes, con referencia a los previstos en distintas normas (aguas, carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, defensa nacional) y, tras considerar que en el presente caso se ha omitido un informe legalmente preceptivo y vinculante (art. 25.4 TRLA [RCL 2001, 1824], disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003 [RCL 2003, 1373] de concesión de obra pública y legislación autonómica), concluye que (fundamento de derecho décimo): «En atención, pues, al hecho de que el acuerdo impugnado en el proceso se adoptó con el expreso voto en contra del representante del Ministerio de Medio Ambiente, quien basó su disidencia en la inexistencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico pretendido, y siendo preceptiva y vinculante la emisión de informe favorable de este Organismo con carácter previo a la aprobación del Plan, sin que dicho informe pueda ser sustituido por el de otras entidades, es claro que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el sentido de declarar la nulidad del acuerdo de 31 de julio de 2006, por el que se aprobó la modificación puntual nº 7 del Plan General y el Plan Parcial del Sector 6 "El Realenc" de Carcaixent, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 63.2 de la Ley 30/1992, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción».

Medio Ambiente «*que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico*»²¹.

También debe resaltarse que el artículo 40.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas determina que «*los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes*».

Por su parte, el artículo 22.3.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que «*en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico*».

Sobre la suficiencia de recursos hídricos emitido por el organismo de cuenca puede consultarse la STS de 23 de enero de 2013²².

²¹ En palabras contenidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2015\3943) «[...] el referido informe supone una incidencia en la potestad de planeamiento, en cuanto manifestación de la competencia estatal en la materia, como ya indicara la STC 227/1998, de 22 de enero (RTC 1998, 227) , de tal manera que, siendo el urbanismo y la ordenación del territorio una competencia atribuida a la Comunidad Autónoma, resulta imprescindible que exista una coordinación entre planificación hidrológica y urbanística, lo que exige fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias. En este sentido resulta clara la competencia del Estado, en virtud del título competencial del artículo 149.1.22 de la Constitución (RCL 1978, 2836) , para establecer la exigencia, antes de la aprobación de un Plan urbanístico que comporte el incremento de la demanda de recursos hídricos, de un informe preceptivo de la correspondiente Confederación Hidrográfica, con independencia de que tal exigencia aparezca en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas».

²² La STS de 23 de enero de 2013 (RJ 2013, 2567) (recurso de casación núm. 3832/2009) anula la aprobación definitiva de un plan urbanístico en contra del informe estatal -de carácter preceptivo y vinculante- desfavorable sobre la suficiencia de recursos hídricos emitido por el organismo de cuenca; declarando que (fundamento de derecho tercero, C): «Lo que en realidad se cuestiona en el recurso contencioso administrativo es si podría, o no, aprobarse un plan en las condiciones que se hace en este caso, a tenor del contenido del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (RCL 2001, 1824), respecto de la disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las demandas de agua que comporta el nuevo plan, lo que se conecta con el propio procedimiento de elaboración del plan y la naturaleza de los informes que se exigen en el curso del mismo». Y, tras determinar el carácter vinculante del informe desfavorable no atendido, esta sentencia concluye que (fundamento de derecho decimocuarto): «Siendo, pues, claro que, en el supuesto enjuiciado, se aprobó un Plan de ordenación urbanística pese al informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, resulta evidente que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el de declarar la nulidad del Acuerdo, de 18 de abril de 2007, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Enguera, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción». Doctrina que se reitera en las dos posteriores SSTS de 12 de abril de 2013 (RJ 2013, 3038) y (RCL 2013, 3039) (recursos de casación núm. 5811/2010 y 5769/2010).

9º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE AGUA.

El artículo 42 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía previene que esta Consejería *«deberá emitir **informe** sobre los actos y planes con incidencia en el territorio de las distintas Administraciones Públicas que afecten o se refieran al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, superficiales o subterráneas, a los perímetros de protección, a las zonas de salvaguarda de las masas de agua subterránea, a las zonas protegidas o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía»*. Informe que se solicitará con anterioridad a la aprobación de los planes de ordenación territorial y tras la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico, que tendrá carácter vinculante y deberá ser emitido en el plazo de 3 meses, entendiéndose desfavorable si no se emite en dicho plazo²³.

10º.- INFORME PREVIO FERROVIARIO ESTATAL (URBANISMO).

Según el art. 7.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario se ha de solicitar y emitir Informe vinculante *«que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio»* y que ha de emitir en 2 meses.

11º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA.

El artículo 11.2 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía previene que *«en los casos en que se acuerde la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico [aunque también aluda después a los "planes de ordenación territorial"] que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio»* ha de someterse, **antes** de su aprobación inicial, a informe o información de

²³ Téngase presente, entre otros, el Real Decreto 903/2010 de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundación, establece una nueva condición para que un suelo se mantenga con el carácter de rural, por cuanto previene en su artículo 15.1 que *«Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán el carácter rural de los suelos en los que concurren dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves»*. Esta determinación se completa en el punto 5 de su Anexo para el contenido de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación: 5. Medidas de ordenación territorial y urbanismo, que incluirán al menos: *«Las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable»*.

la Consejería competente en materia de transportes y de la entidad administradora de la infraestructuras ferroviarias, quienes deberán emitirla en el plazo de 1 mes, teniendo carácter vinculante.

Asimismo, y ya aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico, éste se someterá a nuevo informe vinculante de la Consejería competente en materia de transportes y de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias, que se emitirá en 3 meses, siendo el silencio positivo.

12º.- INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA.

Tendente a asegurar la viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la actuación. Art. 22 (párrafos 4º y 5º) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en lo sucesivo TRLS/2015):

«4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

5. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

*a) Un **estudio comparado** de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.*

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas».

Por su parte, la LOUA exige como parte de la Memoria y «en función del alcance y la naturaleza de las determinaciones del instrumento de planeamiento sobre previsiones de programación y gestión, contendrá un **estudio económico-financiero** que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución, así como un **informe de sostenibilidad económica**, que debe contener la justificación de la existencia de suelo suficiente para usos productivos y su acomodación al desarrollo urbano previsto en el planeamiento, así como el **análisis del impacto de las actuaciones** previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios»²⁴.

²⁴ Art. 19.1.a), regla 3ª de la LOUA.

13º.- INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL (EVALUACIÓN AMBIENTAL)²⁵.

Dispone el artículo 22 TRLS/2015²⁶ que:

«1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a **evaluación ambiental** de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.

2. El **informe de sostenibilidad ambiental** de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación».

Por otra parte, con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente se traspuso la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio. Y, aunque en Andalucía ya estaba prevista la evaluación ambiental del planeamiento general, la ampliación del ámbito de los planes urbanísticos sujetos a evaluación ambiental operada por la legislación básica estatal obligó a sustituir su anterior regulación. La Disposición adicional octava del TRLS/2015 habilita a las Comunidades Autónomas a dar participación a la Administración General del Estado, cuando así lo prevea la legislación autonómica, en «órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística». Lo que de hecho ya sucedía en Andalucía donde la Administración estatal está representada tanto en la Comisión de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de Andalucía, que solamente tiene funciones consultivas, como en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que tiene competencias para la aprobación de determinados planes urbanísticos.

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente concreta en su artículo 4, los planes y programas, así como sus modificaciones que son objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley. Por su parte, y en Andalucía son los artículos 36 y 40 (para los planes urbanísticos) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad

²⁵ La evaluación ambiental incluye tanto la «**evaluación ambiental estratégica**» como la «**evaluación de impacto ambiental**» (ex art. 5.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

²⁶ Vid también art. 3.3 TRLS/2015.

Ambiental el que determina los planes y programas que están sujetos a esta evaluación ambiental estratégica diferenciando entre ordinaria y simplificada.

Debemos señalar que será la Declaración²⁷ o Informe²⁸ ambiental estratégica la que tiene naturaleza de **informe preceptivo y determinante**²⁹, el cual ha de evacuarse en el plazo de 4 meses desde que se tenga el expediente completo (prorrogables por dos meses más para el ordinario), y su omisión en plazo *«en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable»*, no teniendo cabida el instituto del silencio administrativo, pues el Derecho comunitario exige que se realice de forma expresa.

Esta evaluación es conceptualizada como *«acto de trámite»* que no puede recurrirse de forma autónoma, siendo impugnabile con el plan. Así se predica que contra la declaración ambiental estratégica³⁰ y contra el informe ambiental estratégico³¹ *«no procederá recurso administrativo alguno, sin perjuicio de los que procedan, en su caso, contra la resolución que apruebe el plan o programa sometido»* a la misma o al mismo, respectivamente.

Predicándose la sanción de nulidad de pleno derecho del art. 62.2 de la Ley 30/1992 al vicio procedimental consistente en la aprobación definitiva de un plan de urbanismo sin incorporar las determinaciones o contenido de la declaración de impacto ambiental que culmina el procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado a cabo en la tramitación del plan³².

²⁷ Para la ordinaria.

²⁸ Para la Simplificada (vid art. 19.10 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental).

²⁹ Artículos 19.9 y 38.6 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

³⁰ Ex art. 38.6 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

³¹ Ex art. 39.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

³² La STS de 10 de mayo de 2013 (RJ 2013, 3923) (recurso de casación núm. 4804/2009) anula la aprobación definitiva de la modificación de un plan general de ordenación urbana por considerar que incurre en nulidad de pleno derecho al no haberse incorporado el condicionado ambiental de la declaración de impacto ambiental para la aprobación y desarrollo del plan, declarando que: *«Pues bien, el recurso contencioso-administrativo debe ser estimado, según lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 y 63.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En efecto, como venía aceptado e indiscutido, el condicionado de la Evaluación Ambiental, esto es, la vinculación de la modificación del Plan a la desclasificación de 4.622.643 metros cuadrados de suelo público, incluido en el Plan Parcial El Aramo, no puede posponerse al acuerdo de aprobación definitiva, que fue lo que sostuvo en su contestación a la demanda, sin razón, la Administración de la Comunidad Autónoma, aduciendo que las condiciones ambientales se configuran como obligaciones que recaen sobre el órgano sustantivo en atención a la consecución de determinados objetivos de carácter medioambiental, pero que no tienen por qué ser necesariamente cumplidas con carácter previo, especialmente si el propio acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo no los recoge entre sus consideraciones técnico jurídicas. Es de notar aquí, en una suerte de paréntesis, que la Evaluación de Impacto Ambiental de los instrumentos urbanísticos y de ordenación territorial venía contemplada en el Reglamento de Impacto Ambiental de la Generalidad Valenciana (Decreto 62/1990). Aparte de la mención que se hace a la Declaración en los antecedentes*

Hoy rige la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que impone la bases sobre las que gravita la evaluación ambiental de los planes «*garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental*» e integrando los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación de dichos planes (art. 1.1), diseñando, asimismo, el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (regulada en el art. 4), y sujetos a «los principios de lealtad institucional, coordinación, información mutua, cooperación, colaboración y coherencia» (ex art. 3.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre).

Asimismo se precisa que «*cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración ambiental estratégica o la declaración de impacto ambiental, o bien emitir el informe ambiental estratégico o el informe de impacto ambiental regulados en esta ley, se consultará preceptivamente al órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en la que se ubique territorialmente el plan [...]*» (art. 3.3).

Y así se impone que los planes deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su adopción, aprobación o autorización, careciendo de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental (art. 9.1), y la falta de emisión en plazo no equivale «*a una evaluación ambiental favorable*» (art. 10).

Así en la evaluación ambiental estratégica ordinaria se tomará en consideración «*las incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes*» (ex art. 18.1.e), y art. 29.1.f) para la evaluación ambiental estratégica simplificada) y «*el órgano ambiental someterá el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, que se pronunciarán en el plazo de cuarenta y cinco días hábiles desde su recepción*» (art. 19). Ya con el Plan en versión inicial acompañado del estudio ambiental estratégico se pondrá en conocimiento de las Administraciones públicas afectadas, y las personas interesadas quienes disponen de un plazo mínimo de 45 días hábiles, para emitir los informes y alegaciones que estimen pertinentes (art. 22.2). De resultas del mismo emerge la propuesta final de plan. Si bien, para todo ello se requiere que por el promotor se elabore un «*estudio de impacto ambiental*» (ex art. 20) que ha de contener una mínima información de entre la que destacamos los «*aspectos*

del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo aprobatorio de la modificación, la implicación del condicionamiento ambiental fue preterida en los fundamentos del acuerdo de dicho órgano aprobatorio de la modificación, olvidando el carácter vinculante de la Declaración, al no constar que se suscitase discrepancia al respecto. Es más, del examen de las actuaciones resulta que fue el propio Ayuntamiento quien propuso la desclasificación de suelo con importantes valores paisajísticos y geomorfológicos «en compensación a la nueva clasificación que se propone...».

relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan» (o «**alternativa cero**») y «*un Resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas*», [que resulta mejor explicada para los proyectos (ex art. 35) cuando requiere la «*exposición de las principales alternativas estudiadas, incluida la alternativa cero, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales*»] y todo ello con el fin de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente, dado que su ausencia puede determinar la nulidad de pleno derecho tal y como ha acontecido con el Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella³³. Si bien, ha de diferenciarse que la información para los Proyectos (art. 35 y Anexo VI) de la de los Planes (art. 20 y Anexo IV).

Así, y en atención a la labor planificadora, la información que deberá contener el Estudio ambiental estratégico (EAE, que no EIA -que es para proyectos-) previsto en el artículo 20 será, como mínimo, la siguiente:

- 1.- Los objetivos principales del plan relaciones con otros planes;
- 2.- Los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa (o «**alternativa cero**»);

³³ La Sentencia del Tribunal Supremo de 28/10/2015 (Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís; Recurso Casación núm. 1346/2014 contra la sentencia de 8 de noviembre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso nº 517/2010, sobre aprobación del Plan General de Ordenación Urbana -PGOU- de Marbella, en lo atinente a la ausencia de EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) manifiesta que «*la denominada alternativa cero -que no es otra que dejar de realizar el plan, como esta Sala ya ha señalado en sentencias precedentes, como la pronunciada el 19 de diciembre de 2013 en el recurso de casación nº 827/2011-, examen comparativo que en el EIA brilla completamente por su ausencia*». Finalizando este epígrafe concluyendo que «... *la completa falta de estudio comparativo de las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, así como de exposición de la denominada alternativa cero, hacen incurrir al PGOU de Marbella en la nulidad pretendida, al haberse prescindido de la preceptiva EAE, así como de la Memoria ambiental consecuente, efectuadas conforme a las prescripciones de la Ley 9/2006 y de la Directiva 2001/42/CE en que se inspiran*». [...] «*En definitiva, cabe reiterar aquí cuanto hemos razonado hasta ahora en relación con la pérdida de razón de ser y de sentido útil que representan estos trámites esenciales como la EAE cuando se proyectan sobre un plan urbanístico que, en realidad, mira más al pasado que al futuro, desnaturalizando así las ideas capitales de cautela, previsión, prevención y planificación -económica o ambiental, según el caso- que justifican su obligatoriedad. [...] En tal contexto y en presencia de tales diseños del PGOU -vueltos en significativa medida hacia el tratamiento urbanístico de situaciones ya consumadas e irreversibles-, la evaluación ambiental estratégica pierde buena parte de su finalidad institucional justificadora, la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente, aspiración que queda despojada de su razón de ser, y por ello frustrada, cuando la evaluación de las posibles alternativas razonables a que se refiere el Anexo I de la Ley 9/2006 se ve impedida o gravemente debilitada al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente*».

- 3.- Las características medioambientales de las Zonas que puedan verse afectadas de manera significativa³⁴;
- 4.- Cualquier problema relevante medioambiental existente para el plan³⁵;
- 5.- Los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan³⁶;
- 6.- Los probables efectos³⁷ significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como:
 - a).- la biodiversidad,
 - b).- la población,
 - c).- la salud humana,
 - d).- la fauna y la flora,
 - e).- la tierra, el agua y el aire,
 - f).- los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa,
 - g).- los bienes materiales,
 - h).- el patrimonio cultural,
 - i).- el paisaje
 - j).- Así como la interrelación entre estos factores.
- 7.- Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan³⁸;
- 8.- Un Resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación³⁹;

³⁴ Y su evolución teniendo en cuenta el cambio climático esperado en el plazo de vigencia del plan o programa.

³⁵ Incluyendo los relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas sobre espacios naturales y especies protegidas y los espacios protegidos de la Red Natura 2000.

³⁶ Y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración.

³⁷ Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos.

³⁸ Incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo.

9.- Un programa de vigilancia ambiental y su seguimiento;

10.-Un Resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.

Es por ello que ha de tenerse presente toda la planificación medioambiental. Y entre esos planes a tener en consideración debemos recordar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Como sostiene el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: *«Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores se centran: en la **prevalencia** de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística»* (y así se recoge en el artículo 2.f) de esta Ley)⁴⁰, siendo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales *«determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales»* (art. 19.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre), disponiéndose categóricamente que *«Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos»* (ex art. 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre). Incluso los Planes Rectores de los Parques (cual espacio natural protegido) prevalecen sobre el planeamiento urbanístico (art. 31.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre)⁴¹.

³⁹ Incluidas las dificultades, como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida.

⁴⁰ «Son principios que inspiran esta ley: [...]f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia».

⁴¹ Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: *«Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación de competencia al Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, [...] Es el caso, también, del informe vinculante de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional; un trámite contemplado antes en la disposición adicional primera de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 (RCL 1998, 959) y actualmente en la disposición adicional 2ª del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 (RCL 2008, 1260), que la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), declaró adecuado al orden constitucional de competencias, aunque apuntando que "en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración insito en la forma de nuestro Estado.... Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su **informe vinculante** es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad" (fundamento jurídico 48º)».*

También hemos de puntualizar que tanto en el Catastro, como en el Registro de la Propiedad quedará siempre incorporada la información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁴², mediante un «servicio de mapas en línea con la representación gráfica georreferenciada y metadatada, que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos» que mantendrá actualizado el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

14º.- NOTIFICACIÓN EN EL ORDEN PATRIMONIAL ESTATAL.

Dispone el artículo 189 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas los Municipios están obligados a notificar, por medio de sus Secretarios⁴³, a las Administraciones Públicas que sean titulares de bienes incluidos en el ámbito de un plan urbanístico que se esté elaborando todas sus aprobaciones (inicial, provisional y definitiva).

15º.- INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES.

Recuérdese que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento, y que la aprobación de dicho Plan requerirá el **informe** favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados, que debe emitir en 3 meses y con silencio positivo.

Siendo de significar que «la obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de, otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de planeamiento general»⁴⁴.

⁴² Ex art. 53 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁴³ Párrafo 3º del citado artículo («Corresponderá a los secretarios de los ayuntamientos efectuar las notificaciones previstas en este artículo»).

⁴⁴ Art. 20.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Vid también la Disposición Transitoria 6ª.

16º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE PATRIMONIO HISTÓRICO.

Evoquemos que son órganos consultivos en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, el Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico - art. 96-, y las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico -art. 99-.

Para el procedimiento para la inscripción de los Bienes de Interés Cultural, Monumentos, Jardines Históricos, de bienes de catalogación general y de bienes del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español será requerirá informe favorable de alguno de los enunciados órganos consultivos, lo que evacuará en 2 meses y con silencio positivo.

Asimismo, aprobado inicialmente el plan o programa de que se trate, *«cuando incida sobre bienes incoados o inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, en el Inventario de Bienes Reconocidos o sobre Zonas de Servidumbre Arqueológica, se remitirá a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para su **informe**, que tendrá carácter **preceptivo** cuando se trate de instrumentos de **ordenación territorial** y carácter **vinculante** cuando se trate de instrumentos de **ordenación urbanística o de planes o programas sectoriales**»*⁴⁵. Dicho informe se evacua en 3 meses y opera el silencio positivo.

Y si en el procedimiento de aprobación del plan *«se produjeran **modificaciones** en el documento informado que incidan sobre el Patrimonio Histórico, el órgano competente para su tramitación volverá a recabar informe de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico»*⁴⁶, con mismo plazo y silencio que el anterior.

17º.- INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE RESTOS ARQUEOLÓGICOS.

Previene el apartado 3 del artículo 29 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio histórico de Andalucía⁴⁷ que *«Los **planes urbanísticos** deberán contar con un **análisis** en los suelos urbanos no consolidados, los suelos urbanizables y los sistemas generales previstos, cuando de la información aportada por la Consejería*

⁴⁵ Art. 29.4 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

⁴⁶ Párrafo 5º del indicado art. 29 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

⁴⁷ Art. 29.1: «Los instrumentos de **ordenación territorial** o urbanística, así como los planes o programas sectoriales que incidan sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico identificarán, en función de sus determinaciones y a la escala que corresponda, los elementos patrimoniales y establecerán una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo. En el caso de planes urbanísticos, los elementos patrimoniales se integrarán en el catálogo urbanístico».

competente en materia de patrimonio histórico, [...] haya constancia o indicios de la presencia de restos arqueológicos».

El artículo 29.2 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía establece que «...*las entidades promotoras de su redacción [de planes urbanísticos] solicitarán **información** a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico sobre los bienes integrantes del Patrimonio Histórico dentro del ámbito previsto*» disponiendo que la Consejería estará obligada a remitir «*la información solicitada en el plazo de **un mes**, relacionando todos los bienes identificados y su grado de protección, los cuales deberán ser objeto de un tratamiento adecuado en el plan o programa correspondiente, pudiéndose aportar directrices para su formulación*».

18º.- INFORME DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

El artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en redacción dada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre), establece entre las funciones y competencias de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía⁴⁸, la de informar en el plazo de 1 mes, con carácter preceptivo, las normas con rango de ley y los proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan sobre las actividades económicas, afecten a la competencia efectiva o la unidad de mercado. Para las Entidades locales sólo se prevé sólo con carácter potestativo o facultativo⁴⁹, así como para los acuerdos, resoluciones y demás actos de naturaleza administrativa autonómicos.

Mediante Resolución de 27 de enero de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, se aprueban los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo (normas con rango de ley y proyectos de reglamento de la Junta de Andalucía) puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 21 de 2 de febrero de 2016)⁵⁰.

⁴⁸ Según lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

⁴⁹ «... las entidades locales podrán solicitar la emisión de este informe en relación con sus propuestas normativas» (3.i) "in fine" de la Ley 6/2007, de 26 de junio).

⁵⁰ «Este mecanismo de **evaluación normativa**, que tras la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, se extiende a las **normas con rango de ley y proyectos de reglamento** de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, constituye un mecanismo primordial de la política de promoción de la competencia y un importante instrumento al servicio de la política de mejora regulatoria, ya que se orienta a la

19º.- INFORME DE DEFENSA NACIONAL.

Como ha sido tónica en nuestro acervo urbanístico, se mantiene en la Disposición Adicional segunda, apartado 1º del TRLS/2015 la obligación de solicitar al Ministerio de Defensa un **informe** preceptivo y vinculante en relación con la tramitación (con carácter previo a su aprobación) de «*instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional*»⁵¹.

Asimismo, es de tener presente el artículo 35 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional⁵².

Del mismo modo, hemos de evocar que aquellos planes que tengan como único objeto la defensa nacional quedan excluidos de la aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (ex art. 8.1.a) de la misma).

detección de las eventuales distorsiones que alteran el funcionamiento competitivo en los mercados y de las restricciones injustificadas o desproporcionadas que impongan a los operadores económicos» (E.M.).

⁵¹ Recordemos también la Disposición adicional duodécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad para los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y en los de declaración y determinación de la fórmula de gestión que la Administración competente determine en cada caso para los Espacios Naturales Protegidos y Espacios protegidos Red Natura 2000, pues emplea una fórmula parecida («[...] *en los que resulten afectados terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional, se recabará informe del Ministerio de Defensa, que tendrá carácter **vinculante** en lo que afecta a la Defensa Nacional y el cual deberá ser evacuado en el plazo de dos meses*»).

⁵² Según el cual «1. Queda fuera del ámbito de aplicación de este capítulo y, por consiguiente, no se incluirá en el cómputo, la superficie ocupada por los **actuales núcleos urbanos de poblaciones no fronterizas o sus zonas urbanizadas o de ensanche actuales**. Respecto de las futuras, se aplicará lo previsto en este párrafo siempre que consten en planes aprobados conforme a lo establecido en la legislación urbanística que hayan sido **informados favorablemente** por el Ministerio de Defensa, o lo hubieran sido en su día por el Ministerio militar correspondiente.

2. A tales efectos, los Organismos a los que compete la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, **antes de concederla** recabarán del Ministerio de Defensa los **informes** a que se refiere el número anterior, el cual deberá emitirse en plazo máximo de **dos meses**, transcurridos los cuales sin objeciones se considerará favorable.

3. Si alguno de los informes fuese desfavorable, tal circunstancia no impedirá la aprobación del plan urbanístico de que se trate, pero las adquisiciones inmobiliarias por parte de extranjeros en las referidas zonas urbanizadas o de ensanche quedarán sujetas a las limitaciones establecidas en el presente capítulo de este Reglamento.

4. En todo caso, en los actos de aprobación de los planes urbanísticos a que se refieren los dos números anteriores se hará constar el carácter favorable o desfavorable de los informes emitidos por el Ministerio de Defensa. Los Ayuntamientos harán constar estos extremos al expedir los certificados acreditativos de que un terreno está incluido en cualquiera de los planes urbanísticos que se hallen en estas condiciones.

5. A los efectos de este Reglamento, se considerarán poblaciones fronterizas las ubicadas en términos municipales colindantes con una frontera».

20º.- INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO.

Ya en el año 2004 la Administración autonómica andaluza implantó y entró en vigor la norma por la que *«Todos los...reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón del género y del respeto a los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas»* (art. 139.1 Ley 18/2003, de 29 de diciembre). A nivel estatal, por esas fechas, también se toma en consideración dicha cuestión como podemos advenir con la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre las disposiciones normativas que elabore el Gobierno requiriéndose el que los reglamentos deban ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

En desarrollo de la indicada Ley andaluza se promulgó el Decreto 93/2004, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, recordando en su Exposición de Motivos que *«En el mes de febrero de 1996, la Comisión Europea aprobó la Comunicación "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias" para el cumplimiento del compromiso recogido en la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín, 1995»*. Quedaba así definido el principio de Transversalidad cual actuación necesaria a implementar dirigida a integrar la perspectiva de género en todas las políticas. Y evocando que con *«la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Amsterdam, se formaliza el objetivo marcado explícitamente de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres (artículos 2 y 3)»*.

Así su artículo 4 imponía el contenido mínimo del citado *«informe de evaluación del impacto de género»*, disponiendo también que una vez emitido se tenía que enviar, junto a la disposición de que se trate, al Instituto Andaluz de la Mujer, quien en diez días podía realizar las observaciones que estimase (art. 5 del Decreto 93/2004).

Posteriormente, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, aclaraba (art. 6.2) que todas las *«disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas»*. Llegando a enfatizar en su artículo 50.2 que *«los poderes*

públicos de Andalucía, en coordinación y colaboración con las entidades locales en el territorio andaluz, tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las ciudades, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos», y es por lo que desde algunos sectores se reclamaba dicha evaluación para todos los planes urbanísticos, ampliándose el ámbito del mismo. Si bien, ello no llegó a cuajar, limitándose, en norma posterior al «contenido de todos los ... proyectos disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno» (art. 3.1 Decreto 17/2012, de 7 de febrero)⁵³.

21º.- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA SALUD.

Según la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía están sometidos a EIS las siguientes actuaciones: los planes y programas sectoriales con impactos potenciales en salud aprobados por Consejo de Gobierno; los instrumentos de planeamiento urbanístico general así como algunos de desarrollo; y las actividades y obras sometidas a instrumentos de prevención y control ambiental (con algunas excepciones)⁵⁴.

Entendiendo por «*Evaluación del impacto en la salud*», la «*combinación de métodos, procedimientos y herramientas con los que puede ser evaluada una política, un programa, proyecto o actividad, en relación a sus potenciales efectos en la salud de la población y acerca de la distribución de esos efectos dentro de la población. La evaluación de impacto en salud integra la valoración y el informe de evaluación de impacto en la salud*»⁵⁵, que tiene por objeto valorar los posibles efectos directos o indirectos sobre la salud de la población de los planes, programas, obras o actividades desde el correspondiente Informe⁵⁶.

⁵³ Es así como mediante Sentencia de fecha 6 de Octubre de 2.015 del Tribunal Supremo, se declara la nulidad de pleno derecho del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, precisamente por no contener dicha Evaluación de Impacto de Género, matizando que «*la referencia a los reglamentos que se hace en las citadas normas lo es, dado el preámbulo de las mismas, en el sentido amplio de disposiciones administrativas, emanadas del Consejo de Gobierno, que conforman el ordenamiento jurídico*». Y ello abarca a todos los Planes de ordenación territorial aprobados por dicho Consejo de Gobierno, por cuanto se equiparan estos Planes a los reglamentos al gozar de la naturaleza de disposiciones reglamentarias o de carácter general, si bien con el matiz de que se implanta desde el año 2.004 y sin efecto retroactivo.

⁵⁴ «BOJA» núm. 255, de 31 de diciembre de 2011 y «BOE» núm. 17, de 20 de enero de 2012.

⁵⁵ Ex art. 2.12º de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre.

⁵⁶ Ex arts. 2.1 (párrafos 5º y 26º) y 55 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre. El «Informe de evaluación del impacto en la salud» es definido como el «*emitido por la Consejería competente en materia de salud, sobre la valoración del impacto en la salud realizada a un plan, programa, instrumento de planeamiento urbanístico, obra o actividad*» (art. 2.e) del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre)

Y están sometidos (art. 56 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre)⁵⁷:

a) Los **planes** y programas que se **elaboren o aprueben por la Administración de la Junta de Andalucía** con clara incidencia en la salud, siempre que su elaboración y aprobación vengan exigidas por una disposición legal o reglamentaria, o por Acuerdo del Consejo de Gobierno, y así se determine en el acuerdo de formulación del referido plan o programa.

b) Los instrumentos de planeamiento urbanístico siguientes:

1.º Instrumentos de planeamiento general, así como sus innovaciones.

2.º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana. Los criterios para su identificación serán establecidos reglamentariamente.

c) Las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, que deban someterse a los instrumentos de prevención y control ambiental establecidos en los párrafos a), b) y d) del artículo 16.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que reglamentariamente se determinen (la resolución de evaluación del impacto en la salud estará incluida en el informe de impacto ambiental).

d) Aquellas otras actividades y obras que se determinen mediante decreto.

Debe tener presente, además, la cuestión del emplazamiento de los cementerios en general, y más concretamente el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, pues *«Las diferentes figuras del planeamiento urbanístico en Andalucía deberán ajustarse, en el momento de su revisión y en el supuesto de nuevo planeamiento, a las normas sobre emplazamiento de cementerios previstas por este Reglamento»⁵⁸*, y es por ello que *«en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento de desarrollo urbanístico, siempre que afecten a las condiciones de emplazamiento de cementerios, por su especial incidencia en la salud humana, será*

⁵⁷ Igualmente vid art. 3 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 243, de 15 de diciembre de 2014). Sobre todo vid Anexo II.

⁵⁸ Ex art. 40.1 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril.

preceptivo y vinculante el informe de evaluación de impacto en salud»⁵⁹, que se evacuará en 3 meses y aplicándose el silencio positivo⁶⁰.

22º.- INFORME DE INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (URBANISMO).

Requiere la Disposición Adicional 8ª LOUA ("*Contenido del informe de incidencia territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística*") que:

«En la tramitación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, el informe que ha de emitir el órgano competente en materia de ordenación del territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, regla 2.ª de esta Ley, analizará las previsiones que las citadas figuras de planeamiento deben contener según lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, de 11 de enero, así como su repercusión en el sistema de asentamientos».

Por su parte, el artículo 18.3 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio dispone que *«redactado el plan se emitirá informe, sobre sus aspectos territoriales, por el órgano competente en Ordenación del Territorio»*, para lo que dispone de 2 meses, y con silencio positivo.

23º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE URBANISMO ANTE INNOVACIONES EN QUE LA APROBACIÓN DEFINITIVA SEA MUNICIPAL.

Se requiere además la evacuación de informe previo preceptivo en innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, cuando la aprobación definitiva sea de competencia municipal. Este informe se emite en el plazo de 1 mes desde la aportación del expediente completo, si bien cuando este informe se refiera a instrumentos de planeamiento de desarrollo se solicitará durante el trámite de información pública, tras la aprobación inicial (ex artículo 31.1.c) de la LOUA).

⁵⁹ Ex art. 40.2 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía.

⁶⁰ Vid también la Disposición adicional 2ª del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía ("*Informe de evaluación de impacto en salud ante ocupación de zona de policía sanitaria mortuoria*") que impone que *«Desde la entrada en vigor del presente Decreto será exigible el informe de EIS al que se hace referencia en los artículos 39 y 40 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril».*

24º.- INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO.

Las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, requerirán de Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía⁶¹, el cual habrá de evacuarse en el plazo de 30 días «desde la recepción de la correspondiente solicitud de dictamen»⁶².

25º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE VIVIENDA.

El artículo 10.4 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía impone que la Consejería competente en materia de vivienda emitirá informe preceptivo tras la aprobación inicial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sobre la adecuación de sus determinaciones al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y a las necesidades de vivienda establecidas en el Plan Municipal de Vivienda, el cual ha de emitirse en el plazo máximo de 3 meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo. Y si el planeamiento establece la ordenación detallada de las áreas o sectores, el informe se pronunciará además sobre los plazos fijados para el inicio y terminación de las viviendas protegidas previstas en las reservas de terrenos, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.3.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁶¹ Ex art. 36.2.c).2ª LOUA («Las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A).b), requerirán dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía. Respecto a estas modificaciones no cabrá la sustitución monetaria a la que se refiere el artículo 55.3.a)). Dispone el artículo 17 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía que «El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes: [...] 2. Anteproyectos de leyes. 3. **Proyectos de reglamentos** que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones. [...] 10. Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma, en que la consulta venga exigida por Ley, en los supuestos contenidos en la misma, que se refieran, entre otras, a las materias siguientes: [...] e) **Modificación de figuras de planeamiento**, que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno».

⁶² Ex art. 25 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

26º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR.

El artículo 33 ("*Ámbito de aplicación y alcance del informe comercial*") del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, exige **Informe** para la implantación y la ordenación pormenorizada de grandes superficies comerciales «*tras la aprobación inicial*» del Plan (art. 35), preceptivo y no vinculante (art. 33.3) con el siguiente tenor:

«1. *Los instrumentos de planeamiento urbanístico general y sus innovaciones que prevean o permitan la instalación de una gran superficie minorista o dispongan de usos terciarios comerciales con una superficie construida superior a 5.000 metros cuadrados se someterán a informe comercial de la Consejería competente en materia de comercio interior.*

2. *Igualmente, se someterá a informe de la Consejería competente en materia de comercio interior los instrumentos de planeamiento general o de desarrollo que establezcan la ordenación pormenorizada de grandes superficies minoristas».*

Para la emisión del mismo dispone de 3 meses siendo el silencio positivo (art. 35).

27º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE.

El Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía⁶³, que tiene la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio (art. 50.1 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte) dispone que «*Las modificaciones del planeamiento urbanístico, de aquellos municipios que tengan plan local de Instalaciones Deportivas, que supongan la eliminación o alteración sustancial de los espacios o reservas destinados a instalaciones deportivas requerirán informe de la Consejería de Turismo y Deporte sobre la necesidad de adaptar el plan local de instalaciones deportivas a los efectos de los dispuesto en el presente Decreto*» (y en idéntico parecer artículo 30.2 del Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas).

⁶³ Aprobado por Acuerdo de 8 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno (BOJA núm. 117, de 14 de junio de 2007).

28º.- INFORME SOBRE EXPLOSIVOS.

El artículo 44.2 del Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos previene la exigencia de Informe favorable del Ministerio de Industria y Energía (hoy Ministerio de Industria, Energía y Turismo) «*cuando se pretenda transformar en urbanizable o edificable el suelo comprendido dentro de las indicadas distancias, que no tuviera tales calificaciones en el momento de obtener la licencia municipal para el establecimiento de las fábricas*»⁶⁴.

29º.- INFORMACIÓN E INFORME SOBRE VÍAS PECUARIAS.

Ya la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias establecía en su artículo 12 que «*En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél*»

Y según el artículo 41.1 del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de vías pecuarias de la comunidad autónoma de Andalucía⁶⁵, «*iniciado el trámite de redacción del respectivo **Planeamiento Urbanístico General**, la Administración actuante recabará obligatoriamente **información** a la Consejería de Medio Ambiente sobre la situación de las vías pecuarias existentes en el perímetro a ordenar, el cual deberá evacuarse en el plazo máximo de un mes*». Además, y con carácter previo a la aprobación inicial del plan «*se solicitará a la Consejería de Medio Ambiente que **informe** sobre las posibles modificaciones de trazado propuestas*» (que se ha de emitir en 1 mes -párrafo 2º-).

Del mismo modo, el artículo 40.1 previene que «*Iniciados los trabajos de redacción de un plan de **ordenación del territorio** de ámbito subregional, se recabará **información** a la Consejería de Medio Ambiente sobre las vías pecuarias que discurran por su ámbito territorial*».

⁶⁴ Recuérdese que el artículo 32.1 de dicho RD impone que «Las fábricas de explosivos no podrán ser establecidas, modificadas sustancialmente ni trasladadas sino en virtud de autorización del Ministerio de Industria y Energía, previo informe favorable del Ministerio de Defensa y de la Dirección General de la Guardia Civil, oídos los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas».

⁶⁵ BOJA 87/1998, de 4 de agosto.

30º.- INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE EN GESTIÓN FORESTAL.

Impone la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes en su artículo 39 ("*Delimitación del uso **forestal** en el planeamiento urbanístico*") que «*Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el **informe** de la Administración competente en gestión forestal. Dicho informe será **vinculante** si se trata de montes catalogados o protectores.*»

*Los montes pertenecientes al dominio público forestal tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización». Sobre este último particular, añade la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, en su artículo 27 que «*Los montes de dominio público tendrán la consideración a efectos urbanísticos de suelo no urbanizable de especial protección*». Matiz importante por cuanto los «*montes públicos pueden ser patrimoniales y de dominio público*» (art. 21).*

Asimismo, esta Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, previene en su artículo 8.2 que «*Cuando en la elaboración del planeamiento urbanístico se prevea alterar la clasificación de terrenos forestales para su conversión en suelo urbanizable o categoría análoga, el Ayuntamiento solicitará preceptivamente **informe** a la Administración Forestal*». Y si el órgano a quien compete la aprobación definitiva disiente del contenido de las observaciones de la Administración Forestal, la resolución corresponderá al Consejo de Gobierno.

También ha de tenerse presente para los PORN que el Consejo Forestal Andaluz (órgano superior de carácter consultivo y de asesoramiento en materia forestal) habrá de **informar** con carácter **preceptivo**, los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Reglamentos Generales de Desarrollo y Ejecución de la Ley Forestal andaluza, así como «*cuantos asuntos en materia forestal sean sometidos a su consideración*»⁶⁶.

31º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE TURISMO (ORDENACIÓN TERRITORIAL).

Hay que tener presente que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son los que incorporan las determinaciones que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General

⁶⁶ Artículo 19.2 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.

del Turismo (o, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas), y ello de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y conforme a las directrices establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas⁶⁷.

Es por ello que en relación con esa planificación territorial disponga el artículo 17.3 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía que «*la Consejería competente en materia de turismo emitirá **informe** a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en el plazo de **un mes con carácter previo a su sometimiento al trámite de información pública***».

32º.- INFORME DEL MINISTERIO SOBRE TELECOMUNICACIONES.

El artículo 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones impone que «*los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo*», que versará sobre la adecuación de esos planes con la Ley y normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

Informe que es **preceptivo, vinculante y previo a la aprobación** del Plan de que se trate «*debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante*»⁶⁸, que ha de emitirse en 3 meses y rigiendo el silencio positivo⁶⁹.

⁶⁷ Art. 17 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

⁶⁸ Mismo artículo 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

⁶⁹ Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: «*Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio. Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio. [...] Del mismo modo, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998 (RCL 1998, 1056) , en su art. 44.3 , exigió a los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que recabasen un **informe estatal** para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, añadiéndose que esos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes elaborados en ese*

Ahora bien, *«a falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones»*.

La STS de 9 de marzo de 2011 (RJ 2011, 1297) (Recurso de casación núm. 3037/2008) anula la aprobación definitiva de un plan general de ordenación urbana por omisión del informe preceptivo en materia de telecomunicaciones, calificando también tal infracción como nulidad de pleno derecho del art. 62.2 de la Ley 30/1992 y diciendo que:

«Es evidente que en el caso enjuiciado nos encontramos con la redacción de un instrumento de ordenación urbanística, al tratarse de un Plan General de Ordenación Urbana Municipal, claramente contemplado en el tan repetido artículo 44.3 de la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, de 24 de abril, que adolece de la falta de informe del Ministerio de Fomento con el fin de determinar las redes públicas de telecomunicaciones, defecto que, como vicio sustancial en la elaboración de una disposición de carácter general, debe acarrear su nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, el cuarto motivo de casación esgrimido por el Ayuntamiento y aducido también por las entidades mercantiles recurrentes debe ser desestimado al igual que todos los demás»⁷⁰.

33º.- INFORME EN SECTOR ELÉCTRICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS⁷¹ U ÓRGANO AUTONÓMICO QUE RESULTE COMPETENTE.

El artículo 3.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone que corresponde a la Administración General del Estado la competencia de

trámite por el órgano estatal competente. En similares términos se mueve la posterior Ley General de Telecomunicaciones 32/2003 (RCL 2003, 2593 y RCL 2004, 743), en su artículo 26.2».

⁷⁰ Doctrina reiterada, en relación con igual informe, por la STS de 7 de febrero de 2013 (RJ 2013, 2063) (recurso de casación núm. 4199/2010) que anula la aprobación de un plan de ordenación territorial.

⁷¹ Independientemente de las dificultades para conformar y hermanar las competencias concurrentes en un mismo espacio físico, lo cierto es que la ordenación de las actividades extractivas se desvincula mecánicamente de una supuesta titularidad estatal de los yacimientos en cuanto confluye con la ordenación del territorio (competencias autonómicas o locales) y conformando una complicada malla de correspondencias entre los diferentes grados de planificación, dado que la planificación autonómica puede llegar a circunscribir, ceñir y cercar extraordinariamente las funciones del titular del dominio público, según se infiere de las resoluciones judiciales (vgr. vid STS de 11 de febrero de 1995, RJ 2061 y STSJ Baleares 3 de mayo de 1996), que sostienen la priorización de las previsiones de la legislación y planeamiento autonómicos medioambientales frente a los permisos de investigación previamente otorgados por la autoridad minera estatal.

«Ejercer las facultades de **planificación eléctrica**» teniendo carácter **vinculante** la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen⁷², y requiriéndose para ello la «**necesaria coordinación de la planificación con los planes urbanísticos**» (Exposición de Motivos epígrafe IIIº de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre). Y, por su parte, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, impone en su artículo 154 que «*en la elaboración por parte de las distintas Administraciones públicas de [...] **planes** que puedan variar el tendido de una línea ya existente, se dará audiencia a la **entidad titular de la línea**, con objeto de que formule las alegaciones pertinentes sobre los aspectos técnicos, económicos y de cualquier otro orden respecto a la variación que se proyecte*» (párrafo 1º del precitado artículo), y en dicho expediente ha de emitir **informe** la Dirección General de Política Energética y Minas o el órgano autónomo que resulte competente -Dirección General de Industria, Energía y Minas; Consejería de Empleo, Empresa y Comercio⁷³- (párrafo 2º del indicado artículo del Real Decreto 1955/2000). Precizando que «*la Administración competente sobre el [...] **plan** del que derive la necesidad de variación de la línea, una vez que éste haya sido aprobado, **abonará al titular de la línea el coste de la variante y los perjuicios ocasionados***» (párrafo 3º del reseñado artículo 154 del Real Decreto 1955/2000).

Asimismo, se prevé la necesaria coordinación entre la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica y la planificación urbanística⁷⁴ (ex art. 5.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico). Sobre ello, es de citar el artículo 11.1 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía que dispone que «*la Consejería competente en materia de energía elaborará un **Programa de Fomento de las Energías Renovables**, que tendrá en cuenta los condicionantes territoriales, ambientales, culturales, urbanísticos y de infraestructuras establecidos en*

⁷² Según previene el artículo 4.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre «La planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema. Únicamente tendrá carácter **vinculante** la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen», requiriendo, a su vez, informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁷³ Vid también la Orden de 6 de febrero de 2015, por la que se dispone la publicación de los Presupuestos de Explotación y de Capital y del Programa de Actuación de Inversión y Financiación de la Agencia Andaluza de la Energía.

⁷⁴ «La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes».

otras planificaciones». Programa de fomento tendrá la consideración de **plan con incidencia en la ordenación del territorio** (Apartado I del anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía), teniendo que garantizar la planificación territorial y los planes urbanísticos *«que en los espacios vinculados a la generación y transporte de energías renovables previstos en las áreas preferentes contenidas en los programas territoriales [...] tenga **preferencia** este uso respecto a otros»* (art. 11.3 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo), y siendo consideradas estas instalaciones como **«Actuaciones de Interés Público»** (art. 12.1 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo), pudiendo declararse de Interés Autonómico *«las instalaciones de generación, en régimen ordinario y especial, y las infraestructuras de transporte y distribución energéticas»* (Disposición Adicional 1ª de la Ley 2/2007, de 27 de marzo).

En lo atinente a las actividades extractivas mineras, debemos significar que tradicionalmente, en nuestro acervo urbanístico y territorial, el subsuelo se ha instituido como el gran relegado, arrinconado y postergado por la planificación, no habiendo existido una idónea articulación o acoplamiento con la planificación socioeconómica, teniendo que ponderarse en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y el daño que pueda producir, por ejemplo, al medio ambiente. Tomando las palabras de nuestro Tribunal Constitucional *«se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza»*⁷⁵.

Ahora bien, la planificación urbanística no debe desconocer las actividades extractivas que en ese momento dispongan de la correspondiente concesión administrativa, al objeto de no hacerla desaparecer con la consiguiente responsabilidad patrimonial al otorgar prevalencia del interés medio ambiental y/o urbanístico sobre el minero. Y ello porque (i) la titularidad de los derechos mineros no se erige como límite para una innovación del plan, (ii) la legislación urbanística no obliga al planificador a pronunciarse de forma expresa sobre las zonas de uso extractivo, ni otorga derechos de explotación, y (ii) no puede hablarse de derechos mineros adquiridos que puedan impedir o dificultar la revisión o modificación del planeamiento⁷⁶.

⁷⁵ STC 64/1982, de 4 de noviembre (FJ 2). Y añade que «Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente».

⁷⁶ Dice la Sentencia de 14 de octubre de 2010 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2010\7260 que *«la titularidad de los derechos mineros (art. 105 de la Ley de Minas (RCL 1973, 1366)) no se erige en límite para la modificación del Planeamiento y tampoco existen en la Legislación Urbanística precepto que obligue al planificador a un pronunciamiento expreso sobre las zonas de uso extractivo ni a otorgar derechos de explotación, pues*

Por otra parte, y en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), evocar que la ya derogada Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su artículo 13.2 permitía que en los Parques Naturales se pudiera limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose las actividades que sean incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación⁷⁷. Si bien esta prohibición queda plenamente vigente en Andalucía con el artículo 6.1.1º de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía⁷⁸. Y hoy, además, en ese afán de ir coordinando, conciliando y ajustando la planificación socioeconómica a la medioambiental, el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en sus apartados "c)" y "d)") establece que son objetivos de los PORN, entre otros, (i) el «*identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación*», y (ii) el «*formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente ley*».

Pero no entendamos una prevalencia categórica y absoluta de uno respecto del otro, pues habrá de analizarse caso a caso mediante un juicio de compatibilidad⁷⁹,

para ello han de seguirse específicamente los trámites marcados por la legislación específica en materia de minas, sin que ésta contenga obligaciones al respecto que se deban contemplar en un instrumento de planeamiento. Dicho en otras palabras, no puede hablarse de derechos mineros adquiridos que puedan impedir o dificultar la revisión o modificación del planeamiento, lo que en su caso ha de tener el correspondiente tratamiento bien a través de los supuestos indemnizatorios o a través de los instrumentos de gestión que materialicen la equidistribución».

⁷⁷ Expone la Sentencia de 7 de abril 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; RJCA 2010\265) que «*El criterio de la parte en el sentido de que el respeto a los derechos adquiridos supone la imposibilidad de aplicar restricciones a aquellas concesiones que fueron aprobadas antes de la declaración de Parque Natural, no puede ser aceptado por este Tribunal, ya que, como se ha dicho, tanto la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (artículo 13.2), como la ley 2/1981 de 18 de julio (sic) (LAN 1989, 237) de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (artículo 23) permiten con carácter general la limitación del aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose los que sean incompatibles con la finalidad que haya justificado la creación del Plan. Todo ello sin perjuicio de la indemnización que, en su caso, pudiese corresponder».*

⁷⁸ Que textualmente impone que «*Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley, la Comunidad Autónoma ostenta las potestades siguientes: 1.º Ordenar y planificar los recursos forestales, clasificando los terrenos forestales en función de los recursos naturales que sustentan y limitando los usos y aprovechamientos en razón de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*». Vid también art. 8 de dicho cuerpo legal.

⁷⁹ El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, resolvió que era inconstitucional el prohibir con carácter general la realización de actividades extractivas en un extenso espacio (con el fin de proteger el medio ambiente), por cuanto tal previsión vulneraba el artículo 128.1 de la Constitución. Lo que deduce al analizar dos valores protegidos en la Constitución: el interés público minero y el interés público en la protección del medio ambiente, imponiendo la necesidad

resultando preciso para ello el atender con carácter previo al elenco de técnicas⁸⁰ y requisitos que el legislador ha provisto, a fin de posibilitar y armonizar (si se puede) actividad minera y protección del medio ambiente.

34º.- INFORME DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR.

Según el artículo 3 bis (punto 1º) del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas *«Las Administraciones competentes para la concesión de una [...] modificación significativa de una instalación o actividad, que por sus características o situación pudieran suponer un impacto sobre una instalación nuclear o radiactiva de primera categoría, con carácter previo a la emisión de dicha [...] modificación, darán traslado al Consejo de Seguridad Nuclear del informe de seguridad o información suficiente sobre la cuestión, a fin de que por este organismo público se emita informe preceptivo, que será vinculante en los términos que establece la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Si de la evaluación de esta información por parte del Consejo de Seguridad Nuclear, este organismo concluyera que no se puede descartar un incremento del riesgo de la instalación nuclear o radiactiva, como resultado de la nueva instalación o actividad, o la modificación de la instalación o actividad ya existente, podrán derivarse medidas a implantar, tanto en la instalación nuclear o radiactiva como en la instalación o actividad no nuclear»*. Y añade en su párrafo 2º que *«En caso de que no se produzca la comunicación prevista en el apartado anterior, el Consejo de Seguridad Nuclear podrá dirigirse de oficio a los órganos de la Administración competente y recabar la información necesaria para la elaboración de dicho informe. Los referidos órganos, en colaboración con el Consejo de Seguridad Nuclear, establecerán protocolos de comunicación que aseguren que los establecimientos así determinados y las instalaciones nucleares y radiactivas de primera categoría consideradas, se intercambien de manera adecuada los datos necesarios, para posibilitar que los titulares tomen en consideración el carácter y la magnitud del riesgo general de accidente grave en sus políticas de prevención de accidentes graves, sistemas de gestión de la seguridad, informes de seguridad y planes de emergencia interior»*⁸¹.

de llegar a un equilibrio, mediante un juicio de compatibilidad caso por caso entre la protección del medio ambiente (artículo 45 CE) y el desarrollo del sector económico minero (artículo 130.1).

⁸⁰ Como por ejemplo el Plan de Restauración previsto por el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, o la Evaluación ambiental estratégica, etc.

⁸¹ Vid también los artículos 28, 30 y 38 bis de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear.

35º.- LA COORDINACIÓN, QUE NO INFORME, SOBRE HIDROCARBUROS.

El artículo 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos impone que *«la planificación de instalaciones de transporte de gas y de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos así como los criterios generales para el emplazamiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor, **deberán tenerse en cuenta** en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o de planificación de infraestructuras viarias según corresponda, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes»*.

EPÍLOGO

Seríamos pocos exhaustivos (y ello sin ánimo de serlos), si nuestro posicionamiento gravitara sólo entorno a dichos informes, y marginar el elenco de estudios, planes y resto de determinaciones a tener presente en la elaboración de un instrumento de planificación, tal y como pudiera suceder con el Resumen Ejecutivo de los planes⁸², el repertorio de criterios del artículo 20 del TRLS/2015, los planes territoriales⁸³, la planificación medioambiental⁸⁴ y los planes sectoriales⁸⁵, el Plan

⁸² Ex art. 25.3 del TRLS/2015 («En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un **resumen ejecutivo** expresivo de los siguientes extremos: a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración. b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión»), y art. 19.3 de la LOUA («Los instrumentos de planeamiento deberán incluir un **resumen ejecutivo** que contenga los objetivos y finalidades de dichos instrumentos y de las determinaciones del Plan, que sea comprensible para la ciudadanía y facilite su participación en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los mismos de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1, y que deberá expresar, en todo caso: a) La delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración. b) En su caso, los ámbitos en los que se suspenda la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión, conforme a lo dispuesto en el artículo 27»).

⁸³ Como el Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía (Decreto 141/2015, de 26 de mayo -BOJA nº 139, de 20/07/2015-) y el resto de planes de ámbito subregional.

⁸⁴ Como el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 12 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), o los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (ex 16 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Téngase también en cuenta la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía.

⁸⁵ Fundamentalmente (i) en Aguas, los Planes Hidrológicos, (ii) en atmósfera, los Planes de mejora de calidad del aire, (iii) en biodiversidad, entre otros, los Planes de conservación y recuperación de especies amenazadas, (iv) los Planes de Calidad Ambiental, (v) los Planes de Caza y pesca (como el Plan Andaluz de Caza -Decreto 232/2007, de 31 de julio y modifica el Reglamento de Ordenación de la Caza aprobado por Decreto 182/2005, de 26 de julio-), (vi) el Plan Andaluz de Humedales -Resolución de 4/11/2002, de la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales-, (vii) el Plan Forestal Andaluz -Acuerdo de Consejo de Gobierno el 7 de febrero de 1989- y el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía (Plan INFOCA) [debe tenerse presente los Planes de ordenación de los recursos forestales ex art. 31 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; y previene en su apartado 8º que «Cuando exista un plan de ordenación de recursos naturales (PORN) de conformidad con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, u otro plan equivalente de acuerdo con la normativa autonómica que abarque el mismo territorio forestal que el delimitado según el apartado 5, la parte forestal de estos planes podrá tener el carácter de PORF, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal competente»), (viii) la Planificación autonómica en materia de residuos [como el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019 -el Decreto 397/2010 de 2 de noviembre -, o el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, 2012-2020], (ix) el Plan de Recuperación y Ordenación de Vías Pecuarias de Andalucía (aprobado mediante el Acuerdo de 27 de marzo de 2001), etc.

Andaluz de Vivienda y Suelo⁸⁶, los **estudios complementarios** «*de suelo [...] y de tráfico, aparcamiento y transportes*»⁸⁷, [teniendo que añadir como estudios complementarios los exigidos por el Reglamento de Planeamiento, a saber: (i) del Planeamiento vigente con anterioridad, (ii) el resultado del trámite de participación pública, (iii) las características naturales del territorio (como las geológicas, topográficas, climáticas, ...), (iv) el aprovechamiento de que sea susceptible el territorio (desde la óptica agrícola, forestal, ganadera, cinegética, minera, ...), (v) uso a que el terreno esté destinado (edificaciones e infraestructuras existentes), (vi) la diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, (vii) señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos existentes en el ámbito territorial del Plan, (viii) posible incidencia de la legislación sectorial (espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses, defensa nacional, ...), (ix) características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución, etc.)⁸⁸, el «*estudio económico-financiero*» del Plan⁸⁹, o el tener presente las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁹⁰, o el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía⁹¹ (en coherencia con el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020), o el estudio que pondere cualitativamente y analice las distintas alternativas de planeamiento posibles que hayan podido formularse inicialmente, justificando el modelo elegido⁹², etc.

Así se conforma en nuestro entorno el poliedro de la planificación, con lo que de por sí casa mal con las exigencias de simplificación y agilización que se reclaman desde la economía (inversión) y la sociedad, naciendo la norma casi inerte, vetusta y anquilosada.

⁸⁶ Vid arts. 11, siguientes y concordantes de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía («La Administración de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos elaborarán sus correspondientes planes de vivienda y suelo, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen»).

⁸⁷ Ex art. 19.1.a), regla 1ª de la LOUA.

⁸⁸ Ex artículo 38.2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento (de aplicación ex Disposición Transitoria 9ª, "a)" de la LOUA).

⁸⁹ Entre otros vid art. 19.1.a), regla 3ª de la LOUA («que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución»).

⁹⁰ Vid Ley 5/2001, de 4 de junio (en especial vid arts. 5, 16, 17 y 20).

⁹¹ La planificación estratégica de las infraestructuras de transporte parte de la ordenación del territorio. Plan previsto en el programa de actuaciones del POTA (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre y publicado en BOJA de 29 de diciembre de 2006) y formulado como plan con incidencia en la ordenación del territorio con los efectos previstos en la LOTA.

⁹² Ex artículos 14.2 y 38 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento (de aplicación ex Disposición Transitoria 9ª, "a)" de la LOUA).

COMPRENDIENDO LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL: DESDE CARL SCHMITT HASTA LA REFORMA DEL ART. 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ

Secretario General del Ayuntamiento de Cantillana

El rechazo por determinados sectores doctrinales y políticos de las reformas realizadas en el régimen local español por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), suscita un mayor interés por el cuestionamiento que desde hace algunos años realizan algunos autores de la doctrina de las garantías institucionales. La pretendida superación de dicha doctrina, creada por Carl Schmitt y recibida por el Tribunal Constitucional de Alemania, así como por el Tribunal Constitucional español, por la llamada doctrina de la garantía constitucional podría incidir en la resolución del conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto contra determinados preceptos de la LRSAL, puesto que el cambio de doctrina constitucional ampliaría el ámbito de la autonomía local indisponible para el legislador.

SUMARIO:

1. Introducción
2. La Teoría de las Garantías Institucionales: Origen y desarrollo histórico.
3. Crítica de la Teoría de las Garantías Institucionales
4. Insuficiencias de la Teoría de la Garantía Constitucional de la Autonomía Local
5. La fuerza expansiva del Principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el art. 135 de la Constitución y su incidencia en el Principio de Autonomía Local
6. Una curiosidad histórica: La recepción de la Teoría de las Garantías Institucionales por los Padres de la Constitución
7. Apuntes de actualidad: La STC de 3 de marzo de 2016
8. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Las reformas operadas en el régimen local español por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), han generado el rechazo de amplios sectores doctrinales y políticos que consideran que muchas de sus disposiciones lesionan la autonomía local constitucionalmente garantizada. La oposición a determinados preceptos de la LRSAL se ha formalizado en el conflicto en defensa de la autonomía interpuesto por 2.302 municipios que representan a una población de 16.496.185 habitantes. A la vista del dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 26 de mayo, así como de las últimas sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia (SSTC 103/2013, 143/2013 y 161/2013), pocas posibilidades de éxito pueden augurarse a los promotores del conflicto si se mantiene la aplicación de la teoría de las garantías institucionales como mecanismo de protección de la autonomía local. Sólo una mutación de la doctrina constitucional que sustituyese la teoría de las garantías institucionales por la denominada teoría de las garantías constitucionales podría alterar estas previsiones. En este trabajo, sin embargo, intentaremos demostrar la inconveniencia de desplazar la teoría de las garantías institucionales y las insuficiencias de la teoría de las garantías constitucionales. Delimitado de este modo el objeto del presente trabajo, aclararemos que no abordaremos el examen de la constitucionalidad de preceptos concretos de la LRSAL y, menos aún, por motivos distintos que la lesión de la garantía institucional de la autonomía local. Sin embargo, no se descarta por el autor de estas líneas, aventurarse en el futuro en tan ardua y apasionante tarea.

2. LA TEORÍA DE LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES: ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO

La teoría de las garantías institucionales tiene un desarrollo histórico casi centenario, de modo que es conveniente ilustrar al lector con su origen y desenvolvimiento hasta nuestros días como paso previo a la valoración de las críticas que le han sido realizadas y su operatividad en la actualidad.

1. Origen doctrinal

Carl Schmitt es el creador de la teoría de las garantías institucionales, tal y como afirma en su obra *Derechos de libertad y garantías institucionales en la Constitución del Reich* (1931): «Yo concebí la idea de garantía institucional en mi *Teoría de la Constitución* (1928)». Es en estas dos obras donde expone con mayor amplitud su

doctrina de las garantías institucionales como una técnica constitucional limitadora del poder legislativo. En todo caso, debemos ir adelantando que la teoría de las garantías institucionales está inserta en la compleja *Teoría de la Constitución* schmittiana -cuya primera traducción al español se debe a mi paisano Francisco Ayala-, es decir, no se puede comprender adecuadamente sin atender al sistema de ideas de este autor.

El concepto de garantía institucional lo trata Schmitt en el apartado IV del Capítulo 14 de su *Teoría de la Constitución*, distinguiéndolo de los derechos fundamentales. Según Schmitt,

«mediante la regulación constitucional, puede garantizarse una especial protección a ciertas instituciones. La regulación constitucional tiene entonces la finalidad de hacer imposible una supresión en vía legislativa. Con terminología inexacta se suele hablar aquí de derechos fundamentales, si bien la estructura de tales garantías es por completo distinta, lógica y jurídicamente, de un derecho de libertad. Ni aun cuando siquiera cuando se aseguran la garantía institucional derechos subjetivos de individuos o de corporaciones –lo que no es obligado-, hay ahí derechos fundamentales ningunos. La garantía institucional es, por su esencia limitada. Existe sólo dentro del Estado, y se basa no en la idea de una esfera de libertad ilimitada en principio, sino que afecta a una institución jurídicamente reconocida, que, como tal, es siempre una cosa circunscrita y delimitada, al servicio de ciertas tareas y ciertos fines».

De hecho, el ejemplo paradigmático de garantía institucional es el de la autonomía municipal consagrada por el art. 127 de la Constitución de 1919. Así lo manifiesta un poco más adelante:

«El instituto de la autonomía queda garantizado por ley constitucional del Reich, de manera que la institución de la administración municipal autónoma como tal no puede ser suprimida, y todas las leyes que por su contenido objetivo nieguen esta administración autónoma del municipio, o arrebaten su esencia, son inconstitucionales. Por el contrario, no se garantiza en esa prescripción un derecho a la existencia del municipio en particular, o de la asociación de municipios en particular. Por eso son posibles también anexiones de municipios, según derecho del país y contra la voluntad del municipio. Tampoco se fija el statu quo del contenido, existente en 14 de agosto de 1919, de las normas de administración autónoma contenidas en el derecho de los países; estas normas pueden ser cambiadas en cualquier momento por simple ley del país».

Asimismo es muy interesante esta otra consideración de Schmitt en la delimitación del concepto de garantía institucional, por la cual aun admitiendo el carácter de sujeto de derecho de los municipios y demás entidades locales los derechos de los que fueran titulares nunca pueden tratarse como «auténticos derechos fundamentales en el sentido del principio básico de distribución del Estado burgués de Derecho. Todas estas instituciones existen *dentro* del Estado, no antes y por encima de él. El auténtico derecho fundamental parte del individuo con su esfera de libertad ilimitada en principio. Una institución no puede darse como supuesta en manera semejante. El Estado moderno es una unidad política cerrada y, por esencia, el *Status*, es decir, un *status* total, que relativiza en su seno todos los otros *statu*. No puede reconocer en su seno ningún *Status* de Derecho público dado antes que él o sobre él, y por ello jurídicamente equiparado, y mucho menos miembros intermedios que sobresalgan por encima de él o junto a él, con independencia respecto de él, no puede tener relaciones de Derecho político, es decir, internas, sino sólo de Derecho internacional». Schmitt viene a explicar el fundamento teórico de la distinción entre los derechos fundamentales y las garantías institucionales. Ambas limitan al legislador, pero mientras los primeros se fundamentan en el iusnaturalismo racionalista de la Ilustración en el que se sostiene la ideología liberal burguesa, las garantías institucionales obedecen a decisiones del constituyente por las que considera adecuado proteger instituciones que se consideran socialmente valiosas y, por ello, dignas de una especial protección frente al legislador. Al no hallarse en el núcleo esencial de la ideología liberal burguesa que predomina en la Constitución weimariana (cuestión esencial a la que dedica Schmitt especial atención en la obra para determinar el marco interpretativo de la misma, pues su *Teoría de la Constitución* es realmente una teoría del constitucionalismo liberal), la eficacia de las garantías institucionales no puede equipararse a la de los derechos fundamentales. Sólo un iusnaturalismo municipalista podría justificar que se otorgara a la garantía institucional de la autonomía local un tratamiento análogo al de los derechos fundamentales, lo que es una tesis inasumible por un jurista positivista.

Asimismo, esta reflexión nos acerca a otra idea esencial en la *Teoría de la Constitución* schmittiana, con la que vamos a enlazar el concepto material de Constitución de Schmitt con la teoría de las garantías institucionales. Nos referimos a la distinción entre Constitución y ley constitucional. Se trata de una distinción crítica con el formalismo jurídico kelseniano. Desde un constitucionalismo formalista y relativista todas las determinaciones constitucionales tienen la misma trascendencia, por lo que advierte Schmitt que «con tal formalización no reciben carácter fundamental en ningún modo aquellas prescripciones particulares, sino al contrario, las auténticas prescripciones fundamentales son rebajadas al grado de detalles de la ley constitucional». Para Schmitt una Constitución «es una Constitución porque contiene

las decisiones políticas fundamentales sobre la forma de existencia política concreta de un pueblo». Esto es, identifica Constitución con el núcleo ideológico de una constitución determinada, núcleo que determina el contenido y la interpretación del resto de la constitución escrita y de todo el ordenamiento jurídico. Por el contrario, las leyes constitucionales son determinaciones constitucionales, que a pesar de su relevancia en la arquitectura constitucional, no se integran en ese núcleo ideológico central de la Constitución. Así, comenta Schmitt la táctica partidista por la que «se convertía en constitucional una prescripción para protegerla por cualesquiera razones prácticas frente al legislador, es decir, frente a las cambiantes mayorías parlamentarias».

Las garantías institucionales se asocian con carácter general a las prescripciones de las denominadas por Schmitt leyes constitucionales, es decir, aquellas prescripciones constitucionales que no forman parte de su núcleo central, incluso aunque se consideren instituciones esenciales de la arquitectura organizativa del Estado, puesto que realmente no se integran en la esencia del régimen político que se refleja en una determinada constitución. El que las garantías institucionales sean con carácter general el contenido de leyes constitucionales explica la flexibilidad que admite Schmitt en su configuración legal: aquello que no afecta a la esencia de la Constitución no debe compartir la misma rigidez de reforma y de protección frente al legislador que las determinaciones que sí representan la esencia del régimen político reflejado en la Constitución. Como denuncia en *Legalidad y legitimidad* (1932), el abuso de las leyes constitucionales actuando como garantías institucionales provoca disfunciones en el modelo tradicional de legalidad positivista formal.

Desarrolla con más amplitud y con más precisión Schmitt su teoría de las garantías institucionales en la citada *Derechos de libertad y garantías institucionales en la Constitución del Reich*. No nos extenderemos en el análisis de supuestos concretos ni en la poco lograda diferenciación de las garantías institucionales de derecho público y de derecho privado (institutos), sino que atenderemos sólo a los pasajes que definen los elementos principales de su teoría. Partiendo de la señalada distinción entre Constitución y ley constitucional, Schmitt diferencia la garantía constitucional estricta del resto de garantías constitucionales al afirmar que «sólo se puede hablar de garantía constitucional en sentido estricto, cuando la propia Constitución se identifica con la garantía que provee, y cuando, por consiguiente, una infracción de la garantía implica, sin más, un daño a la misma Constitución». Se trataría de un concepto muy restringido de garantía institucional que excluiría de su ámbito la mayoría de las instituciones consideradas como tales. Incluso podría considerarse que la autonomía local no es una garantía institucional al ser dudoso que se identifique con las decisiones fundamentales de la Constitución. Siguiendo la argumentación schmittiana nadie consideraría un delito de alta traición un ataque contra el principio de autonomía local. Pero a continuación,

añadiendo cierta confusión, distingue entre la garantía institucional y la garantía constitucional de un contenido puramente político y contingente. La segunda obedece más a cuestiones de táctica política y por ello concluye en que «se excluye la garantía constitucional del sentido específico que corresponde a la categoría de la garantía, por su reforma dificultada, es decir, porque sólo mira a la defensa frente al legislador, es decir, frente a la mayoría parlamentaria». Por el contrario,

«el concepto de la garantía institucional presupone una auténtica garantía y efectivamente implica para nuestro derecho constitucional vigente una garantía constitucional, pero con un objeto determinado, a saber, una institución, porque en caso contrario no cabría hablar de “garantía institucional”. Este tipo de garantía se refiere en toda ocasión a algo presente, algo existente, organizado y formado, disponible. Es la garantía de una sustancia existente y de una situación jurídica, y contiene siempre elementos de la garantía de un *status quo*».

Este requisito de la preexistencia configuradora de la garantía institucional ayuda a entender mejor la teoría pero también será motivo de grandes dificultades para la aplicación al caso concreto. El problema interpretativo se produce principalmente al existir dos alternativas divergentes en la concepción de las garantías institucionales: una concepción de mera garantía petrificadora de un determinado *status quo* y otra concepción de protección genérica o nominal de una institución. Sin mucha claridad Schmitt propone que «entre estos dos extremos, es decir, entre una extremada garantía de *status quo* y una garantía institucional mínima, debería moverse la interpretación correcta».

Finalizaremos esta exposición general de la teoría de las garantías institucionales con un breve esquema-resumen de los niveles o ámbitos de aplicación de la misma:

NIVEL SUPERIOR	GARANTÍAS INSTITUCIONALES EN SENTIDO ESTRICTO→LAS RELACIONADAS CON EL NÚCLEO ESENCIAL DE LA CONSTITUCIÓN
NIVEL MEDIO	GARANTÍAS INSTITUCIONALES EN SENTIDO AMPLIO→LAS NO RELACIONADAS CON EL NÚCLEO ESENCIAL DE LA CONSTITUCIÓN, PERO QUE SÍ RESPONDEN A INSTITUCIONES PREEXISTENTES CON RELEVANCIA EN LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL
NIVEL INFERIOR	APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DE LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES→ PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y POLÍTICAS DE CONTINGENCIA QUE SE PRETENDEN BLINDAR FRENTE A LA MAYORÍA PARLAMENTARIA DEL MOMENTO

2. La teoría de las garantías institucionales en Alemania

La teoría de las garantías institucionales tuvo una gran aceptación doctrinal desde su formulación y de ahí su recepción por el Tribunal Constitucional Federal alemán y los de sus Estados federados tras la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

Curiosamente, el ámbito de la autonomía local es aquél en el que mayor trascendencia y aplicación ha tenido la doctrina de las garantías institucionales. Recogiendo el testigo del art. 127 de la Constitución weimariana, la Ley Fundamental de Bonn garantiza la autonomía administrativa local en su art. 28.2.

Centrándonos en la perspectiva objetiva, la garantía institucional de la autonomía local protege la institución de la «autonomía» o «autoadministración», esto es, el ejercicio de un ámbito propio de competencias bajo la propia responsabilidad, si bien hay que matizar que la intensidad de la protección es distinta para los municipios que para las agrupaciones de los mismos o entidades supramunicipales, como los *Kreis* de origen prusiano, pues mientras a los primeros se les garantiza el llamado principio de universalidad al corresponderles la gestión de «todos los asuntos de la comunidad local», para los segundos la garantía se limita al «ámbito de sus competencias legales».

Respecto a la dimensión objetiva de la «propia responsabilidad», con ella se garantiza un margen de actuación y configuración de los entes locales para organizarse y tomar decisiones conforme a sus propios criterios y para ejercer las tareas que tengan atribuidas sin instrucciones ni tuteladas del resto de sujetos públicos, especialmente del *Land*, pues no olvidemos que en Alemania la Administración Local es interiorizada por los *Land*. Esto impide los controles de oportunidad sobre las competencias locales de su círculo de acción propio, pero no excluye los controles de legalidad.

El legislador recibe, pues, el encargo constitucional de delimitar el contenido y alcance de la autonomía local, dentro de los límites sustantivos que se derivan del citado art. 28.2. Por tanto, aplicando la teoría de las garantías institucionales de Schmitt no se admite cualquier configuración legal ni todo tipo de injerencia en dicha autonomía. Ahora bien, en la práctica surge la difícil tarea de determinar los límites que debe respetar el legislador. Se han dado diferentes respuestas en el tiempo por parte de la doctrina y la jurisprudencia alemanas. Si en un principio se admitió el uso de las técnicas de protección desarrolladas en el ámbito de los derechos fundamentales como la del principio de proporcionalidad, desde la trascendental sentencia «Rastede», el Tribunal Constitucional Federal rechaza expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad al ámbito de la garantía institucional del artículo 28.2 y sostiene que la

protección de la autonomía local derivada de este precepto se proyecta en dos direcciones fundamentales: por un lado, el respeto de un ámbito nuclear o contenido esencial de la autonomía local; y por otro lado, se introduce un principio material que apunta a un «reparto de tareas a favor del municipio».

La determinación del contenido inalterable por el legislador se ha pretendido llevar a cabo a través distintos métodos, fundamentalmente el de «evolución histórica» o el que atiende a la «forma típica o imagen característica» de la autonomía local.

Debido a esta indeterminación de la garantía institucional de la autonomía local, debe advertirse que no se protege un catálogo, preciso o determinable a priori de competencias locales. Asimismo, se cuenta dentro del núcleo esencial de la autonomía local la suficiencia financiera, es decir, una mínima dotación financiera que debe relacionarse con el ámbito competencial de las entidades locales, de modo que también puede considerarse lesivo de la autonomía local la atribución de competencias sin la correspondiente asignación de recursos económicos y financieros para su adecuado desarrollo. Este aspecto no se ha tenido suficientemente en cuenta por la doctrina española a la hora de valorar el garantismo de la autonomía local en las diferentes normas reguladoras de nuestro régimen local y, sobre todo, en la LRSAL.

Así, tan contrario a la autonomía local se considera la imposición de competencias a los municipios sin la correspondiente provisión financiera –y en este sentido ha operado la reforma constitucional alemana de 2006–, como que el legislador atribuya una competencia local a otra entidad pública distinta al municipio justificándola en motivos de simplificación administrativa o concentración de competencias. Únicamente pueden retirarse competencias a los municipios por motivos de interés general, de tal modo que no sea posible asegurar de otra manera el ejercicio conforme al ordenamiento jurídico de dichas competencias. Asimismo, los argumentos de la economicidad y el ahorro solo se admiten excepcionalmente en los supuestos en que mantener la competencia en el ámbito municipal produjese un incremento desproporcionado de los costes. En este sentido debemos apuntar que en Alemania, las reordenaciones del régimen local justificadas en motivos economicistas, sobre todo para la aplicación de economías de escala más eficientes, no tomaron la dirección de limitar las competencias de las entidades locales, sino que se centraron en la reforma territorial, fundamentalmente en una drástica disminución del número de municipios. En este sentido, siguiendo a Hellmutt Wollman en su colaboración («La reciente reforma de Gobierno Local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada») a la obra coordinada por F. García Rubio *Las reformas locales en el entorno comparado*, pueden

distinguirse dos grupos de países: los países en los que el tamaño medio de los municipios es mediano o grande como consecuencia de una política de fusión determinada coercitivamente por el Estado (o los Land en Alemania) y los países en los que existe un gran número de pequeños municipios. En el primer grupo se encuentran fundamentalmente países noreuropeos como Reino Unido, Suecia y la propia Alemania. En estos países se optó por un modelo en el que se atribuían importantes competencias a las entidades locales en la prestación de servicios sociales, es decir, se configuró a las entidades locales como piezas claves en el modelo del Estado del Bienestar. Pero una planta territorial fragmentada hacía económicamente inviable esta apuesta, de modo que en los años sesenta y setenta se disminuyó drásticamente el número de municipios y de entidades supramunicipales. Según Wollmann,

«la razón y la legitimación para esta –en última instancia– coercitiva estrategia de reforma territorial tiene su raíz en la convicción política y cultural de que el Parlamento, como intérprete y protagonista de una racionalidad coercitiva superior a la racionalidad local, posee la potestad y legitimidad de decidir y fijar los confines y el tamaño de los municipios».

En este sentido, desde un punto de vista subjetivo, se entiende por la doctrina y la jurisprudencia alemana que la garantía institucional de la autonomía local viene referida al conjunto de entidades locales, no individualmente a cada una de las existentes, lo que convierte en admisibles estos procesos de reforma territorial siempre que se otorgue audiencia a los municipios afectados y se justifiquen suficientemente las causas que motivan la medida. Esta necesidad de racionalización de la planta municipal se manifiesta en cuanto se incrementa el intervencionismo estatal y participan de ese proceso las entidades locales, como ya fue advertido en la Alemania de comienzos de los años treinta por Johannes Popitz y recogió Schmitt en *El defensor de la Constitución*. Schmitt ya venía advirtiendo en obras anteriores sobre la creciente intervención del Estado en todas las áreas, especialmente en la económica, y cómo ello afectaba a la tradicional dicotomía liberal Estado/Sociedad. Se trata de la evolución al Estado social al que él denomina Estado total. Pues bien, considera en cierto modo incompatible con la pretensión de racionalizar o planificar esta ampliación de la esfera de actuación del Estado con la autonomía municipal que «permite una extensión casi ilimitada de la economía municipal». Por ello sentencia que «todo intento de establecer y llevar a la práctica un amplio programa financiero y económico con directrices homogéneas para el régimen de la economía pública choca con los estorbos y obstáculos de esta policracia tan diversa, que está parapetada, en el Estado de Derecho,

detrás de una muralla legal, y que goza, al mismo tiempo, de la protección de las normas constitucionales». Sobre esta interesante idea volveremos más adelante.

Por el contrario, en los países del sur de Europa la tradición municipalista hace inconcebible reordenar la planta municipal de forma coercitiva; sólo se admiten procesos voluntarios de fusión, lo que impide grandes reformas territoriales y es la razón de que la mayor parte de los municipios no tengan el tamaño necesario para beneficiarse de las economías de escala y cuenten con los recursos financieros suficientes como para prestar adecuadamente muchos de los servicios que son propios del Estado social de nuestros días. Ante esta dificultad de partida, no es de extrañar que en los países sureuropeos se atribuyan menos competencias a las entidades locales, municipales o supramunicipales.

3. La recepción de la teoría de las garantías institucionales en España

Se señala como introductores en el ámbito doctrinal español de la teoría de las garantías institucionales a Nicolás Pérez-Serrano y sobre todo a Luciano Parejo Alfonso, esencialmente en virtud de su trabajo *Garantía institucional y autonomías locales* (1981), cuestión discutible –sin merma de la innegable trascendencia de esta obra- dada la temprana recepción de la obra schmittiana, que se remonta a los años veinte y treinta del pasado siglo y sobre la que ahondaremos en el epígrafe VI. Partiendo de la recepción doctrinal, el Tribunal Constitucional de nuestro país también aceptó la teoría de las garantías institucionales desde los primeros pronunciamientos que tuvieron por objeto la protección de la autonomía local constitucionalmente garantizada (SSTC 4/1981, 32/1981, 38/1983, 27/1987, 213/1988, 259/1988, 214/1989), línea jurisprudencial que ha llegado con mínimos matices hasta la actualidad. Desde estas primeras resoluciones del Alto Tribunal se pueden reconocer con claridad los mismos caracteres de la teoría schmittiana que hemos analizado anteriormente. Merece la pena transcribir este amplio fragmento del FJ 3 de la STC de 28 de julio de 1981:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las formaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado cuya regulación orgánica se hace

en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto normación jurídica viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

En todo coincide esta concepción general del Tribunal Constitucional con la teoría schmittiana, aunque quizás resulte excesiva la afirmación de que las garantías institucionales son «componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales». No toda garantía institucional resulta imprescindible para asegurar los principios y valores constitucionales que fundan el régimen político español, sino sólo las garantías institucionales en sentido estricto. Desde luego que una reforma constitucional que suprimiese la autonomía local no tendría que afectar a la esencia de nuestro régimen político-constitucional, pues dicha autonomía es sólo una opción de organización territorial de los poderes públicos que no implica necesariamente que el Estado deje de ser social, democrático y de Derecho y que ya no se propugnen los valores superiores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Se alega en los últimos años que la autonomía local es clave para nuestro régimen democrático destacando dos argumentos de filosofía política liberal complementarios relacionados con la calidad democrática: la mayor proximidad a la democracia directa y la división del poder. La Administración Local al ser la más cercana al ciudadano es la que más se aproxima al ideal de la democracia directa y por ello se considera a la misma la más adecuada desde un punto de vista de calidad democrática. Por otro lado, partiendo de la premisa de que la democracia se caracteriza de forma esencial por la desconcentración del poder, la articulación de distintos niveles de gobierno desde la perspectiva territorial devendría en una técnica complementaria a

la división horizontal o funcional de poderes propuesta por Locke y Montesquieu. Separación de poderes y descentralización territorial del poder no serían otra cosa que dos caras de la misma moneda. Hábilmente se ha llegado a invertir la relación entre democracia y régimen local: no es el principio democrático el que condiciona la organización y funcionamiento de las entidades locales, sino que considerando la descentralización del poder requisito *sine qua non* de la democracia, es el principio de autonomía el que condiciona al democrático. Veamos el caso de la sesgada lectura que se hace de STC 103/2013, a través de la que se invierten las premisas de su razonamiento. En la misma, partiendo de una perspectiva material del principio democrático, al modo schmittiano, se proyecta el mismo a la organización de los órganos de gobierno municipal, lo que implica que forzosamente dichos órganos deban tener carácter representativo y no se permita en ellos la presencia de personas que no han sido elegidas democráticamente. Por el contrario, en muchos comentarios sobre la relación democracia-gobierno local se invierte la perspectiva: el gobierno local no es un ámbito en el que se proyecta la democracia, sino que sin gobierno local no puede haber auténtica democracia. Este pensamiento ya ha empezado a calar incluso en la jurisprudencia constitucional, y así ya empieza a dejarse sentir en las SSTC 103 y 163/2013. No obstante, a mi juicio, en dichas sentencias no se ha invertido todavía la relación entre ambos principios, pues en ellas es el principio democrático el que se proyecta en el gobierno local y no la autonomía local la que incide en aquél. Extrañamente, aplicando este radical parámetro de calidad democrática, un país tan centralista como Francia, la patria de Tocqueville, referente del mundo municipalista, no sería un verdadero Estado democrático. Pero la realidad es tozuda y no siempre discurre por los mismos senderos que abre parte del mundo académico. Así, si atendemos a las diversas propuestas de supresión de las Diputaciones Provinciales y a la poca convicción con la que han sido defendidas por sus valedores, se puede constatar que frente a lo expresado por el TC, las mismas no son consideradas por una gran parte de la población como uno de los pilares maestros de nuestro edificio constitucional. También es significativo que en los debates electorales de las últimas elecciones a las Cortes Generales, apenas se haya tratado la cuestión de la reforma del régimen local y cuando se ha hecho ha sido para abrir un debate sobre la privatización de los servicios públicos y no para reflexionar sobre el gobierno local en sí mismo considerado, ni tampoco se está considerando como uno de los puntos clave en los pactos postelectorales que puedan producirse. Todo ello revela el escaso interés que suscita en los ciudadanos lo que para algunos especialistas en la materia es uno de los puntos centrales de nuestro sistema democrático. En definitiva, regresando a la teoría constitucional schmittiana, son los valores superiores del art. 1.1 y en general los principios del Título preliminar los que constituyen el auténtico núcleo esencial de la

Constitución de 1978, de modo que sólo las garantías institucionales directamente vinculadas con este núcleo primario son «componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales». Como explicamos anteriormente, la mayor parte de las garantías institucionales, incluso cuando constituyen elementos constitucionales relevantes, no son Constitución en el sentido schmittiano, sino leyes constitucionales.

Por otro lado, la flexibilidad que permite la teoría de las garantías institucionales concuerda con la doctrina de autolimitación a la que se disciplina nuestro Tribunal Constitucional y que se fundamenta en la especial prudencia que debe presidir la fiscalización del máximo intérprete constitucional sobre un legislador dotado de legitimidad democrática y atendiendo al valor superior del pluralismo político que debe admitir diversas políticas legislativas posibles en el seno de una sociedad democrática. Como manifiesta Manuel Zafra Víctor en su artículo *Garantía estatutaria de la autonomía local* (Anuario del Gobierno Local 2008, Fundación Democracia y Gobierno Local) y que repite con casi igual redacción en la página 71 de su obra *Respaldo político para buenas ideas*:

«El juez constitucional no precisa la mejor o la única respuesta posible, sólo constata el caso extremo. Cumplido el requisito elemental de participar o emitir informe y cubierto el mínimo, debe dejar a la configuración legal del legislador ordinario el margen comprendido entre *lo razonable* (núcleo esencial) y *el óptimo*. Entre uno y otro punto se hallan los mojones del control judicial, lo razonable como límite a partir del cual la actuación del poder público (legislador sectorial) no es justiciable».

Muy ilustrativo al respecto es el siguiente fragmento de la STC de 2 de febrero de 1981 (FJ 2):

«En un sistema de pluralismo político (artículo 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente».

Pero la recepción de la teoría de las garantías institucionales es mucho más profunda que una mera aceptación por parte de la doctrina científica o de la jurisprudencia constitucional; es incluso perceptible como un elemento sistemático de nuestra Carta Magna. En efecto, el art. 53.1 de la Constitución Española, en términos similares al art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn («en ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su esencia»), dispone que «sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades». Estos preceptos constitucionales suponen una asunción estructural y expansiva de la teoría de las garantías institucionales, al aplicarla tácitamente en el ámbito de los derechos y libertades, ámbito que aunque parecía quedaba excluido en la formulación schmittiana, realmente demuestra la versatilidad y la vis expansiva de la teoría de las garantías institucionales. No en vano expresa el jurista de Plettenberg que

«la razón por la que la idea de la garantía institucional resulta esclarecedora es que en cada una de las garantías de los tradicionales derechos fundamentales, incluso cuando no esté garantizada ninguna institución en sentido estricto, se puede encontrar la *garantía de una regulación en el sentido típico tradicional*».

3. CRÍTICA DE LA TEORÍA DE LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES

Es un lugar común de un importante sector doctrinal la consideración de la debilidad de la autonomía local y la insuficiente regulación que le dedica nuestra Constitución, sobre todo si se compara con la dada a las Comunidades Autónomas (CCAA). La insatisfacción de ese sector doctrinal municipalista con la flexibilidad de la teoría de las garantías institucionales y la indeterminación en la que queda el concepto de autonomía local ha servido de motivación para diversos intentos de crítica y superación de tal teoría. Muchos son los trabajos que tratan esta cuestión, pero el más logrado de los que he tenido ocasión de estudiar es el publicado por Jorge Fernández-Miranda y titulado *El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional*. El gran mérito de este trabajo reside en la sobresaliente síntesis de la argumentación favorable al concepto positivo de autonomía local, en la que se funden erudición y claridad expositiva. Por ello, en adelante me remitiré al mismo como obra representativa de tal sector doctrinal.

La crítica de Fernández-Miranda incide en tres puntos fundamentales:

- a) Los desfases derivados de la importación del principio del Derecho alemán al Derecho español. Siguiendo a Esteve Pardo, Fernández-

Miranda advierte que no existen en el caso español las premisas necesarias para una traslación acrítica de la teoría de las garantías institucionales respecto al principio de autonomía local. Opina que la autonomía local no era una institución asentada en la conciencia colectiva española en el momento constituyente de 1978 y que incluso aunque se tratase de una institución social y jurídicamente consolidada, el periodo franquista de la autonomía local y la tradición centralista española suponen un lastre que impide una aplicación aceptable del método historicista de la teoría de las garantías institucionales -que considera intrínseco en la concepción alemana- en nuestro Estado democrático. No obstante, Fernández-Miranda también reconoce que la ausencia de una conciencia social consolidada por carecer de un pasado que le permita delimitar una esfera irreductible, no es un obstáculo que necesariamente impida la aplicación de la teoría de las garantías institucionales al principio de autonomía local puesto que «podía haber favorecido el dinamismo de la concepción, haciendo más fácil la adecuación del principio a las nuevas tendencias, si bien no ha sido así». En este sentido, afirma con cierto optimismo «que con el transcurso del tiempo ese vacío –de un pasado con una autonomía local aceptable según sus parámetros- sea subsanado por la práctica diaria de los municipios y de los propios administrados. Poco a poco, la Administración local irá concienciándose del lugar que ocupa en el entramado constitucional, al tiempo que los particulares irán exigiendo de aquélla determinadas prestaciones que se le presuponen, desde un punto de vista tanto material como formal».

b) Como teoría de carácter limitador o negativo, no la considera una herramienta adecuada para construir un principio de autonomía local positivo. Tomando como base las ideas de García Morillo proclama que el perfil negativo de la teoría de las garantías institucionales como elemento de resistencia pasiva frente al legislador «no ofrece una garantía valiosa para dibujar un contenido competencial mínimamente exigible». En opinión de estos autores «la forma en que la Constitución reconoce la autonomía local trasciende de la mera garantía institucional». Para el sector doctrinal que aspira a la superación de la teoría de las garantías institucionales, la autonomía local no es una garantía de mínimos, sino que desde ella se articula un auténtico concepto positivo de cómo debe ser el régimen local. En una extensa cita de la obra de García Morillo *La configuración constitucional de la autonomía local* (Seminario de Régimen Local, Madrid, Marcial Pons, 1998), se sintetiza esta crítica contra el carácter negativo de la teoría de las garantías institucionales:

«La CE va más allá del mero establecimiento de una garantía institucional. En efecto, la Constitución no sólo protege a los órganos

locales, sino que regula sus características básicas, reitera su carácter autónomo y los inviste de uno de los valores superiores del ordenamiento constitucional, el de ser expresiones del pluralismo político y manifestaciones del principio democrático en lo referente a los órganos de gobierno de la colectividad. No parece, por ello, aventurado afirmar que la autonomía local es algo más que una mera garantía institucional o, dicho de otra forma, no parece atrevido asegurar que el concepto de garantía institucional es insuficiente para describir la regulación constitucional de la autonomía local. Una regulación del tenor que la CE realiza de la autonomía local es más bien propia de una auténtica garantía constitucional, esto es, de unos órganos que la Constitución no sólo quiere que existan, sino que desea que cumplan unas funciones determinadas -de considerable importancia- y que, en consecuencia, se elijan de acuerdo con los requerimientos del principio democrático. Desde esta perspectiva, la Constitución no sólo garantizaría la pervivencia de la institución, sino que añadiría a esa garantía de pervivencia un plus, el del diseño de los rasgos constitutivos de la institución garantizada.»

c) Finalmente, entiende Fernández-Miranda que la teoría de las garantías institucionales es incapaz de proporcionar un criterio seguro que permita delimitar lo que se entiende por «núcleo esencial» e infranqueable para el legislador ordinario. Las dificultades para precisar en el caso concreto el núcleo esencial e indisponible de una institución han generado graves problemas interpretativos que en Alemania el Tribunal Constitucional ha intentado solventar con diversos métodos interpretativos, partiendo del método histórico y evolucionando después a otros métodos como el de la sustracción. Este mismo problema hermenéutico ha dado lugar a la aparición de nuevas tesis en la doctrina científica como la teoría de las garantías constitucionales propugnada por el propio Fernández-Miranda. En resumen, existe un sector doctrinal que no considera aceptable la teoría de las garantías institucionales desde el momento en que no resulta operativa en el caso concreto y que, sobre todo, no consigue alcanzar el objeto de proteger efectivamente la autonomía local reconocida por la Constitución. Para Cruz Villalón, «si el constituyente ha pretendido realizar una “operación de salvamento” al incorporar a la Constitución determinados institutos, dicha pretensión resultaría ilusoria si en definitiva el respectivo precepto constitucional no vinculase en modo alguno al legislador. De lo que se trata, pues, es de salvar la normatividad del precepto sobre la base de identificar

un contenido institucionalizado social e incluso jurídicamente reconocido». Una adecuada funcionalidad del principio de autonomía local propia del carácter normativo de la Constitución de 1978 -que al igual que la Ley Fundamental de Bonn sobrepasaría en este sentido la regulación del art. 127 de la Constitución de Weimar- exigiría una interpretación de máximos y no una interpretación de mínimos. Con la teoría de las garantías constitucionales se superarían las críticas a la técnica de la garantía institucional basadas en la dificultad de delimitación de su contenido mínimo o esencial utilizando la naturaleza del concepto jurídico indeterminado que la garantía institucional de la autonomía local contiene y que puede ser determinable realizando una interpretación integradora junto con los grandes valores y principios constitucionales. Es decir, frente a la doctrina constitucional fiscalizadora de la razonabilidad que permite distintos desarrollos al legislador, se preconiza una teoría que delimitaría unos máximos de la autonomía local y que como en el caso del concepto jurídico indeterminado sólo daría lugar a una solución válida.

4. INSUFICIENCIAS DE LA TEORÍA DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Expuestas las críticas a la teoría de las garantías institucionales y la propuesta de superación de la misma que consiste en la llamada teoría de la garantía constitucional, es momento de someterla a su vez a crítica o réplica, siguiendo la misma estructura tripartita, respondiendo a sus tres frentes o puntos de ataque de la teoría de las garantías institucionales.

a) Respecto a la crítica sobre los desfases derivados de la importación del principio del Derecho alemán al Derecho español se debe objetar que parte de un error de hecho y de una valoración excesivamente pesimista de la historia de nuestro régimen local. Fernández-Miranda sólo cita los cuarenta años de historia franquista como si nuestro régimen local no hubiera vivido más historia. Como demuestra el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), nuestro régimen local tiene una antigua y rica historia que permite reconocer una institución histórica y socialmente reconocida. Aun sabiendo de antemano que los preámbulos legislativos son proclives a los excesos retóricos no debe ignorarse el siguiente pasaje del mismo:

«Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía. La pervivencia

misma, a lo largo del tiempo y bajo las más diversas circunstancias políticas, de esta nota caracterizadora, muestra, no obstante, la indeterminación y ambigüedad del concepto. Solo su configuración positiva desde unos postulados y en un contexto jurídico-político determinado, es capaz de dotarlo de un contenido preciso».

La determinación concreta de la autonomía local puede ser cambiante en cada momento histórico, pero la institución nunca ha llegado a desaparecer. Otra cosa es que el contenido tradicional de la autonomía local sea insuficiente para determinados sectores en el nuevo modelo de Estado democrático y social de derecho surgido de la transición y para la sociedad española actual, pero ahí reside precisamente una de las grandes ventajas de la teoría schmittiana de las garantías institucionales, pues la misma evita la petrificación de las instituciones y permite su adaptación a las nuevas realidades sociales. El que la historia de una institución no responda a la idealidad deseada no impide que sirva de punto de partida desde el que avanzar hacia el objetivo del ideal particular, que en una democracia pluralista ni siquiera puede que sea el ideal de toda la sociedad.

Asimismo, debemos destacar que la autonomía administrativa reconocida por el art. 127 de la Constitución de Weimar no protegía una institución de carácter moderno, sino más bien una institución enraizada en las tradiciones y privilegios del Antiguo Régimen. El art. 127 suponía cierta continuidad con el pasado del Imperio guillermino y la Constitución de 1871, una constitución federal de Estados monárquicos en su gran mayoría, es decir, de Estados en los que todavía pervivían las instituciones del Antiguo Régimen.

b) Por lo que respecta a la afirmación de que la teoría de las garantías institucionales es una teoría negativa incapaz de construir un principio de autonomía local positivo, curiosamente designaremos como paladín de la teoría schmittiana a su mayor rival académico: Hans Kelsen. Al tratar la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico en el Capítulo V de su *Teoría pura del derecho* (1934), admite en su sistema formal que una norma jurídica superior no sólo regule el procedimiento de creación de otra norma, sino también su contenido. Para Kelsen, la función esencial de una constitución

«es la de regular los órganos y el procedimiento para la creación del derecho que tenga un carácter general, o sea, la de regular la actividad legislativa. Puede prever asimismo el contenido de las

futuras leyes, y de hecho las constituciones positivas lo hacen con no escasa frecuencia al imponer o prohibir determinados contenidos».

Y un poco después añade que

«es mucho más eficaz que la constitución impida la promulgación de leyes que posean ciertos contenidos. Una parte que es típica de las constituciones modernas es la que recoge un catálogo de derechos y libertades fundamentales; pues bien, **dicha parte no es en definitiva otra cosa que una limitación de carácter negativo**».

Podemos encontrar en la misma obra la justificación de esta afirmación, pues al abordar el problema de la interpretación en el Capítulo VI, se refiere Kelsen a la indeterminación intencionada de la norma superior al delimitar la norma inferior. Expone Kelsen que «la indeterminación puede ser abiertamente intencionada, lo que significa que en tal caso esa indeterminación forma parte de la intención del órgano que ha impuesto la norma superior. Por eso, cuando se emite una norma general se hace siempre –teniendo en cuenta su naturaleza- al amparo de la suposición de que la norma individual que se cree como ejecución de aquella dará continuidad al proceso de determinación del sentido en los sucesivos niveles normativos». Y en el caso de las garantías de contenido normativo establecidas en una constitución no se puede sino afirmar que la indeterminación ha sido querida por el constituyente, pues ningún poder constituyente es tan ambicioso como para que pretender predeterminar de forma exhaustiva todo el desarrollo legislativo posterior. Por el contrario, la teoría de las garantías institucionales permite un justo equilibrio entre la garantía de un contenido mínimo que debe respetar el legislador y la posibilidad de desarrollar políticas legislativas adaptadas a las circunstancias y a las cambiantes convicciones de la sociedad.

Avanzando en el Capítulo VI de la *Teoría pura del derecho*, Kelsen proclama que «en todos estos casos de indeterminación –intencional o no intencional- del nivel normativo inferior, se ofrecen a la ejecución varias posibilidades». Lo que se completa con el siguiente pasaje: «Conseguir, a partir de la ley, la sentencia judicial o el acto administrativo correctos, es una tarea que es esencialmente la misma que la consistente en promulgar la ley correcta dentro del marco de la constitución. No hay posibilidad de obtener leyes correctas por medio tan solo de la mera interpretación de la constitución, como tampoco es posible conseguir sentencias correctas por medio de la interpretación de la ley.

Ciertamente hay una diferencia entre ambos supuestos, pero se trata solo de una diferencia cuantitativa y no cualitativa; consiste en que, desde una perspectiva material, la vinculación del legislador es mucho menor que la del juez, siendo el primero mucho más libre que el segundo a la hora de crear derecho». Deberíamos apreciar esta disertación emitida por el teórico de la jurisdicción constitucional concentrada y magistrado constitucional durante más de diez años.

c) Por último, nos centraremos en el argumento por el cual se considera la teoría de las garantías institucionales como inútil para imponer límites al legislador debido a la dificultad para determinar el núcleo esencial de las instituciones indisponible para el mismo. Se trata de uno de los tres argumentos que ya utilizara Anschütz, otro de los grandes iuspublicistas alemanes, contra la teoría schmittiana y al que respondió Schmitt en su citada *Derechos de libertad y garantías institucionales en la Constitución del Reich*. Lo denomina Schmitt «argumento de la “conclusión ilimitada”, puesto que de la dificultad de limitación, deduce la ausencia de límites». Schmitt replica reduciendo el argumento de Anschütz al absurdo:

«Tanto el derecho público como el privado conocen casos de difícil limitación de los que nadie puede colegir una ausencia de límites. Por ejemplo, en circunstancias y momentos críticos, resulta extremadamente dificultoso precisar de manera unívoca y sin que quepa lugar a duda, si una medida de la policía o un decreto del presidente del *Reich* son verdaderamente necesarios para conservar el orden público y la seguridad, o precisar qué es lo que teniendo por fundamento esa autorización se encuentra exactamente permitido. Pero, ¿quién podría llegar a pensar en deducir de lo dicho que la competencia del presidente o de la policía no conoce a resultas límite alguno? En lo que concierne en particular al concepto de autonomía administrativa municipal, nuestros conceptos jurídicos no están todavía tan equivocados como para impedirnos distinguir actualmente, con buena voluntad y con cierto conocimiento del tema, cuando nos encontramos ante un supuesto extremo en el que en vez de limitar el autogobierno de una comunidad, se opta por dejarlo de lado. Si lo que se pretende sugerir con esa conclusión sobre la ausencia de limitación es que existe un método para socavar y vaciar discretamente una institución que no puede ser protegida por ninguna garantía institucional, esto, dependiendo del tipo legislativo y de

su composición, puede ser acertado y además bastante peliagudo. Ahora bien, no parece el criterio más apropiado para la interpretación jurídica de una disposición constitucional y resulta sorprendente que, si en aras a la planificación se puede incurrir en la práctica de dejar constitucionalmente indeterminada una garantía, de ello deba concluirse que esa garantía constitucional no existe o que ¡carece de cualquier significado desde un punto de vista práctico! Tal lógica permitiría privar de sentido a numerosas disposiciones del derecho privado, del derecho penal y del tributario. Justamente un jurista orientado al positivismo debería rechazar esa conclusión de la manera más radical”.

Con su elegancia habitual Schmitt ha rebatido el «argumento ilimitado» e identifica su posición como la auténticamente positivista, la que reafirma el carácter normativo de la constitución. Y es que resulta absurdo el argumento por el cual la teoría de las garantías institucionales es previa a una consideración normativa de la constitución, cuando Schmitt es un jurista plenamente positivista y precisamente el primero que desarrolló una teoría constitucional atendiendo a su naturaleza y de carácter material. Esta crítica manifiesta el gran desconocimiento de la obra de Schmitt por aquellos que impugnan la teoría de las garantías institucionales.

Pero quizás, el argumento definitivo contra la denominada teoría de la garantía constitucional consiste en que frente a lo afirmado por el sector doctrinal que la apoya, ésta realmente no consigue una mayor operatividad que las garantías institucionales. En ningún momento se determina con precisión absoluta la configuración de la autonomía local, sólo se describe una metodología interpretativa que amplía el mínimo o núcleo esencial de la institución indisponible para el legislador. Se trata, pues, de una teoría que no constituye una superación de la teoría anterior desde un punto de vista técnico, sino que tiene una finalidad ideológica que pretende legitimar jurídicamente un concepto determinado de cómo debe ser el régimen local español. Precisamente, justo en la misma página en la que se encuentra la anterior cita que hemos transcrito, Kelsen realiza la siguiente advertencia: «Los comentarios “científicos” en los que se apoya la actividad aplicativa de la ley son de naturaleza absolutamente político-jurídica. Constituyen propuestas que hay que consultar de cara a la actividad legislativa, intentos de influir en la función creadora del derecho que es propia de los tribunales y de las autoridades administrativas». Es el Derecho Constitucional la rama jurídica más próxima a la política y todo escrito en esta materia –incluido el presente- puede tener cierto carácter polémico; cuanto más cuando en vez de determinar un modelo abierto al posterior desarrollo legal, es el jurista el que impone un modelo único y exclusivo que

deben acatar los políticos, limitándose la tarea del legislador a concretar el desarrollo de ese modelo preestablecido.

En esta misma línea se pronuncian autores como Carro Fernández-Valmayor y Zafra Víctor. Así, regresando al artículo sobre la *Garantía estatutaria de la autonomía local*, Zafra Víctor abunda en el problema de la inevitable indeterminación de toda garantía constitucionalmente establecida:

«La servidumbre de la autonomía local como principio constitucional aqueja su contenido de la inevitable indeterminación y consiguiente imprevisibilidad de las normas que le afecten. No salva sus carencias interpretar el artículo 137 de la Constitución, en lugar de cómo el mínimo de la garantía institucional, como un mandato de optimización al legislador, en ambos casos la apertura del margen proporciona demasiada libertad para considerar salvaguardada la calidad de las competencias locales en el sentido del artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local: ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos».

Y partiremos otra vez de la obra del profesor Zafra *Respaldo político para buenas ideas*, para aportar un último argumento contra una interpretación expansiva de la garantía institucional de la autonomía local: el peligro de un exceso de protagonismo judicial. Cita Zafra la obra de Díez-Picazo «*Constitución, Ley y Juez*» (Revista Española de Derecho Constitucional, número 15):

«... una revaluación de la ley y por consiguiente un nuevo jacobinismo, acompañado naturalmente de la necesaria mejora de la calidad técnica de las leyes; una buena dosis de escepticismo y una tendencia restrictiva en la aplicación directa de la Constitución, no yendo nunca más allá de los genuinos supuestos en que la aplicación directa es posible y aun en estos casos no perdiendo nunca el hilo de la intermediación de la ley; abandonar la tentación de un Derecho judicial dando un nuevo énfasis al mandato del art. 1.7 del Código civil de resolver los asuntos ateniéndose al sistema de fuentes establecido».

En realidad, Díez-Picazo toma esta argumentación contraria a los excesos de la justicia constitucional de una larga tradición de pensadores como Bentham y Montesquieu que abomina de la inseguridad jurídica que causa la creación judicial del Derecho. Es sobresaliente en este sentido la doctrina de otro de los grandes maestros del

Derecho público alemán, Ernst Forsthoff, quizás no por casualidad el discípulo más aventajado de Carl Schmitt. Forsthoff, que ocupó el exótico cargo de Presidente del Tribunal Constitucional de Chipre, trató el problema de la creación judicial en el ámbito de la justicia constitucional en su trabajo sobre la *Vinculación a la ley y al Derecho*. En la correspondencia con su maestro, Forsthoff, expone las ideas principales respecto a esta cuestión: «Mi conclusión es que el actual Estado es un Estado de jueces pues es el juez quien decide cuándo se encuentra vinculado a la ley y cuándo, invocando el Derecho, puede desvincularse de ella». «El Estado de Derecho, por el contrario, garantiza la certeza de la libertad acomodada a la ley, que es justamente lo que disuelve el Estado de jueces». «La moderna interpretación de la Constitución lleva a la inseguridad del Derecho constitucional y a un aumento del poder de los jueces».

Si nos atenemos a los comentarios y argumentos que hemos citado, dejará perplejo al lector saber que el profesor Zafra predica la inconstitucionalidad de la mayor parte de la LRSAL. Si este prestigioso profesor es consciente de las limitaciones de la teoría de las garantías constitucionales y de los riesgos de la creación judicial, ¿cómo puede ser su juicio tan radicalmente contrario a la LRSAL? Parece claro que la frustración al contemplar que el régimen local sigue un camino opuesto al que planteó en su aventura en dos direcciones generales le impide valorar con objetividad la nueva normativa. Sin embargo, el espíritu democrático y pluralista es bien otro: aceptar que si bien uno considera su opción normativa la más razonable y oportuna, debe aceptar que existen otras formas de concebir lo más oportuno, existen otras políticas legislativas legítimas en el marco de la Constitución. En este sentido, como cierre y dedicatoria al recientemente fallecido gran maestro, citaremos de nuevo el artículo de Díez-Picazo antes reseñado:

«Hablaba hace un momento de la ley zarandeada y de la ley sin «auctoritas». No aludo con ello a una mayor dosis de conductas contrarias a lo que la ley dispone. Creo que por regla general las leyes se observan y se cumplen. Aludo a otro fenómeno: a las presiones que todos los grupos interesados llevan a cabo para que las leyes contengan cláusulas que sean conformes con sus deseos, con sus aspiraciones o con sus intereses; en sentido inverso, al rechazo que en ocasiones la ley suscita y las formas de manifestación de este rechazo. La ley les parece además a muchos como algo originariamente viciado, contrario a los rectos principios. Las leyes que no nos gustan se tildan de inconstitucionales. No creo que sea sólo un problema nacido al calor del sistema constitucional. Más bien puede ser un reflejo de las conductas que adoptábamos en el sistema preconstitucional. Se trataba dentro de lo posible de rectificar, de corregir la ley. Los principios generales del derecho eran para ello un arma insustituible y a partir de una concepción iusnaturalista radical se ha

podido sostener entre nosotros la rectificación de las normas legales por el valor superior de los principios del derecho».

5. LA FUERZA EXPANSIVA DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA CONSAGRADO EN EL ART. 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

Comienza el preámbulo de la LRSAL con el siguiente párrafo:

«La reforma del artículo 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, 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».

Desde el primer momento, el legislador muestra la estrecha vinculación de la reforma que implica la LRSAL con la nueva redacción del art. 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012. Es evidente que la motivación fundamental de la norma reside en reformar aquéllos aspectos del régimen local español que den lugar a gasto público ineficiente. La racionalidad de la organización y el sistema competencial de las entidades locales se pone al servicio de la estabilidad presupuestaria con el fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de todo el sistema.

Acertadamente, el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre el anteproyecto de la LRSAL, integra en su evaluación de la norma la relación de la misma con el principio de estabilidad presupuestaria consagrado por el art. 135 de la Constitución en su actual redacción y cómo la reforma de dicho art. 135 en septiembre de 2011 causa la alteración del canon o parámetro de constitucionalidad cuando se trata de enjuiciar si un precepto legal vulnera o no la garantía institucional de la autonomía local consagrada por la Constitución. En términos schmittianos, el art. 135 ha quedado integrado en el núcleo esencial de la Constitución, es Constitución en sentido estricto, lo que otorga al principio de estabilidad presupuestaria una capacidad de irradiación sobre

todo el ordenamiento jurídico. Se puede afirmar sin temor que la fuerza expansiva del principio de estabilidad presupuestaria es tal que ha redefinido el principio de autonomía local. Transcribiremos al efecto los ilustrativos siguientes párrafos del Dictamen del Consejo de Estado 567/2013:

«El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local trae causa, según pone de manifiesto la exposición de motivos, de la necesidad de adaptar el régimen jurídico de las entidades locales a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución que, tras la reforma aprobada el 27 de septiembre de 2011, menciona expresamente como principio que debe inspirar la actuación de las Administraciones Públicas el de estabilidad presupuestaria.

El alcance de esta reforma fue examinado por el Consejo de Estado en el dictamen 164/2012, relativo al anteproyecto de la que posteriormente fue aprobada como Ley Orgánica 2/2012, en el que se recordaba que, tal y como manifiesta la exposición de motivos de la reforma, "la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos".

De esta forma, continuaba el dictamen, "la estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública". Y recordaba que, como había señalado el Tribunal Constitucional en la primera de sus sentencias relativas a los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la legislación sobre estabilidad presupuestaria en la que se tomaba en consideración el nuevo artículo 135 de la Constitución (STC 157/2011, de 18 de octubre), "la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria introduce un nuevo canon de constitucionalidad al que debe atenerse al resolver tales recursos", resultando así que "el mandato constitucional de que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria vincula a todos los poderes públicos y, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas"».

El principio de estabilidad presupuestaria consagrado por el art. 135 legitima, por tanto, la reordenación del ámbito competencial de las entidades locales y otras medidas como el redimensionamiento del sector público local o determinados controles de carácter económico-financiero que sin llegar a vaciar completamente la autonomía local, sí que sean medios necesarios para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Estas medidas han sido acusadas de recentralizadoras, tanto por disminuir la esfera de la autonomía local como por otorgar un mayor protagonismo al Estado frente a unas CCAA que habían intentado interiorizar en los años anteriores el régimen local inspirándose en el modelo federal alemán y buscando anclaje en los llamados estatutos de nueva generación. Pero dejando al margen cuestiones de oportunidad, la recentralización, por la que el Estado reafirma su normativa básica e impone los controles financieros previstos en la LO 2/2012 y en la LRSAL, es un hecho. Por un lado, la STC 31/2010, de 28 de junio, ha certificado la prevalencia de la normativa básica estatal sobre los estatutos de autonomía. Por otro lado, la mayor parte de la doctrina ha asumido que la reforma del art. 135 de la Constitución ha fortalecido la competencia estatal ex art. 149.1.14 sobre Hacienda general. Sobre esta cuestión se expresa también el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013:

«Así lo reconoció expresamente el Tribunal Constitucional en la Sentencia 157/2011 al entender que la reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, supuso la confirmación de la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria, ya que la nueva redacción de dicho precepto encomienda el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto a una ley orgánica -apartado 3- y no hay duda de que la remisión a una norma de este tipo presupone la competencia del Estado en la materia que a través de ella se pretende regular».

En realidad, ya habíamos visto en el epígrafe II.2 cómo Popitz y Schmitt, a comienzos de los años treinta del pasado siglo, ya habían advertido que en un Estado intervencionista es necesario que en algún momento se racionalice su actuación desde un punto de vista económico y ello conlleva ineludiblemente un proceso recentralizador que ordene la ingente actuación de los poderes públicos. Popitz y Schmitt ya habían visto la necesidad de racionalizar desde arriba el régimen local en los años treinta. En los países noreuropeos se acometió tal racionalización simplificando la planta municipal en los años sesenta y setenta. En la España actual, ante la resistencia social y doctrinal a una racionalización profunda de la planta municipal (en este sentido es representativo el

citado Dictamen 567/2013), la única alternativa que le ha quedado al legislador ha consistido en redefinir el ámbito competencial de las entidades locales y redimensionar la Administración institucional de las mismas.

6. UNA CURIOSIDAD HISTÓRICA: LA RECEPCIÓN DE LA TEORÍA DE LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES POR LOS PADRES DE LA CONSTITUCIÓN

Resulta sorprendente que se acepte acríticamente y circule de autor en autor la idea de que la recepción de la teoría de las garantías institucionales corresponde a Pérez-Serrano y a Parejo Alfonso -sin perjuicio de la altura intelectual de ambos maestros- cuando está bien documentada la temprana recepción de la obra de Schmitt en España desde los años veinte y treinta, que se intensifica en los años cuarenta, cincuenta y sesenta de la mano del Instituto de Estudios Políticos. Jerónimo Molina Cano, en su obra *Contra el "mito Carl Schmitt"*, relaciona una importante nómina de juristas españoles del s. XX influenciados por Carl Schmitt: Francisco Javier Conde, Carlos Ollero, Sánchez Agesta, Manuel García-Pelayo, Díez del Corral, Galán Gutiérrez, Jesús Fueyo, Fernández de la Mora, Antonio Truyol y Serra, Tierno Galván o Fernández-Carvajal. Culmina la vinculación de Schmitt con España con el matrimonio de su hija Ánima con el profesor Alfonso Otero y con la designación de Schmitt como Miembro de Honor del Instituto de Estudios Políticos en 1962, presidido por Manuel Fraga en aquellos momentos. En el acto de investidura, Fraga, estudioso conocedor de la obra del autor alemán, dedicó un elogioso discurso al jurista de Plettenberg.

Pues bien, se conoce como «padres de la Constitución» a los siete ponentes que se encargaron de la redacción de la Constitución española de 1978, a saber: Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo, Gregorio Peces-Barba Martínez, Manuel Fraga Iribarne, Jordi Solé Tura y Miquel Roca y Junyent. Todos ellos eran eximios juristas especialistas en Derecho Constitucional. Su dominio del Derecho Constitucional comparado es evidente a la vista de las múltiples influencias que se perciben en nuestra Carta Magna. De hecho se suele afirmar que la Constitución española de 1978 constituye un mosaico del constitucionalismo europeo de la segunda posguerra mundial. De hecho, ya hemos señalado anteriormente las similitudes de la Constitución de 1978 con la Ley Fundamental de Bonn en lo que se refiere a la influencia estructural de la teoría de las garantías institucionales y, en concreto, respecto a la garantía de la autonomía local. Cae así por su propio peso la tesis de los defensores de la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local por la cual la verdadera intención de nuestra Constitución no es proteger unos mínimos de contenido de la autonomía local conforme a la teoría de las garantías institucionales, sino que la misma determina un mandato al legislador para la

construcción positiva de un modelo de autonomía local de máximos. Los «padres de la Constitución» sabían muy bien lo que hacían: la indeterminación de la garantía institucional de la autonomía local fue totalmente intencionada e inspirada directamente en el modelo alemán.

7. APUNTES DE ACTUALIDAD: LA STC DE 3 DE MARZO DE 2016

Cuando hacía meses que estaba terminada la redacción del presente artículo y era inminente su publicación, ha recaído la trascendental STC de 3 de marzo de 2016. Aunque no aborda todos los preceptos controvertidos por la doctrina en cuanto que la asamblea legislativa extremeña no recurrió los preceptos relacionados con las competencias provinciales (entre los que se encuentra el conflictivo art. 26.2) sí que nos sirve para poder ratificar la tesis principal de este trabajo: que el grueso de la reforma introducida por la LRSAL es constitucional y que en realidad la mayor parte de los preceptos que han sido o pueden ser declarados inconstitucionales lo serán por vulnerar reservas de ley orgánica o la autonomía de las CCAA, pero no por lesionar la garantía institucional de la autonomía local.

La sentencia comentada contiene unas afirmaciones doctrinales que merecerían un artículo independiente por lo que intentaré ser breve. Como proclama la propia sentencia se articula en cuatro ejes temáticos: planta municipal y entes locales no necesarios, clarificación de la interpretación conjunta de los preceptos sobre competencias municipales, el plan económico-financiero y la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica. De estos cuatro ejes el más relevante es el referente a las competencias municipales y respecto a él realiza el Alto Tribunal una elaboración doctrinal impecable. Y digo esto porque ya me pronuncié respecto a la interpretación conjunta de los preceptos sobre competencias municipales en mi artículo *La reforma del régimen local y el problema constitucional del Título III del Estatuto de Autonomía para Andalucía*¹ en el mismo sentido que ahora lo ha hecho el máximo intérprete de la Constitución. Podemos sistematizar y resumir la doctrina constitucional del siguiente modo:

1. La relación de materias del art. 25.2 de la LRBRL es abierta, pues la interpretación sistemática permite una mejor armonización de la LRSAL con el modelo de organización territorial del Estado de nuestra Carta Magna y, sobre

¹ JARAMILLO FERNÁNDEZ, M., *La reforma del régimen local y el problema constitucional del Título III del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 10, 30 de mayo de 2015.

todo, con el principio de autonomía, referido tanto a las Entidades Locales como a las CCAA. Para adoptar una medida de tan hondo calado como la limitación de la potestad legislativa de la CCAA en materias de competencia propia el legislador estatal básico debería haber sido más explícito y tajante, de modo que existiendo duda debe realizarse la interpretación que menos desajustes pueda causar en el ordenamiento jurídico. Una interpretación distinta difícilmente sería conforme a la Constitución. Pero esto no debe entenderse como un éxito para los contrarios a la LRSAL, pues el TC interpreta que las leyes sectoriales que otorguen competencias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 también deberán cumplir los requisitos exigidos en los apartados siguientes –reviviendo por vía interpretativa el apartado 6 *non nato* del art. 25-. De este modo, sin cumplir los requisitos formales y la dotación financiera necesaria para que los municipios puedan desarrollar esas competencias sin perjuicio para su estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera las CCAA no podrán atribuir competencias propias a los mismos.

Una especial consideración merece el problema de la legislación sectorial dictada con anterioridad a la LRSAL. A mi parecer dichas leyes no están exentas del cumplimiento de los requisitos materiales exigidos por los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 de la LRBRL en la redacción dada por la LRSAL; si bien, los requisitos formales no serían exigibles aplicando analógicamente la doctrina del TC sobre las normas preconstitucionales, las cuales debían sujetarse a las determinaciones materiales de la Constitución pero no a las nuevas exigencias formales de la misma. Ahora quedaría por determinar qué se consideraría por incumplimiento material. A mi juicio el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de realizar la dotación económica que permita a los municipios el ejercicio de la competencia otorgada en perjuicio de su suficiencia financiera. Recordemos aquí que la suficiencia financiera de las entidades locales está constitucionalmente garantizada por el art. 142 de la CE y que ya la doctrina alemana consideraba tan lesivo de la garantía institucional de la autonomía local el vaciamiento competencial como la asignación competencial sin los medios financieros suficientes como para poder prestarlas adecuadamente. En este caso considero que si las CCAA quieren hacer eficaz su legislación sectorial a efectos de la nueva redacción dada al art. 25 de la LRBRL deberían ir realizando las oportunas dotaciones presupuestarias. Me atreveré a afirmar que, por ejemplo en el caso de Andalucía, no creo que ninguna ley sectorial atributiva de competencias a los municipios haya realizado la oportuna dotación de medios económicos o materiales para el desenvolvimiento de las mismas. Ni siquiera el art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) podría entenderse operativo dado que no es

aceptable pensar que con la participación en los tributos de la comunidad autónoma (PATRICA) cumpla los parámetros del art. 25.4 de la LRBRL. Y es que a pesar de que el art. 24.1 de la LAULA haya parecido vincular las competencias del art. 9 a la financiación de la Ley 6/2010, dicha financiación no cumple mínimamente los parámetros de la norma estatal, sino que más bien parece desempeñar una función de financiación genérica de los municipios andaluces como demuestra un somero análisis de la determinación y distribución de los fondos de la PATRICA. La Ley 6/2010 se inspira en el modelo de la PIE diseñada en el TRLRHL, por lo que simplemente establece unas fórmulas para determinar el volumen de los fondos a repartir entre los ayuntamientos, así como los criterios para distribuirlos entre los mismos. Para su reparto se clasifican los municipios en distintos grupos y luego se aplican diferentes coeficientes que terminan de fijar la cantidad que corresponde a cada uno. Desde luego que esta metodología no tiene nada que ver con la finalidad del nuevo art. 25.4 de la LRBRL, que no es sino concretar para cada atribución competencial los recursos financieros necesarios para su ejercicio, lo que conecta a su vez con el coste efectivo de los servicios. A mayor abundamiento debemos referir que la misma redacción del citado art. 24.1 de la LAULA tampoco determina realmente que con la PATRICA queden cubiertas las competencias propias del art. 9, sino que realmente expresa que “la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma”. Es decir, cubre todas las competencias propias -que desde luego exceden con mucho de la ya amplia relación del art. 9- y las transferidas -conforme a lo dispuesto en la misma LAULA-, y ni siquiera dice que constituya la financiación íntegra de las mismas, sino la financiación fundamental. En definitiva, es hora de que las CCAA demuestren su compromiso con el municipalismo con hechos y no con palabras. Lamentablemente, la experiencia nos hace temer que la Ley no se cumplirá: ni las CCAA realizarán la dotación financiera correspondiente a favor de los municipios ni éstos dejarán de ejercer competencias impropias en caso de no tenerla.

2. Poco cabe decir sobre la configuración de las competencias delegadas en la nueva redacción del art. 27 pues pocas dudas había sobre su constitucionalidad.

3. Respecto al ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas deberá adecuarse necesariamente al nuevo art. 7.4 de la LRBRL. El TC es tajante al negar la posibilidad de que las CCAA puedan establecer las

cláusulas generales de competencia o desvirtuar de cualquier otra manera el modelo competencial fijado por la LRSAL. Siguiendo nuestro razonamiento debemos entender contrario a la LRBRL el art. 8 de la LAULA –del que ya se puede afirmar sin tapujos que ha devenido inconstitucional y debería declararse como tal aplicando la doctrina sentada en las SSTC 1/2003 y 66/2011, si bien siempre me ha parecido más práctica y razonable la solución del desplazamiento propuesta en los correspondientes votos particulares-, así como el art. 2.3 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que ha sido inconstitucional *ab initio*. Ya no cabe la excusa de que existen dos leyes vigentes y el operador jurídico desconoce cuál aplicar; la STC de 3 de marzo, al rechazar la inconstitucionalidad de los preceptos de la LRSAL enjuiciados ya ha resuelto a su favor, de modo que anteponer normativa autonómica a la LRSAL supone una clara ilegalidad –y si se me apura incurriría en prevaricación-. Parafraseando al fallecido maestro Luis Ortega Álvarez la contrarreforma autonómica contra la LRSAL había «pretendido ir demasiado lejos»².

4. En cuanto al blindaje estatutario de competencias de los municipios de las CCAA cuyos Estatutos recogen un listado de competencias propias como los de Cataluña y Andalucía, el TC se remite a la doctrina fijada en la STC 31/2010, de modo que las previsiones estatutarias sólo se considera que vinculan al legislador autonómico, pero nunca pueden limitar al legislador básico estatal. Debemos sacar a la luz la gravedad del conflicto constitucional que generan o pueden generar estos preceptos estatutarios. Unos preceptos estatutarios capaces de limitar al legislador básico estatal tienen una trascendencia máxima, pues afectan al núcleo del modelo de organización territorial del Estado. En el momento en el que se limita al Estado en el ejercicio de una competencia exclusiva se está sobrepasando un límite sagrado en el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA delimitado por los arts. 148 y 149 de la CE. El art. 149.1 establece las mínimas competencias que corresponden al Estado para asegurar el principio de unidad. Este es el auténtico fundamento teórico de la doctrina constitucional junto a que los Estatutos de Autonomía sólo son leyes orgánicas, de modo que su relación con las leyes básicas estatales no es de jerarquía, sino de competencia.

² ORTEGA ÁLVAREZ, L., *La posición de los estatutos de autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Revista Española de Derecho Constitucional núm. 90, septiembre-diciembre (2010).

Todo ello, unido a la declaración de inconstitucionalidad de las tres primeras disposiciones transitorias de la LRSAL nos deja en una situación en la que lejos de haberse debilitado el articulado de la LRSAL se ha fortalecido, pues además de verse avalada su constitucionalidad y su prevalencia sobre los Estatutos de Autonomía, ya no existen disposiciones que atrasen su aplicación inmediata en el ámbito competencial, de modo que deberían dejar de prestarse de forma inmediata todos los servicios municipales que no tuvieran cobertura en una ley sectorial que cumpla los requisitos del art. 25 de la LRRL o que hubiera sido delegada conforme al art. 27 de la misma norma, aunque como último recurso quedaría la tramitación del expediente previsto en el art. 7.4.

Pero tras este sucinto *excursus*, al que no me he podido resistir, sobre la situación en que queda el sistema competencial municipal, me gustaría recoger algunas de las consideraciones doctrinales con las que el TC arma su sentencia y que vienen a coincidir con las reflexiones realizadas a lo largo de este trabajo. Además de que a lo largo de la sentencia es evidente la omnipresencia de la reforma del art. 135 CE, que altera el canon de constitucionalidad que favorece a los preceptos enjuiciados, transcribiremos el siguiente fragmento de la sentencia (FJ 3º), crucial en mi opinión por su fuerza axiológica:

Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE).

La doctrina constitucional a este respecto se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales. No obstante, de esta doctrina se desprende que para valorar si se está ante bases del régimen local que cumplen aquel primer cometido, resulta determinante que el precepto enjuiciado afecte a la autonomía de entes locales con relieve constitucional, no estrictamente su sentido ampliador o reductor de esa autonomía. A este criterio responden claramente las SSTC 103/2013, FJ 3, letras e), f) y g) y 143/2013, FJ 5. Abordaron el régimen orgánico de los denominados —municipios de gran población‖ introducido en la LRRL por la Ley 57/2003, de 16 de 27 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que prevé la creación preceptiva de los —órganos de gestión desconcentrada‖ (art. 128 LRRL), la —comisión especial de sugerencias y reclamaciones‖ (arts. 20 y 132 LRRL) y el —consejo social de la ciudad‖ (art. 131 LRRL). Este Tribunal consideró que ese régimen es constitucionalmente legítimo y básico por referencia a la directa afectación de

los intereses de un ente local con autonomía constitucionalmente garantizada con independencia de que los llamados —municipios de gran población— perdieran parte de su capacidad decisoria en un ámbito típicamente local (organización interna).

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

Pluralismo político, reversibilidad de las políticas legislativas y garantía institucional son conceptos que están inextricablemente unidos. En consecuencia, una concepción maximalista de la autonomía local es contraria al principio democrático.

8. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos intentado demostrar la conveniencia de mantener la vigencia de la teoría de las garantías institucionales creada por Carl Schmitt y que tan fructífera ha sido en Alemania y España pese a las dificultades interpretativas que en la aplicación al caso concreto supone la concreción del núcleo irreductible de una institución. Sin embargo, son diversos los argumentos a favor del mantenimiento de la teoría de las garantías institucionales:

1. El mismo problema hermenéutico en la fijación de límites concretos al legislador aflora en la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local que un sector doctrinal propugna como superadora de la teoría de las garantías institucionales.
2. La congruencia de la teoría de las garantías institucionales con el valor superior del pluralismo político que se refleja en la metodología constitucional del juicio de razonabilidad.
3. La intención de los «padres de la Constitución» de incorporar esta teoría de origen germano a nuestra Carta Magna debido al conocimiento previo de los orígenes doctrinales y de los frutos que había dado la misma en Alemania.

No estamos, pues, ante una disquisición intelectual sin trascendencia práctica. Todo lo contrario: sin un cambio de la doctrina constitucional, es previsible que como ya anticipó el dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 26 de mayo, el grueso de la reforma operada por la LRSAL saldrá indemne del conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto contra la misma. Pero es más, la superación de la teoría de las

garantías institucionales supondría un cambio radical en la metodología de trabajo y el peso político de nuestro Tribunal Constitucional, puesto que supondría sustituir el modelo de juicio de razonabilidad constitucional por un modelo de estricta subsunción que limitaría la acción del poder legislativo hasta extremos hoy día inconcebibles, causando graves trastornos en el equilibrio de los poderes del Estado. Y es que si uno considera la cuestión con amplitud de miras, ¿por qué no trasladar la teoría de las garantías constitucionales a otros ámbitos? El régimen local sería sólo un ejemplo de ámbito determinado constitucionalmente casi al detalle y vedado al legislador, salvo en la concreción de pormenores. Cuando se quiere sustituir lo viejo por lo nuevo se deben sopesar previamente todas las consecuencias. La reflexión y el espíritu crítico no pueden desaparecer o verse arrastrados por la seducción del cambio, de lo nuevo. Afortunadamente la primera sentencia recaída sobre la LRSAL se mantiene en la tradicional doctrina de la garantía institucional.

9. BIBLIOGRAFÍA DESTACADA:

AAVV (Coord. Santamaría Pastor): *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014

AAVV: *Las reformas locales en el entorno comparado*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, 'El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional', *Revista de Administración Pública*. Nº 175/2008.

KELSEN, Hans: *Teoría pura del derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2011.

LUCAS VERDÚ, Pablo: 'Carl Schmitt, intérprete singular y máximo debedor de la cultura político-constitucional demoliberal', *Revista de Estudios Políticos*. Nº 64/2009.

MELLADO RUIZ, Lorenzo: *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2014.

MOLINA CANO, Jerónimo: *Contra el "mito Carl Schmitt"*, Universidad de Murcia, 2014.

SCHMITT, Carl:

- *Legalidad y legitimidad*, Ed. Comares, Granada, 2006.
- *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008.
- *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009.
- *Teoría de la Constitución*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 2011.
- ‘Posiciones ante el derecho’, Ed. Tecnos, Madrid, 2012.

SOSA WAGNER, Francisco: *Carl Schmitt y Ernst Forsthoff: Coincidencias y confidencias*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: *Respaldo político para buenas ideas*, Ed. Iustel, Madrid, 2015.

EL SECTOR PÚBLICO LOCAL INSTITUCIONAL EN LA LEY 40/2015 DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONSORCIOS

Amparo KONINCKX FRASQUET

Funcionario de Habilitación Nacional. Secretario de Categoría Superior

SUMARIO:

1. El sector publico institucional de la Ley 40/2015.
 - 1.1. Introducción.
 - 1.2. Normativa aplicable a la Administración Local.
2. Los Consorcios.
 - 2.1. De la Ley de Bases de Régimen local a la actualidad
 - 2.2. Definición
 - 2.3. Régimen Jurídico.
 - 2.4. Adscripción
 - 2.5. Creación del consorcio
 - 2.6. Personal
 - 2.7. Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial.
 - 2.8. Contenido de los estatutos.
 - 2.9. Separación y disolución

1. EL SECTOR PUBLICO INSTITUCIONAL DE LA LEY 40/2015.

1.1. Introducción.

De todos es conocida la incidencia que la crisis económica ha tenido en la reforma de las administraciones públicas, reflejado en las normas de los últimos años de procedencia estatal y autonómica, especialmente dirigidas a la Administración institucional.

Y en sentido en el ámbito local uno de los objetivos de la Ley 27/20013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local, como es sabido, ha sido la redimensión el sector publico instrumental, mediante medidas dirigidas a la disolución de entes deficitarios o en situación de desequilibrio, la prohibición temporal en determinados casos de constituir o participar en entes y prohibición de entes de segundo grado A ello se unen otras limitaciones en cuanto a su organización y retribución de sus directivos.

Un paso más lo da la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Publico (LRJSP en adelante) objeto de nuestro comentario, que como expresa en su preámbulo: “En el ámbito de la denominada Administración institucional, la Ley culmina y hace efectivas las conclusiones alcanzadas en este ámbito por la CORA y que son reflejo de la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el mencionado artículo 31.2 de la Constitución, que ordena que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos, y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía. De forma congruente con este mandato, el artículo 135 de la Constitución establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

Esta Ley dedica el Título II a la organización y funcionamiento del sector público institucional, en el que se contiene una regulación de los distintos entes y organismo que constituyen el sector publico instrumental con dos claros objetivos.

De una parte, contiene una clarificación de los entes del sector publico instrumental del Estado de forma “*unificada*” ante la dispersión de normas hasta el momento, dado que si bien inicialmente se contenían en la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, posteriormente diversas leyes regularon otras figuras como, entre otras, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de las Agencias estatales, a la vez que se adoptan medidas concretas de racionalización del sector público estatal.

De otra parte, con carácter básico, aplicables por tanto también a la administración autonómica y local, recoge unos principios generales de actuación y medias para asegurar que los entes institucionales cumplen con su finalidad, y se establece la obligatoriedad de inscribir cualquier ente del sector público en el Inventario del Sector Publico Estatal, Autonómico y Local.

Por último, si los entes instrumentales locales han venido tradicionalmente regulándose entre los modos de gestión de los servicios públicos, tanto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, como en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL), lo que se ha mantenido en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (art. 85) con excepción de los consorcios y

fundaciones (aunque se incluyen en dicha regulación en algunas normas autonómicas), tras la LRJSP continúa la dicotomía de regular el sector instrumental estatal en las normas de organización, y en el ámbito local entre las formas de gestión, sin perjuicio de los Consorcios y alguna norma sobre las fundaciones como veremos.

1.2. Normativa aplicable a la administración Local.

Centrándonos en el contenido de la LRJSP, como hemos dicho el capítulo I tiene carácter básico, abarcando los artículos 81 y 82.

En ellos se establecen los principios generales a que están sometidas en su actuación las entidades que integran el sector público institucional: legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y de transparencia en su gestión. Y en particular se sujetarán en materia de personal, incluido el laboral, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales (art. 81.1).

En realidad este precepto que no es más que una reiteración de lo previsto en el artículo 3 de la misma Ley (legalidad, eficiencia, y principio de transparencia), y de algunos principios recogidos en otras normas básicas (Ley 39/2015, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) en cuyo ámbito de aplicación se incluye la administración institucional. Y en cuanto a los límites de personal, sabido es que ya las leyes de presupuestos generales del estado de cada año se encargan de aplicarle las limitaciones generales o de establecer las normas específicas para algunos de estos entes.

De mayor interés es la previsión legal, dentro la de filosófica de control del sector público instrumental y su sostenibilidad financiera, de un control de su eficacia para comprobar que cumplen con el fin para el que fueron creados

En este orden se exige a las Administraciones Públicas establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción (art. 81.2).

Acto seguido, sin carácter básico, referido al sector institucional estatal (art. 85), desarrolla en que consiste el control de eficacia (plan de actuación en el momento de la creación) y sistema de supervisión (verificación de la subsistencia de circunstancias que justificaron su creación, su sostenibilidad financiera y concurrencia de causa de

disolución referida al incumplimiento de fines que justificaron su creación o que su subsistencia no resulte el medio más idóneo).

En consecuencia, se trata de evitar lo que ha sido una realidad más frecuente de la deseada, de tras crear un ente que en dicho momento se considera idóneo y sostenible este se mantenga a todas luces si no cumple con sus fines o no resulta sostenible financieramente, dicho de otro modo no solo ha de cumplir sus fines sino además de forma eficiente

De otra parte, el art. 82 regula a nivel legal de forma unificada el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, configurándolo como un registro público administrativo que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

En el ámbito local dicho inventario se estableció inicialmente en el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales.

Se exige inscribir en dicho inventario, al menos la creación, transformación, fusión o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

Para ello el titular del máximo órgano de dirección de la entidad (hay que entender que el Alcalde) notificará, a través de la intervención general de la Administración correspondiente, la información necesaria para la inscripción definitiva en dicho Inventario de Entidades del Sector, en los términos previstos reglamentariamente, en el plazo de 30 días hábiles a contar desde que ocurra el acto inscribible. Con ello se amplía el plazo establecido con anterioridad de 15 días en el RD1463/2007 citado para que las entidades locales comuniquen dichos acuerdos, que la Orden MAP 2105/2012, de 1 de octubre fijo posteriormente en un mes¹.

En cualquier caso, todos los entes vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública cualquiera que sea su naturaleza, existentes a la entrada en vigor de la LRJSP deberán estar inscritos en este Inventario del Sector Público en el plazo de tres meses desde dicha entrada en vigor (disposición adicional octava.2 LRJSP).

Pero la verdadera **novedad** de la LRJSP es que esta inscripción es requisito necesario para obtener la asignación del Número de Identificación Fiscal definitivo y

¹.Siendo ahora 30 hábiles por ello algo mayor dada la exclusión del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos conforme al art. 30 Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, de entrada en vigor junto con la LRJSP.

de la letra identificativa que corresponda a la entidad, de acuerdo con su naturaleza jurídica, por parte de la Administración Tributaria, ya que se requiere para ello la aportación de la certificación de la inscripción de la entidad en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (art. 83.2.c).

2. LOS CONSORCIOS

2.1. De la Ley de Bases de Régimen local a la LRJSP.

Si hemos dicho en el epígrafe primero que la crisis económica ha tenido incidencia en el sector público institucional, ello unido al informe del Tribunal de Cuentas de falta de control de los entes integrados por distintas administraciones públicas, cobra especialmente fuerza en relación con los consorcios, máxime los de carácter local, figura que ha sido objeto de especial atención por el legislador estatal en los últimos años.

Y ello frente a su escueta regulación tradicional del consorcio. En efecto, contemplado en el RSCL en varios los artículos 37 a 40 de forma breve, la LBRL de 1985 le dedica únicamente el art. 87 (sin perjuicio de alguna referencia en el art. 57 incluido en las relaciones interadministrativas) y uno también, el 110, Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en el ámbito de local.

En la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común por la modificación operada con la Ley 4/1999, se recogió en apartado 5 del art. 6 como forma de gestionar los convenios entre el Estado y Comunidades Autónomas.

La Ley 27/2013, de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, como sabemos incluyó en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común una nueva disposición con carácter básico, denominada régimen jurídico de los consorcios (aunque pese a su denominación como veremos no regulaba de forma completa su régimen), además de otras disposiciones aplicables exclusivamente a la administración local.

Ha sido opinión compartida, las importantes limitaciones que establece esta norma para la creación y mantenimiento de los Consorcios². Y es evidente que ello obedece además de las razones apuntadas con anterioridad en relación a todo el sector institucional, al aumento tan significativo de esta figura asociativa durante las últimas décadas.

² Toscano Gil, F. El consorcio en la encrucijada, REALA N° 3 .enero-junio 2015.

Casi nueve meses después, la Ley 15/2014, de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, también de carácter básico regulo por primera vez el derecho de separación y disolución del consorcio.

La LRJSP dedica un capítulo a los consorcios, comprendiendo los artículos 118 a 127, todas ellos básico salvo el apartado segundo del art. 123. Esta nueva Ley no solo recoge lo dispuesto en las dos leyes antes citadas sino que contiene una regulación más completa y detallada. En los siguientes epígrafes analizaremos los aspectos más significativos y novedosos así como en ver si resuelve los problemas que se han venido suscitando en torno a la figura del consorcio.

2.2. Definición.

Como novedad en una norma básica, la LRJSP, define el consorcio, en el artículo 118, como *entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.*

Pese a su configuración en los términos que tradicionalmente lo ha hecho la doctrina, debemos detenernos en efectuar **algunas consideraciones**.

En primer lugar, en relación con el art. 6 de la LRJPAC la novedad consiste en la posibilidad de constituir consorcios con entidades privadas, previsión contenida en el ámbito local a partir de la Ley 7 /1985 de Bases de Régimen Local si bien con el requisito de ser dichas entidades privadas sin ánimo de lucro.

La LRJSP no exige que sean sin ánimo de lucro, pero acto seguido, en concreto en el artículo 120.3 señala que cuando participen en el consorcio entidades privadas, el consorcio no tendrá ánimo de lucro.

En segundo lugar, el consorcio no solo pueden constituirlo la administración del Estado, Comunidad Autónoma y Entidades Locales sino también sus entes dependientes, lo que se deducía del art. 6 LRJPAC pero no se preveía en la LBRL.

Sin embargo, como veremos esto no se aplica de momento a la administración local, por la disposición adicional novena de la LBRL en redacción dada por la LRSAL, en las que nos detendremos con detalle al tratar de la creación del Consorcio, al prohibir a los entes institucionales participar en la creación de otros entes .

A las dos observaciones expuestas debemos añadir un interrogante clásico ¿puede constituirse un consorcio solo por municipios?, polémica debida a la referencia del art. 87

LBRL a la posibilidad de crear consorcios con “otras” administraciones públicas, sin especificar que tengan que ser de distinto orden o ámbito territorial.

Vaya por delante que hay consorcios constituidos únicamente por municipios. Si bien, para la mayoría de la doctrina deben participar entidades de distinto orden, y solo caben entre Entidades Locales si son de distinto nivel, esto es municipio y provincia pero no entre municipios.³ Y esta fue la postura mantenida por el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 22/2001, de 14 de marzo, negando la posibilidad de consorcios integrados exclusivamente por municipios considerando que la composición de los consorcios ha de ser necesariamente heterogénea. En el mismo sentido el TS Comunidad Valenciana en sentencia de 3 de julio de 2006 (RJ 2007,234111) respecto a la prestación por ayuntamientos del servicio obligatorio de suministro de agua potable a través de un Consorcio.

Las leyes autonómicas de régimen local en su mayoría recogen los mismo términos del art. 87 LBRL, esto es la referencia a “otras “administraciones públicas, no obstante la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja y la actual Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía aclaran expresamente que las Entidades Locales pueden constituir consorcios con Entidades Locales de distinto nivel territorial. Por el contrario, la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunidad Valenciana admite con consorcios con otras entidades locales de igual nivel territorial⁴ .

A mi entender cuando la LRJSP se refiere a *diversas* administraciones se está refiriendo a administraciones de distinto nivel, pues el termino parece algo mas clarificador que el empleado por la LBRL, si bien no podemos por menos reprochar al legislador mayor precisión pues de sobra es conocida la polémica señalada entre los profesionales y estudiosos de la vida local.

Desde el ámbito objetivo, los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes (art. 118.2).

No hace falta recordar que los fines del consorcio deberán ser competencia de los entes que le integren, habiendo muchos campos con intereses comunes donde las distintas administraciones tienen distinto grado de competencias (una la dirección ,planificación , coordinación , el Municipio la ejecutiva y la Diputación la colaboración) siendo una forma

³ Entre otros, Rebollo Puig, Manuel. Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación. Anuario de Gobierno local.1997.

⁴ Artículo 108 1 LRLC: “En el marco de la coordinación y cooperación administrativa, las entidades locales valencianas podrán constituir consorcios con *otras entidades locales de igual o distinto nivel territorial*, así como con otras administraciones públicas para finalidades de interés común y con entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes”.

asociativa idónea para prestar servicios municipales de forma compartida, y a ello se refiere el art. 26.2 de la LBRL ,en redacción dada por la LRSAL lo que choca con los grandes impedimentos que dicha ley pone a los consorcios, sobre esto me detendré más adelante.

El apartado tercero del artículo que comentamos se refiere a los consorcios transfronterizos para la gestión de servicios públicos, que pueden constituirse de acuerdo con los convenios Internacionales ratificado por España, lo que fue incorporado en la LBRL por la Ley 57/2003 de Medias de Modernización del Gobierno local y que por ello no nos vamos a detener.

Finaliza el precepto disponiendo que la denominación de los consorcios deberá figurar necesariamente la indicación «consorcio» o su abreviatura «C», con el objeto de aclarar en el inventario su naturaleza, lo que se exige no solo respecto de esta figura sino de todos los entes institucionales ante la confusión que puede producir las diferentes denominaciones que se adoptan (especialmente los organismo autónomos figuran en los estatutos como patronatos, institutos ect).

2.3 Régimen Jurídico

Con la, denominación “Régimen jurídico” el art. 119 LRJSP señala la legislación aplicable, siendo en primer lugar, dado su carácter básico, lo establecido en esta Ley, permitiendo su desarrollo por la normativa autonómica, la cual deberá en muchos casos adaptarse a la LRJSP en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor como prevé la disposición final decimo séptima.

Acto seguido es de aplicación los estatutos a los que la LRJSP se remite en diversos preceptos (art. 124, 126 y 127), así como la legislación autonómica, a lo que hay que añadir - adelantándonos a lo que diremos en el lugar correspondiente – que exigiendo la LRJSP un convenio para crear un consorcio, los estatutos deberán desarrollar o ajustarse a las previsiones en el contenidas.

Por lo demás, ningún problema presenta en principio este apartado, al ser obvia la prelación que establece.

Dejaremos de momento a parte el apartado 2 referido la normativa sobre el régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción, para tratarlo en el epígrafe correspondiente a la separación y disolución, para ver las novedades que introduce.

Finalmente en el apartado 3 dispone que las normas establecidas en la Ley 7/1985 LBRL y en la Ley 27/2013, RSAL sobre los Consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a lo dispuesto en esta Ley.

Llama la intención que la LRSAP declare supletorias leyes básicas, si bien conforme a la doctrina del TC en lo que el Estado tiene competencias puede declarar que es supletorio a mi juicio ello no puede entenderse en su sentido literal en referencia a la administración local, porque como veremos persisten vigentes por ejemplo el art. 57 LBRL y disposición adicional novena de la LBRL, modificados por la LRSAL con carácter básico, en base no solo al art. 149.1.18 sino también a 149.1.14 sobre la Hacienda general y deuda del Estado (preámbulo y disposición final quinta LRSAL), debiendo entenderse en el sentido que la LBRL y LRSAL son normas específicas locales, sobre ellas volveré al tratar la creación del consorcio.

No podemos finalizar este epígrafe sin recordar que la LRSAP deroga expresamente por lo que se refiere a los consorcios:

- Art. 87 LBRL.
- Artículos 37 a 40 del RSCL.
- Art. 110 del TRRL.
- Artículos 12, 13, 14 y 15 y disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa .

Además simultáneamente a la entrada en vigor de la LRJSP lo hará la Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo Común (LPAC), que deroga la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por ello regulación contenida en su disposición adicional vigésima sobre los consorcios⁵. Obsérvese que la LRJSP no contiene dispensa alguna lo que hace pensar que todos los consorcios quedarán también sometidos a sus normas.

No obstante lo dicho, no se ha derogado expresamente la disposición final decima de la ley 15/2014 que modifica la Ley 15/1997 respecto a los consorcios sanitarios, si bien dicha norma se remite a la regulación general de los consorcios y por tanto a esta nueva regulación (LRJSP) sin perjuicio de determinadas peculiaridades en cuanto a su personal según se verá.

2.4. Adscripción.

La mayor novedad de la regulación de los consorcios introducida por la LRSAL, con carácter básico fue la adscripción de los mismos a una administración pública, lo cual

⁵ Y puede entenderse que también la disposición adicional decimocuarta por la remisión a aquella que exceptuaba determinados consorcios sin pérdidas y no subvencionados.

AMPARO KONINCKX FRASQUET

Página 10 de 25

adquiere importancia ante la problemática tradicional de su naturaleza jurídica, en concreto cuando está constituido por entidades locales y el Estado o la Comunidad Autónoma si se considera entidad local y por ello es de aplicación de normativa autonómica sobre régimen local y demás normativa de aplicación a las entidades locales.

No me puedo detener aquí en esta problemática que he tratado en otras ocasiones,⁶ solo recordar que prescindiendo de antecedentes históricos la polémica se suscita en la LBRL al no incluir los consorcios en el art. 3 al enumerar las Entidades Locales⁷.

Pese a las distintas posturas doctrinales, la jurisprudencia ha sido bastante unánime en este aspecto. Destacaré por conocida y reiterada, la sentencia del TS de 30 de abril de 1999 (RJ 4692), en la que se analizan los estatutos del Consorcio de Extinción de Incendios y, Salvamento y Protección civil del Principado de Asturias constituido por los ayuntamientos y el Principado de Asturias. El TS se centra en dos consideraciones fundamentales. En primer lugar, que los fines que le atribuyen los estatutos a este del consorcio son competencias locales. En segundo lugar, declara el carácter no cerrado de la enumeración de entidades locales en el artículo 3 de la LBRL, considerando que el hecho de que no se incluyan los consorcios en tal artículo se debe a la amplitud de fines que pueden asumir los Consorcios, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local. En base a lo expuesto concluye la sentencia que en dicho caso se trataba de una entidad local.

A esta sentencia han seguido otras posteriores referidas también a consorcios entre entidades locales y la comunidad autónoma, declarando su carácter local por ser sus competencias locales y estar participada mayoritariamente por entidades locales⁸.

No obstante, los distintos legisladores comenzaron a regular cuando el consorcio pertenece al sector público estatal, autonómico o local, con distinto criterio⁹.

Ante este panorama normativo divergente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, podía dar lugar a dificultades de adscripción bien por tener que adscribirse simultáneamente a dos administraciones (por diferentes criterios) o no quedar adscrito (si se exige la concurrencia de varios simultáneamente).

Era pues necesaria una norma básica estatal que estableciera un criterio unificador. Y es así que la LRSAL de diciembre de 2013, en su disposición final segunda de la

⁶ Koninckx Frasquet, Amparo. De nuevo sobre los consorcios, en el libro colectivo Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: veinte estudios, Thomson Reuters .Aranzadi 2014 páginas 569 a 578.

⁷ En consecuencia, también se omiten los consorcios en el RD 382/1986, de 10 de febrero, por el que se regula el Registro de entidades locales del Estado.

⁸ SSTs 28 de noviembre de 2007 y de 20 de julio de 2011; STSJ Madrid de de 23 de marzo de 2012, de 25 de abril de 2012 y 5 de noviembre de 2013.

⁹Al respecto puede verse con más detalle, Koninckx Frasquet, Amparo obra citadas páginas 580 y 581.

LRSAL modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para incluir una nueva disposición adicional, la vigésima, sobre el régimen jurídico de los consorcios, con carácter básico aplicable a todas las administraciones públicas sin perjuicio de otras disposiciones específicamente aplicables a las entidades locales que veremos más adelante.

Si con la regulación del régimen jurídico de los consorcios podría haberse solucionado el problema tradicional del ordenamiento jurídico aplicable, no fue así, pues conforme a la filosofía de la LRSAL se centra en el control de gasto, sin entrar en su naturaleza jurídica, y solo prevé que el régimen presupuestario, de contabilidad, control y personal será el de la administración de adscripción.

Ello dio lugar a una nueva polémica, esto es porque ordenamiento se rige en lo demás, habiendo distintas posturas. Para unos hay que estar a lo que dispongan sus estatutos, según otros a las normas autonómicas de régimen local que regulen con detalle los consorcios, si bien no son todas y, una tercera interpretación por razones de seguridad jurídica aun conscientes de que no lo dice la ley, defiende que se rigen por el ordenamiento jurídico de la administración de adscripción.

Veamos lo que establece la LRJSP.

Con cierta mejora técnica respecto a la LRSAL, el artículo 120 LRJSP dispone que los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito, pero dicha adscripción no se deja al arbitrio de sus órganos sino que se hará de acuerdo con los criterios que indica la propia Ley, (los mismos que introdujo la LRSAL), ordenados por prioridad en su aplicación y referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, los cuales determina a que administración queda el consorcio adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo. Dichos criterios son:

- a) *Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.*
- b) *Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.*
- c) *Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.*
- d) *Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.*
- e) *Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.*

f) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.

g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.

h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

Los criterios enumerados han sido valorados de forma diversa por la doctrina¹⁰, pero no era fácil la tarea del legislador dada la diversidad de consorcios existentes, por ello entiendo razonable que optara por un gran número de los mismos.

Cuestión distinta es que afectivamente algunos criterios absorban otros, piénsese por ejemplo que el ente que ostente mayor número de votos normalmente será el que su representante sea el Presidente y por ende tener facultad para designar el personal directivo, si bien la práctica demuestra que esto no puede generalizarse dado que ello depende de lo que se establezca en los estatutos respecto a las atribuciones de los diversos órganos de gobierno, por lo que en este aspecto no considero del todo justas las críticas, casi podría decirse que cada consorcio es un mundo.

Ahora bien, por el criterio prioritario puede resultar que un consorcio constituido en su mayoría por entidades locales cuyos fines sean competencia municipal, quede finalmente adscrito a la Comunidad Autónoma porque esta ostente mayor número de votos (considerados los entes integrantes individualmente) aunque la suma de votos de todas las entidades locales sea superior al de la Comunidad Autónoma, pero definitivamente el legislador ha optado por este criterio frente al predominante en la doctrina (quizá influenciada por la jurisprudencia) de atender a las competencias y naturaleza de las entidades que lo integran (no sin alguna excepción como Nieto Garrido).

Además igual que la LRSAL aclara, que en el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas, estará adscrito a la Administración Pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior. Esto es, que para determinar la adscripción se excluye a la entidad privada y se aplican los criterios vistos a las demás administraciones públicas que conformen el consorcio, para determinar actual de ellas queda adscrito.

Ello es acorde con su naturaleza “pública” y con la postura doctrinal que venía defendiendo que la intervención de un sujeto privado no podía llegar a condicionar el

¹⁰ Muy crítica es Nieto Garrido, Eva. La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. REDA nº 165. 2014 página 122.

régimen jurídico del consorcio, existiendo otras formulas para someterse a un régimen privado.

Además dada la exigencia de que conste en los estatutos la administración de adscripción se exige que *cualquier cambio de adscripción a una Administración Pública, cualquiera que fuere su causa, conllevará la modificación de los estatutos del consorcio en un plazo no superior a seis meses, contados desde el inicio del ejercicio presupuestario siguiente a aquel en se produjo el cambio de adscripción.*

La importancia de la adscripción del consorcio es debida a determinar la aplicación del régimen presupuestario, contabilidad, cuentas, personal y normas patrimoniales de la administración de adscripción.

Pero ¿en que se rige por todo lo demás? .Lógicamente esto ya no se contesta desde el debate tradicional de su naturaleza jurídica, no procede ya cuestionarnos si es o no una entidad local, el planteamiento es otro, pues es clara la configuración del consorcio como un ente institucional que debe adscribirse a una administración matriz, cuestión distinta es si está justificado el tratamiento diferenciado con respecto a las mancomunidades siendo igualmente una asociación de entidades. La problemática de la legislación aplicable (sin duda disminuida en los últimas décadas por la inclusión de los consorcios en normas básicas como LEBEP , TRLCSP, LEPSF y ahora por la mayor regulación contenida en la LRJSP), en todo lo que pudiera quedar como fleco ,entiendo que se rige por la legislación de la administración de adscripción, solución que alguna doctrina ha defendido ante la imprecisión de la LRSAL por razones de seguridad jurídica según se ha dicho, y que ahora tendrá sustento legal en la primacía de la LRJSP (art. 119.1), pues el art. 81 de carácter básico antes comentado dispone que *los entes dependientes de la administración autonómica y local se regirán por los preceptos básicos de esta ley así como la propia de la administración a que se adscriben.*

2.5. Creación del consorcio

Regulado en el art. 123, este precepto es solo básico en su apartado primero al establecer el apartado segundo a ciertas reglas para su creación por el Estado.

Se impone a los consorcios su creación mediante **convenio** suscrito por las administraciones, organismo público o entidades participantes.

La necesidad de un convenio para constituir un consorcio se prevé en el art.6 la LRJPAC para los consorcios entre el Estado y las Comunidades autónomas, pero no en la LBRL ni TRRL ni RSCL, solo aisladamente alguna norma autonomía de régimen local lo exige (vr.gr. art. 47 de la Ley 20/206, Municipal y de Régimen Local Illes Balears y art. 80 LALA).

AMPARO KONINCKX FRASQUET

Página 14 de 25

En todo caso parece lógico que dado el carácter asociativo de los consorcios, las entidades a consorcial aúnen sus voluntades en un convenio.¹¹ Así requiriéndose en el art. 47.2 g) LBRL para constituir un consorcio el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (art. 47.2 g) LBRL), ello será extensible al convenio de creación.

Ahora bien aquí no acaba todo lo que se requiere para constituir un consorcio por parte de las entidades locales ya que la LBRL en la modificación introducida por la LRSAL añadió al art. 57 los apartados 2 y 3.

A título de anécdota señalar que en el anteproyecto de LRJSP de enero de 2015 en la disposición derogatoria se incluía el art.57, y el Consejo de Estado en su dictamen así lo señala sin objetar nada al efecto, sin embargo en el proyecto que remitió finalmente el Gobierno al Congreso de Diputados ya no se incluía entre los expresamente derogados, y así ha quedado definitivamente.

Sin perjuicio de las críticas de que ha sido objeto la nueva redacción del art. 57 LBRL, en todo caso ninguna dificultad plantea el apartado segundo del mismo en cuanto exige *que los convenios y consorcios deben mejorar la eficacia de la gestión pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, lo cual se requiere también en la LRJSP en relación a los convenios (art. 48.3 LRJSP) por lo que es de aplicación igualmente con carácter básico al ser necesario un convenio para crear el consorcio.¹²

Más problemático es el apartado 3 al art. 57 al disponer que *la constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos.*

Esta subordinación del consorcio a los convenio, objeto de críticas doctrinales y políticas, sin lugar a dudas se debe como hemos reiterado al exceso incremento de los consorcios participados por entidades locales en las últimas décadas, ahora bien un gran número de ellos lo han sido a iniciativa de las Comunidades Autónomas .

El Consejo de Estado en su dictamen 338/2014, de 22 de mayo de 2014 con motivo de la cuestión de conflicto de autonomía local plantado por el ayuntamiento de Barcelona y otros ayuntamientos catalanes, ha señalado que los requisitos del 57.3 responden, a las exigencias propias del artículo 135 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En todo caso, cabe observar que la "eficiencia" en la asignación de recursos no significa que la

¹¹ En este sentido con anterioridad ya lo señalaba Sosa Wagner, Francisco, los modos de gestión de los servicios públicos locales, Thomson Civitas, 2007 , pag, 378l

¹² Declarado constitucional por la reciente sentencia del TC de 3 de marzo de 2016.

LRSAL obligue a las Entidades Locales a optar por la alternativa que suponga un menor gasto en términos absolutos sino por aquella que, dentro de la sostenibilidad financiera de la Hacienda local en su conjunto, consiga una mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados. En tales términos, los requisitos establecidos en el artículo 57.3 de la LBRL para la constitución de un consorcio deben considerarse compatibles con el derecho de las Entidades Locales a asociarse con otras Administraciones de la misma o distinta naturaleza. Por lo demás, la necesidad de que las Entidades Locales que pretenden constituir un consorcio acrediten ambos requisitos no es sino consecuencia del deber de motivación que incumbe a cualesquiera Administraciones públicas en la toma de decisiones que afecten al interés general y que entronca, en última instancia, con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos previsto en el artículo 9.3 de la Constitución.

Y al respecto el TC en la reciente sentencia de 3 de marzo de 2016 ,resolviendo el recurso de inconstitucionalidad num.1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura, ha declarado que la preferencia de la formula convencional en detrimento de la consorcial puede discutirse políticamente ,pero constituye una directriz directamente encaminada a desarrollar una política de contención de personificaciones públicas que se sitúa dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del art. 149.1 de la Constitución .

En todo caso, y como he dicho en otro lugar ¹³ antes de la citada sentencia del TC - y hoy considero acorde con su pronunciamiento-, no podemos hacer interpretaciones tan restrictivas, debiendo entenderse que la finalidad del legislador es evitar consorcios incensarios simplemente para organizar determinados eventos, lo que puede gestionarse mediante un convenio con previsión de órganos mixtos.

Ahora bien, si se trata de gestionar servicios públicos que en principio son permanentes parece más adecuada la constitución de una entidad con personalidad jurídica donde los entes implicados participan de continuo en las decisiones.

Pero no son estas las únicas limitaciones a la creación de un consorcio, sin duda superables como se ha visto.

Mayor incidencia tiene la disposición adicional novena de la LBRL , introducida por la LRSAL (denominada redimensión del sector público local), en la que no me detendré más de lo necesario, al vetar a las entidades locales adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevos entes instrumentales , y entre ellos , los consorcio, *durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste*, se trata pues de un impedimento temporal a la prestación de servicios públicos de forma compartida mediante consorcio, si bien en algunos momentos puede tener gran

¹³ Koninckx Frasquet, Amparo obra citada páginas 564 a 569.

AMPARO KONINCKX FRASQUET

Página 16 de 25

envergadura por el número de ayuntamientos que se puedan encontrarse en dicha situación.

Puede decirse que la dicha exigencia se encuentra también en la LRJSP porque en el convenio de creación ha de incluirse los compromisos económicos debiendo ser financieramente sostenible y tener capacidad para financiarlos quienes los suscriban (art. 48.5), pero precisamente la fórmula consorcial podría ser la solución a su situación financiera haciendo más sostenibles la prestación de algunos servicios de forma conjunta

Por último, no menos importante es el apartado 3 de la citada disposición novena, al prohibir a los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional

Siendo esta prohibición de crear entes instrumentales de segundo grado, cualquiera que sea la situación económico-financiera de la entidad, de carácter definitivo, y volviendo a la definición del consorcio en la LRJSP vista con anterioridad, podemos preguntarnos: ¿Deroga la LRJSP la prohibición de participar los entes dependientes de administración local en un consorcio?

A mi entender la definición de consorcio con carácter general no deroga esta disposición específica local, ni puede considerarse supletoria a lo que disponga la administración autonómica, motivada en la exposición de motivo de la LRSAL, por razones de eficiencia económica en base a la competencia exclusiva del Estado, como he señalado con anterioridad.¹⁴

En todo caso habrá que estar finalmente a lo que diga el TC, pues esta disposición ha sido cuestionada por violación de la autonomía local por el Ayuntamiento de Barcelona y otros, si bien en opinión del Consejo de Estado como la prohibición no afecta

¹⁴ Y en relación a la competencia estatal para establecer dicha prohibición puede tenerse en cuenta: STC 103/2013, respecto al recurso de inconstitucional contra la ley 57/2003 en concreto respecto a la competencia del Estado para establecer las especialidades de los organismos públicos locales en el art. 85 bis LBRL, declaro: Forma parte de la competencia estatal para regular la organización de las entidades instrumentales locales, ex art. 149.1.18 CE, aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que, en todo caso, garantice un tratamiento común a los administrados, sin que exista razón alguna, que tampoco alega la representación del Parlamento de Cataluña, que permita afirmar que la competencia del Estado solo alcanza el establecimiento de un modelo, común para el Estado y las entidades locales –mediante la técnica de la remisión a la LOFAGE–, debiendo ser las Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales, lo modulen para las entidades locales. Y la reciente sentencia TC de 3 de marzo de 2016 en cuyo caso no se impugnaba dicha disposición, si bien respecto a la redacción dada por la ley 27/2013 al art. 85 .2 LBRL respecto a las preferencias de unas soluciones sobre otras e en cuanto a las forma de gestión directa ha declarado que ello condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto, ajustándose plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente garantizados por el art. 31.2 CE.

a la Corporación matriz sino a los entes dependientes no parece vulnerar la autonomía local (dictamen 338/2014).

2.6. Personal

Por lo que se refiere al personal, el apartado primero del art.121, con el fin no implicar incremento de gasto, dispone que *el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes, sometiéndolo al régimen jurídico de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla.*

Si bien la disposición adicional decimotercera de la LRSAL exceptúa a los consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de dicha Ley, que presten servicios mínimos a los que se refiere el artículo 26 de la LBRL, en cuyo caso les permite tener personal propio . Así mismo *la Ley 14/2015 en su Disposición final décima modifica la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, para incluir una nueva disposición adicional única, en cuyo apartado 3 dispone que el personal al servicio de los consorcios sanitarios podrá ser funcionario, estatutario o laboral procedente de las Administraciones participantes o laboral en caso de ser contratado directamente por el consorcio.*

Al margen de estas excepciones, la obligada reutilización del personal de las administraciones participantes, prevista ya en la disposición adicional vigésima LRJAPC en un momento que hacía años estaba congelada la oferta pública de empleo supuso un obstáculo más a añadir a la creación de los consorcios, pues no parece que a la administración matriz le sobrara personal para destinarlo a los Consorcios. De hecho , acto seguido la disposición adicional séptima LPGE para 2015 permitió a los consorcios de ciencia, tecnología e investigación puedan realizar contratos indefinidos con un límite de 50 por ciento de su tasa de reposición (cuando para las demás administraciones se prohibía aplicar la consolidación de empleo prevista en DT 4 EBEP) y dicha permisibilidad se extiende en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 todos los consorcios pudiendo realizar contratos indefinidos hasta un cincuenta por ciento de la tasa de reposición.

Parece que el Gobierno consciente de los escollos que supuso la LRSAL, en el apartado 2 del art 121 que comentamos, como **novedad** añade que *excepcionalmente*, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención *a la singularidad de las funciones a desempeñar*, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la

AMPARO KONINCKX FRASQUET

Página 18 de 25

Administración a la que se adscriba el consorcio, *podrá autorizar la contratación directa* de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.

Ahora bien el apartado transcrito contiene importantes limitaciones comenzando por la excepcionalidad, que como tal no puede convertirse en regla general.

Pero además, la autorización viene determinada por *la singularidad de las funciones* a desempeñar, concepto jurídico indeterminado que habrá que determinar.

La noción de puesto singularizado procede del Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la administración del Estado y provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, del año 1995, en cuyo art. 59 dispone que los *funcionarios que ocupen puestos no singularizados podrán ser adscritos por necesidades del servicio con carácter definitivo a otros puestos de la misma naturaleza y nivel de complemento de destino y específico.*

Realmente la singularidad o no de los puestos obedece a cuestiones organizativas, y se establece en cada relación de puestos de trabajo. Pero a ello se ha referido la jurisprudencia, así por significativa la STSJ de Galicia de 24 de marzo de 2010 (recurso 890/2006) declara que la singularidad debe atenerse a las funciones que debe desempeñar su titular y no a los cometidos específicos de cada trabajo, no existiendo por regla general singularidad dentro de la administración general entre sí ni tampoco entre los de la administración especial si pertenecen a la misma carrera u oficio. Así la singularidad los es por la función particular que lo distingue de los restantes puestos de la organización, como los desempeñados por los funcionarios de habitación nacional (Secretario, Interventor y Tesorero) Director de biblioteca o museos, jefe del Servicio de extinción de incendio, por requerir unos conocimientos específicos que no pueden desempeñarse por todos los funcionarios y no puede aceptarse que la singularidad sea simplemente porque ejerza funciones distintas a otros funcionarios, porque entonces todos los puestos, salvo los más bajos, serían singularizados cuando en realidad son de la misma naturaleza.

Ante esto, el problema sigue latente si realmente lo que se necesita es un titulado superior para tramitar expedientes de contratación y todos los incidentes que surgen durante la vida de los mismos o cuestiones de personal, pues no parece que este perfil entre en la singularidad.

En segundo lugar, lo que se permite es la “contratación”, y estando sometidos los consorcios al EBEP y normativa autonómicas sobre el empleado público mal se resuelve el problema si las tareas a realizar son de las que deben desempeñarse por funcionarios por tratarse de funciones propias de la actividad administrativa y de con carácter

permanente, pues como sabemos el termino contratación hace referencia a los laborales, los funcionarios se nombran.¹⁵

Por último es evidente que queda excluido del consorcio, el personal eventual, tanto propio como adscrito, lo que se desprende de este precepto y en el ámbito local se recoge con toda claridad en el art. 104 bis LBRL .Y en cuanto este adscrito a un ente local por aplicación de su régimen de personal deberán desempeñarse las tareas de secretaria e intervención por habilitados nacionales.

2.7. Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial.

Como habíamos adelantado, los consorcios estarán sujetos al régimen presupuestario, de contabilidad, control y normas patrimoniales de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Reflejo de la preocupación por la viabilidad financiera del consorcio, se requiere para determinar la financiación tener en cuenta los compromisos convencionales o estatuarios además de la financiación real, exigiendo un análisis de los desembolsos efectivos de las aportaciones realizadas.¹⁶

Y los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración Pública de adscripción. A su vez la adscripción conlleva la obligación de esta de realizar una auditoría de las cuentas del Consorcio.

Esta regulación provoca en principio reticencias al consorcio, dada la situación de muchos de ellos, al computarle a la administración de adscripción para determinar si cumple con el periodo medio de pago o regla del gasto que es consolidado, siendo comprensible que no esté dispuesta a asumir una administración las consecuencias de que otras administraciones o entes que participen en el consorcio no cumplan los compromisos económicos al menos en plazo, si bien como veremos a continuación la ley establece mecanismo que pueden ser contundentes si se aplican para evitar esto último.

¹⁵ Sin embargo, el termino contratación ha venido utilizándola el legislador en disposiciones adicionales de las leyes de presupuestos generales del estado referido a “*contratar personal funcionario o laboral*” (véase disposición adicional decimocuarta LPGE para 2016). Habrá que ver si las leyes de presupuestos de cada año aclaran en qué medida se permite la incorporación de personal. y si se está refiriendo a temporales o fijos, lo que tampoco se concreta.

¹⁶ Este apartado que no se encontraba en la DA vigésima LRJPAC.

2.8. Contenido de los estatutos.

La LRJSP establece el contenido de los estatutos, con carácter de mínimos, pudiendo completarse por lo que dispongan las Comunidades Autónomas.

Los estatutos deben determinar la Administración Pública a la que estará adscrita el consorcio, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en esta Ley, y ya hemos visto que será en función de la administración de adscripción, sin perjuicio de las adaptaciones oportunas en su traslación a esta figura.

Así mismo, han de concretar la sede, objeto, fines y funciones; identificación de participantes en el consorcio así como las aportaciones de sus miembros; órganos de gobiernos y administración, su composición¹⁷ y funcionamiento, con indicación expresa del régimen de adopción de acuerdos y causas de disolución, estas últimas algunas previstas en la propia ley.

Pero, **lo más destacable** y novedoso del contenido de los estatutos, es la preocupación de la nueva ley por que se cumplan los compromisos financieros y aportaciones que se hubieren asumido. En efecto se exige incluir (imperativamente) cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas.

Por otra parte, podrán (ahora con carácter potestativo) incluirse cláusulas que contemplen la suspensión temporal del derecho de voto o a la participación en la formación de los acuerdos cuando las Administraciones o entidades consorciadas incumplan manifiestamente sus obligaciones para con el consorcio, especialmente en lo que se refiere a los compromisos de financiación de las actividades del mismo.

Esta previsión se ha venido recogiendo con anterioridad en algunos estatutos, elevándose ahora a nivel legal, siendo del todo acertada porque la realidad demuestra que efectivamente se producen retrasos importantes por parte de algunos miembros del consorcio, sin que ello tuviera consecuencias prácticas.

Y en este orden debe traerse aquí a colación otra medida del todo drástica, de aplicación directa sin necesidad de previsión en los estatutos, me estoy refiriendo a la disposición adicional décima, que permite a las Administraciones Públicas o cualquiera

¹⁷ Sobre la composición de sus órganos adquiere importancia la derogación del art. 110 TRRL, sobre la incidencia de la disposición adicional duodécima de la LBRL, en redacción dada por la LRSAL me remito a mi comentario en la obra citada página 595 a 597.

de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes miembros de un consorcio, *no efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados.*¹⁸

Si he considerado acertada la posibilidad de suspender el derecho de voto, por el contrario la no obligación de efectuar las aportaciones porque otro miembro no cumpla puede producir una rueda de impagos por efecto dómimo, que sin lugar a dudas hagan inviable el consorcio y lleve a su disolución.

2.9. Separación y disolución.

Como hemos apuntado inicialmente, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, reguló con carácter básico y ex novo el derecho de separación de los miembros del consorcio administrativo y reglas sobre la disolución,

En la practica la separación de un miembro y disolución del consorcio, daba lugar a importantes interrogantes ante su escasa regulación tanto en la legislación autonómica sobre régimen local como en la mayoría de estatutos, teniéndose que acudir en muchos casos a lo previsto en le legislación autonómica respecto a las mancomunidades.

La Ley 15/2014 vino a corregir esta deficiencia porque además de establecer unas normas de básicas, contiene criterios más detallados aplicables en defecto de previsión estatutaria.

Dicha regulación ha pasado a la LRJSP (artículos 125, 126 y 127), con algunas modificaciones, aunque de escasa entidad y no muy afortunadas

Por lo que se refiere a la separación de un miembro, se distinguen, sin carácter tasado, tres supuestos de separación:

-Consortios que no tengan plazo de duración, en cuyo caso sus miembros, podrán separarse del mismo en cualquier momento, sin que precise la ley motivo específico alguno, coherente con su carácter asociativo y voluntario del consorcio.

- Cuando el consorcio tenga una duración determinada, cualquiera de sus miembros podrá separarse antes de la finalización del plazo determinado si alguno de los miembros del consorcio hubiera incumplido alguna de sus obligaciones estatutarias y, en particular,

¹⁸Prevista en la Ley 15/2014, si bien solo con referencia al Estado (Disposición adicional sexta).

AMPARO KONINCKX FRASQUET

Página 22 de 25

aquellas que impidan cumplir con el fin para el que fue creado el consorcio, como es la obligación de realizar aportaciones al fondo patrimonial.

Ya he insistido en la preocupación del legislador por la sostenibilidad financiera del consorcio, y como a esta alternativa de pedir la separación se prevé la de no efectuar las aportaciones si otras no han cumplido.

-Cuando un municipio deje de prestar un servicio, de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y ese servicio sea uno de los prestados por el Consorcio al que pertenece: el municipio podrá separarse del mismo.

Este supuesto obedece a la realidad existente de consorcios que prestan servicios que no son de competencia municipales, especialmente tras la LRSAL que redujo las Competencias municipales, por lo que pretende facilitarse el salirse del mismo por propia decisión.

De otra parte, la ley realmente no regula el procedimiento de separación, solo un requisito: se ejercitara mediante escrito notificado al máximo órgano de gobierno del consorcio, debiendo constar en dicho escrito, en su caso, el incumplimiento que motiva la separación si el consorcio tuviera duración determinada, la formulación de requerimiento previo de su cumplimiento y el transcurso del plazo otorgado para cumplir tras el requerimiento.

Un aspecto procedente de la Ley 14/2015, que no por ello debemos dejar de destacar por sorprendente es la previsión de que el ejercicio del derecho de separación produce la disolución del consorcio salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en sus estatutos, acuerden su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio, al menos, dos Administraciones, o dos entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración.

En cuanto a la exigencia de continuar dos administraciones o entes, debe entenderse como un mínimo que puede elevarse en los estatutos adaptándose al consorcio de que se trate. Piénsese que en la práctica hay consorcios que carecería de sentido de continuarse no solo aunque permanecieran dos sino incluso más administraciones. Vr, gr. Consorcios de tratamiento de residuos algunos con más de cincuenta entidades públicas en algunos casos para prestar conjuntamente ese servicio.

Y obsérvese que además se exige se acuerde expresamente su continuidad por los demás miembros. Con ello entiendo se trata de prevenir que antes de liquidar la cuota de separación de un ente se asegure que los demás quieren continuar, pues si no fuera así debería procederse a la disolución y liquidación del consorcio.

Para cuando el ejercicio del derecho de separación no conlleve la disolución del consorcio la Ley establece las reglas por la que se calculara su cuota de separación, en defecto de previsión estatutaria en los mismos términos que antes la ley 15 /2014, por lo que no nos detenemos¹⁹.

Como consecuencia de la necesaria adscripción, si la Administración que ha ejercido el derecho de separación del consorcio es a la que estaba adscrito, tendrá que acordarse por el consorcio a quien se adscribe, de las restantes Administraciones o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de una Administración que permanecen en el consorcio, en aplicación de los criterios establecidos en la Ley.

Por último se regula a la disolución del consorcio, la cual produce su liquidación y extinción (art. 127 LRJSP).

Las causas de disolución deben establecerse en los estatutos (art. 124), siendo en todo caso el incumplimiento de los fines para en que fue creado el consorcio.

Ahora bien, pese a la denominación del artículo que comentamos (disolución) más bien lo que regula es solo la liquidación, estableciendo, al igual que para la separación, las reglas para determinar la cuota de liquidación en defecto de previsión estatutaria (art. 127.3).

La **novedad** que introducéla LRJSP, respecto a la 15 /2014 es a quien se encarga de realizar la Liquidación.

Según establece la Ley 15/2014 el consorcio nombra al liquidador y a falta de acuerdo será el *administrador* del consorcio, figura de administrador que no existe o encaja realmente en el consorcio. Ello nos llevó al modificar los estatutos para adaptarlos a dicha ley a atribuirle tal función al gerente o un órgano del propio consorcio.

En la LRJSP, el máximo órgano del consorcio nombrara un liquidador, que será un órgano o entidad dependiente o vinculada a la administración pública que esta adscrita el consorcio (art.127.2).

¹⁹ Se calculará la cuota de separación que corresponda a quien ejercite su derecho de separación, de acuerdo con la participación que le hubiera correspondido en el saldo resultante del patrimonio neto, de haber tenido lugar la liquidación, teniendo en cuenta el criterio de reparto dispuesto en los estatutos. A falta de previsión estatutaria, se considerará cuota de separación la que le hubiera correspondido en la liquidación. En defecto de determinación de la cuota de liquidación se tendrán en cuenta, tanto el porcentaje de las aportaciones al fondo patrimonial del consorcio que haya efectuado quien ejerce el derecho de separación, como la financiación concedida cada año. Si el miembro del consorcio que se separa no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido al consorcio. Se acordará por el consorcio la forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de separación, en el supuesto en que esta resulte positiva, así como la forma y condiciones del pago de la deuda que corresponda a quien ejerce el derecho de separación si la cuota es negativa. La efectiva separación del consorcio se producirá una vez determinada la cuota de separación, en el supuesto en que ésta resulte positiva, o una vez se haya pagado la deuda, si la cuota es negativa.

AMPARO KONINCKX FRASQUET

Página 24 de 25

Si bien, a mi entender en su literalidad no parece del todo adecuado, que sea el consorcio que decida el órgano de la administración de adscripción ¿va a decir el consorcio si es el Alcalde, la Junta de Gobierno o el Pleno? En todo caso acto seguido de su regulación, se entiende que dicha administración lo encarga a un empleado de la misma.

Retomando de nuevo el art.119, cuyo apartado segundo habíamos indicado que analizaríamos en este apartado, como **derecho supletorio** a lo previsto en esta ley, en la normativa autonómica y en sus estatutos se aplicara: respecto al derecho de separación, disolución y extinción lo dispuesto en el Código Civil para la sociedad civil, y respecto al régimen de liquidación lo dispuesto en el art. 97 de la propia LRJSP, (esto es lo relativo a la liquidación de los organismos públicos estatales) y en su defecto en el Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio (Texto Refundido de la Ley de sociedades de capital).

La diferencia con la Ley 14/2014, es que esta remite la liquidación supletoriamente a la TR Ley de sociedades de capital, lo que fue objeto de alguna crítica dada la distinta naturaleza jurídica, siendo más propio remitirse a las formulas de disolución de entes públicos.

Y en efecto en este sentido se ha hecho, lo que ocurre es que la remisión al art. 97 a mi entender es en vano ,porque lo único que añadiría es la previsión *de que el activo y pasivo pasa a la Administración General del Estado, y esta queda subrogada en relaciones jurídicas que tuviera el organismo que se liquida frente a acreedores*, y si bien ello es lógico cuando el Estado u otra administración liquida un organismo suyo , no es extrapolable al consorcio donde precisamente en la liquidación lo que se pretende es determinar que la cuota que corresponde pagar a cada miembro en su caso.²⁰

Finalmente, se da una solución para continuar la actividad del consorcio: se podrá acordar, con la mayoría que se establezca en los estatutos, o a falta de previsión estatutaria por unanimidad, la cesión global de activos y pasivos a otra entidad del sector público jurídicamente adecuada ,implicando esta cesión la extinción sin liquidación del consorcio cedente²¹.

²⁰ 127.3. El liquidador calculará la cuota de liquidación que corresponda a cada miembro del consorcio de conformidad con lo previsto en los estatutos. Si no estuviera previsto en los estatutos, se calculará la mencionada cuota de acuerdo con la participación que le corresponda en el saldo resultante del patrimonio neto tras la liquidación, teniendo en cuenta que el criterio de reparto será el dispuesto en los estatutos. A falta de previsión estatutaria, se tendrán en cuenta tanto el porcentaje de las aportaciones que haya efectuado cada miembro del consorcio al fondo patrimonial del mismo como la financiación concedida cada año. Si alguno de los miembros del consorcio no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido en el consorcio.

²¹ Tomado de la Ley 15/2014.

BIBLIOGRAFIA

KONINCKX FRASQUET, Amparo. 'De nuevo sobre los consorcios', en el libro colectivo *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: veinte estudios*, Thomson Reuters .Aranzadi 2014.

NIETO GARRIDO, Eva. 'La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local'. *REDA* nº 165. 2014.

REBOLLO PUIG, Manuel. 'Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación', *Anuario de Gobierno local*.1997.

SOSA WAGNER, Fráncico. *Los modos de gestión de los servicios públicos locales*, Thompson Civetas, 2007.

TOSCANO GIL, Francisco. 'El consorcio en la encrucijada', *REALA* Nº 3 .Enero-junio 2015.

EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS TRAS LA LRSAL: UN EXAMEN DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.

Jorge Daniel GONZÁLEZ FOL.

Secretario General.

Excmo. Ayuntamiento de Arévalo (Ávila).

Trabajo de evaluación presentado al Curso de Competencias y gestión de los servicios municipales ante la reforma local (Segunda edición). CEMCI

ÍNDICE

1. Introducción.
2. La doctrina constitucional sobre la autonomía local: líneas principales.
3. La estructura del sistema competencial municipal y sus rasgos generales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad.
 - 3.1. El ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: el art. 7.4 LrBRL.
 - 3.2. El régimen de competencias delegadas: examen del nuevo art. 27.
 - 3.3. Caracterización de la nueva estructura de las competencias propias municipales y sus implicaciones.
 - 3.4. El nuevo artículo 26.2: la coordinación por las Diputaciones Provinciales.
4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN.

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha producido un importante revuelo, y un no menor desconcierto en numerosas Entidades que integran la Administración Local – fundamentalmente municipios y, como es frecuente, con mayor intensidad en los de

menor capacidad técnica – así como en otras Administraciones Públicas notablemente atañidas, en principio, por la Ley – Comunidades Autónomas, sobre todo – tanto desde la perspectiva jurídica cuanto desde el punto de vista de los responsables políticos.

En efecto, es generalmente aceptado por los profesionales que prestan sus servicios en la Administración Local que la citada Ley (en adelante, “LRSAL”), incide gravemente en el régimen competencial local (fundamentalmente de los municipios), al modificar los artículos de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local consagrados a esta cuestión (cabe citar, por ejemplo, los arts. 7, 25, 26, 27, el ya derogado art. 28, entre otros). Será objeto del presente trabajo tratar de valorar en qué medida, de qué modo y con qué alcance se produce esta afectación, desde la perspectiva del sistema competencial.

Pero, además, debe recordarse que la autonomía local es una garantía institucional recogida en la Constitución española (arts. 137 y siguientes) y, por consiguiente, resulta pertinente una lectura de la reforma local a la luz de la norma suprema del ordenamiento jurídico y del alcance de sus prescripciones de conformidad con la jurisprudencia de su supremo intérprete: el Tribunal Constitucional.

Por último, resulta pertinente señalar en la presente Introducción que el Preámbulo de la LRSAL aclara que no es ésta una norma que busque una reordenación del régimen jurídico de las Entidades Locales por razones meramente organizativas y de funcionamiento de éstas, sino que se trata de una norma enraizada en el principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado mediante la reforma de 27 de septiembre de 2011, y en el desarrollo del mismo y del principio de sostenibilidad financiera a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Así, señala literalmente que: *“La reforma del artículo 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, 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.*

Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más

de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.

Con este propósito se plantea esta reforma que 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.»

De esta suerte, puede verse que la LRSAL es, en el fondo, una norma de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, antes que una norma propiamente de “régimen local”, por lo que su objeto no es realmente “transformar” el régimen local español por una mera ambición modernizadora ó funcionalista, sino garantizar que las Entidades que integran la Administración Local no incurren en déficit estructural, de una parte, y se limita, en términos absolutos, el gasto público de otra parte; todo ello sin perjuicio de buscar favorecer en numerosos sectores económicos la iniciativa privada frente al desarrollo de actividad económica por los Entes locales.

Visto lo anterior, trataremos en lo sucesivo de exponer como la LRSAL ha afectado al esquema competencial local, tratando de relacionar el contenido y fines de la reforma con lo dispuesto constitucionalmente sobre la autonomía local.

2. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL: LÍNEAS PRINCIPALES.

Debemos comenzar por exponer el contenido del texto constitucional en este punto, y así recordar el art. 137 de la Constitución que señala que: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

Asimismo, el art. 140, referido a los municipios dispone que *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la*

forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.”.

Tampoco podemos dejar de mencionar el art. 141, cuyos apartados 1 y 2 señalan:

“1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.”.

Finalmente, el art. 142 que establece que las Haciendas Locales dispondrán de recursos suficientes para el ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley a las correspondientes Corporaciones y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios, así como de la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas.

Exponemos sucintamente a continuación las interpretaciones que de los citados preceptos se ha venido haciendo, notablemente por parte de la jurisprudencia constitucional, que resultan más relevantes desde nuestra perspectiva:

i) Las Entidades Locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, autonomía que, según ha señalado el Tribunal Constitucional en su temprana Sentencia de 2 de febrero de 1981, presenta como notas características, en primer término, ser de carácter “administrativo”, por cuanto no tienen estas Entidades potestad legislativa sino reglamentaria – como sabemos, esta concepción constitucionalista clásica es altamente criticada hoy en día por considerarse que la potestad legislativa no es la única clave de la autonomía de carácter político, que en buena medida asiste a las Corporaciones Locales – y en segundo término, no ser “soberanía”, es decir, no constituir un poder absoluto e inalterable sobre un determinado territorio, sino una potestad de intervenir en la gestión de los asuntos que afectan al ámbito de sus intereses, que sin embargo sí es alterable por los poderes estatales y autonómicos que disponen de competencias para configurar el régimen jurídico local. Esta facultad de intervenir en la gestión de sus intereses se materializa mediante la atribución necesaria de un haz de facultades en forma de *competencias* que sean

suficientes para permitir identificar al ente como "autónomo", es decir, aquéllas competencias atribuidas como propias sin las cuales no existe ejercicio alguno de autonomía (STC 32/1981, Fundamento Jurídico 4º).

ii) El precepto relativo a la autonomía de los Municipios les atribuye "personalidad jurídica plena", lo que ha sido interpretado por la doctrina y la legislación positiva (cfr. Art. 11 de la Ley de Bases del

Régimen Local) como "personalidad jurídica y plena capacidad" para el cumplimiento de sus fines, en tanto que es considerado la entidad "básica" de la organización territorial del Estado, identificándose nuestros municipios en buena medida hasta presente con el municipio como entidad natural creada por la realidad sociológica de los lazos de vecindad entre diversas personas que componen un núcleo de población. Más allá de esta cuestión, en todo caso el Municipio es la Administración más próxima al ciudadano, en virtud del acceso directo a su organización y los integrantes de ésta, lo que ha conllevado tradicionalmente, ya desde el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, la posibilidad de que éste realizara aquéllas actuaciones que, demandadas por la comunidad vecinal, no fueran asumidas por otras Administraciones, en virtud de la aplicación del principio de subsidiariedad.

iii) En contraposición, la Constitución señala que la Provincia es una Entidad con "personalidad jurídica propia", formada por la agrupación de municipios, amén de una división territorial para el cumplimiento de actividades estatales. Así, en esta faceta de Entidad local que caracteriza a la Provincia, podría concebirse que el legislador constituyente ha pretendido diferenciar de algún modo la autonomía propia de los Municipios de la que corresponde a las Provincias, en cuanto que ésta parece dotada de menor *intensidad*, al no hacer la Constitución referencia a esa "plena" personalidad que se predica de aquéllos, y describirla expresamente como entidad formada por agrupación de municipios. Pues bien, debe señalarse que, en este sentido, la jurisdicción constitucional ha entendido que la autonomía provincial es de la misma naturaleza que la autonomía municipal (una autonomía "administrativa" y que implica la garantía de un haz mínimo de facultades ó competencias que le permitan intervenir en los asuntos de su interés), que no obstante ha sido caracterizada desde un punto de vista funcional o instrumental y, por ello, de diverso contenido respecto de la autonomía municipal. Así, la importante STC 244/1989 señala que la autonomía de la Provincia y, por consiguiente, las competencias mínimas que debe ejercer su Institución de Gobierno propia, la Diputación, para

considerar que se respeta el núcleo mínimo de la autonomía provincial conforme a lo sentado en la STC 32/81, arriba mencionada, son las que la caracterizan como ente supramunicipal, esto es, las de cooperación con los Municipios radicados en su territorio, facilitando su actuación, velando por un cierto equilibrio intermunicipal e intermediando entre los Municipios, de una parte, y el Estado y las Comunidades Autónomas, de otra.

iv) Por último, por cuanto hace al art. 142 CE, únicamente señalar que su objetivo no es otro que paliar el crónico déficit de financiación de las Haciendas Locales, arrastrado, al menos, desde el siglo XIX. Busca así garantizar que la atribución de competencias a las Entidades Locales se acompaña de una adecuada financiación.

Examinado todo lo anterior, pasamos a continuación a tratar la incidencia de la reforma de 2013 sobre la estructura competencial local, centrándonos en el ámbito municipal, a la luz de lo expuesto más arriba.

3 LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA COMPETENCIAL MUNICIPAL Y SUS RASGOS GENERALES TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD.

3.1. El ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: el art. 7.4 LrBRL.

El nuevo art. 7 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, establece en primer término que las competencias de las Entidades Locales son propias ó atribuidas por delegación.

A continuación establece una reserva de Ley respecto de la determinación de las competencias de las Entidades Locales "territoriales" (léase no instrumentales, si bien los llamados propiamente "entes locales" siempre tienen carácter territorial), añadiendo que se ejercerán dichas competencias en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (igual que la redacción anterior de la Ley), pero precisando que ello se hará sin perjuicio de la debida coordinación con las restantes Administraciones en la programación y ejecución de las mismas.

Adicionalmente se establece en el apartado tercero la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen el ejercicio de sus competencias en las

Entidades Locales, señalándose que ello se hará en los términos del art. 27 de la misma Ley, y que dichos acuerdos "preverán" técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia, es decir, que parece *obligatorio* (y no potestativo, como ocurría en la anterior redacción del artículo) establecer dichas técnicas de dirección y control por el ente delegante sobre el delegado.

A continuación, el apartado 4 del art. 7 dispone: "*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."

Así, este precepto de nuevo cuño introducido por la LRSAL indica que sólo podrán ejercerse competencias distintas de las que la Ley encomienda directamente a las Entidades Locales y de aquéllas que el Estado y las CC.AA. delegan en éstas cuando ello sea financieramente sostenible y acorde con el principio de estabilidad presupuestaria y no se incurra en "duplicidades". La comprobación de estos extremos exigirá un informe previo favorable de la Administración competente por razón de la materia (respecto a las posibles duplicidades) y de la Administración que ejerza la tutela financiera (respecto de la sostenibilidad).

Pues bien, si en principio el informe sobre cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no plantea mayores problemas, al tratarse de una cuestión regulada profusamente por normas legales y reglamentarias, distinta es la cuestión de las "duplicidades".

En primer lugar, debemos señalar que el precepto se refiere en principio al ejercicio de *competencias* e, inmediatamente, a prestación de *servicios*. Razonablemente, cabe colegir que el precepto tiene vocación de aplicación general a toda competencia, y no sólo a las actividades de prestación de servicios públicos, por la propia redacción del precepto que emplea ambos términos de manera indistinta. Lo contrario, además, sería incoherente y carente de toda justificación aparente.

En segundo término, debe aclararse qué se entiende por "duplicidad". Parece razonable, en este punto, asumir que se incurrirá en un supuesto de ejercicio de la misma competencia por otra Administración cuando la misma función ó actividad sobre la misma materia sea asumida, como propia, por una Administración distinta de aquélla que pretende su ejercicio, esto es, no se trata de que alguna Administración ejerza *alguna* función en relación un determinado asunto, sino que ésa función concreta esté atribuida a otras Administraciones. Ello es así porque, de lo contrario, la propia norma estaría vacía de contenido ó sería sistemáticamente incoherente, y esto por tres razones: i) no tiene sentido imponer la emisión de informe favorable por la Administración "competente por razón de la materia" si se identifica "competencia" con "materia", pues en tal caso dicho informe favorable no podría existir; ii) es dudoso que exista alguna función en alguna materia que esté encomendada como competencia propia a las Entidades Locales en que no tenga algún grado de intervención el Estado ó la Comunidad Autónoma, en ejercicio de otras funciones; y, iii) la identificación de "competencia" con "materia" no es frecuente en el léxico jurídico, y sólo se da en contadas ocasiones respecto de ciertas competencias denominadas "exclusivas" en las que no tiene sentido la intervención de otros niveles de gobierno distintos al que la asume, en la lógica de la organización territorial del poder en el Estado. La ley, al referirse expresamente a que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público parece refrendar esta concepción restringida del término "competencia" que acabamos de propugnar.

En tercer lugar, debe precisarse qué es "Administración competente por razón de la materia". Respecto de las competencias exclusivas, y aún respecto de las concurrentes, no hay demasiados problemas pero, ¿qué ocurre en las materias dónde existen competencias compartidas de acuerdo con el Bloque de la Constitucionalidad?

Más allá de estas cuestiones, se indica que el ejercicio de estas competencias, que el anteproyecto de Ley denominaba aberrantemente "impropias" (como ya puso de manifiesto el Dictamen a dicho anteproyecto del Consejo de Estado), estará sujeto a la legislación del Estado y de las CC.AA... Evidente, ya que las Entidades Locales deben respetar la Ley y no pueden actuar al margen de ella (art. 9.1 de la Constitución).

Este precepto se completa, por lo que hace a los Municipios, en los que pretende centrarse este trabajo, con la modificación del art. 25.1 y la derogación del art. 28 de la Ley de Bases.

Así, el antiguo art. 25.1 rezaba *"El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar*

cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.". La redacción dada por la LRSAL a este artículo ha suprimido las expresiones "toda clase de" y "cuantos" para referirse a las actividades y servicios, y añadido al final "*en los términos previstos en este artículo*".

Este artículo, como es sabido, se consagra a regular las competencias propias, lo que en la práctica supone "desactivar" la funcionalidad del precepto como cauce para la realización de actividades y prestación de servicios distintos de los que la Ley encomendase al Municipio como competencias propias, o de los que estuvieran delegados en los mismos. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 7.4 antes expuesto.

Lo anterior unido a la derogación del art. 28 que disponía que: "*Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente.*", regulando así las llamadas competencias complementarias (de las del Estado y CC.AA.), y que completaba y concretaba lo dispuesto en el antiguo art. 25.1, suponen una importante limitación del radio de acción de los Municipios.

Pero, en realidad, si atendemos a la letra de la Ley, esta fuerte limitación no siempre opera, y es aquí donde aparece lo llamativo de la reforma, donde verdaderamente se aprecia el carácter y la motivación económica de la Ley frente a una verdadera preocupación por la realidad local, la modernización administrativa y el funcionamiento de las Administraciones municipales. Más allá de la cuestión de la duplicidad (según lo amplio ó restringido de la interpretación del precepto, puede resultar fácil ó casi imposible encontrar competencias no asumidas por otros niveles de gobierno, más o menos concretas), lo que importa a la hora de "salirse" o no del esquema de competencias propias y, en su caso, delegadas, son... ¡los recursos financieros de los que se disponga! Y ello es así porque, al final, como bien ponía de manifiesto el Dictamen de la Abogacía del Estado de 10 de diciembre de 2014, la verdadera diferencia entre el anterior régimen y el actual en este punto son los requisitos del art. 7.4. Pero, como se ha visto, el requisito de la inexistencia de duplicidades adolece de una exquisita indefinición, por lo que, en la práctica, este precepto parece decir a los municipios que pueden hacer lo que quieran, siempre que cumplan dos condiciones (igualmente importantes, en apariencia):

- una de ellas no está bien definida y, como consecuencia, su aplicabilidad inmediata queda en entredicho;

- la otra está muy clara: que tengan dinero, sin perjuicio de que sean austeros (gasto público mínimo, en los términos impuestos por la regla de gasto).

Como se ha visto, el núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizado está formado por un conjunto de competencias, que pueden ser alteradas por la Ley, que asumidas como competencias propias permitan caracterizar a la Institución y que ésta disponga de un margen de decisión que suponga un ejercicio efectivo de autonomía. Así, si las condiciones de ejercicio de estas competencias distintas de las propias y de las delegadas no afecta *per se*, al núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizado y, por consiguiente, no vulnera la *garantía institucional* (en este sentido se pronuncia el Consejo de Estado en Dictamen de 22 de mayo de 2014 previo al conflicto en defensa de la autonomía local promovido por varios Ayuntamientos contra la LRSAL), no es menos cierto que su asunción supone una mayor *autonomía* de los Municipios que las ejerzan, lo que supone a su vez que, más allá del núcleo mínimo de autonomía local garantizado para todos (sin perjuicio de lo que más adelante expondremos), dicha autonomía, que se traduce en ejercicio de competencias, es de *geometría variable* según la situación financiera de cada Municipio. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, han llegado, por tanto, hasta la *médula espinal* del régimen local español.

De otra parte, debe apuntarse que la presumible constitucionalidad de esta medida de *liquidación* del principio de subsidiariedad - ó, al menos, de su carácter generalizado, siendo que de otro modo no sería tal *principio general* del Derecho Local español - no significa que sea completamente conforme a Derecho, pues debe recordarse que el art. 4º de la Carta Europea de Autonomía Local, que forma parte del ordenamiento jurídico interno en una posición *subordinada* a la Constitución, pero *superior* a la Ley, en virtud del art. 95 de la Constitución, establece este principio. Así, aun asumiendo que la autonomía local en la Carta Europea se dota de contenido real a través de las Leyes de los Estados miembros, no es menos cierto que puede considerarse, haciendo una interpretación teleológica de la Carta, en relación con la propia configuración del régimen municipal en la Constitución y aún con la concepción legal del municipio (art. 11 LrBRL), que el principio de subsidiariedad *debe* ser observado por nuestra legislación interna. Esta cuestión queda a expensas de su valoración por el Tribunal Constitucional cuando emita la pertinente Sentencia.

Finalmente, y sin ánimo de desviarnos del tema principal de este trabajo, quisiéramos hacer un breve *excursus* a fin de formular una observación adicional a las prescripciones del art. 7.4.

Hemos señalado que el citado precepto dice básicamente que quienes dispongan de recursos financieros, y además no gasten excesivamente, pueden asumir competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Y, lamentablemente, poco más dice. En efecto, si bien el preámbulo de la Ley se refiere al principio de eficiencia, reiterado en otras ocasiones en la parte dispositiva como veremos (por ejemplo respecto de las competencias delegadas), el art. 7.4 no hace mención expresa a este importante principio, que bien podría ser objeto de evaluación (prospectiva, o *a posteriori* para reevaluar periódicamente si procede ó no continuar con el ejercicio de la competencia en cuestión) en un informe preceptivo y vinculante. De hecho, incluso, y para evitar interferencias en la autonomía municipal, habría sido un acierto a juicio de quien suscribe que el legislador encomendara a la Intervención municipal esta función, provista por funcionarios que se hayan capacitados para mucho más que la fiscalización previa ó la mera auditoría de regularidad. Quizás, al ciudadano le interesara más saber *cuánto rinde* el dinero público (qué se consigue a cambio de cuánto), más que *cuánto se ha gastado* (magnitud ésta muy difícil de apreciar valorativamente).

3.2. El régimen de competencias delegadas: examen del nuevo art. 27.

Como se ha señalado, el art. 7.3 relativo a las competencias delegadas se remite al art. 27 en la regulación de éstas únicamente transformando el establecimiento facultativo de medios de dirección y control de oportunidad del ejercicio de las mismas en una dirección y control de oportunidad y eficiencia de carácter preceptivo para el ente delegante.

Así, el art. 27 dispone actualmente en su apartado 1 que: *"El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos,

que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas."

Respecto a la primera parte, es de destacar - loables objetivos - que la delegación deba mejorar la eficiencia de la gestión pública y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, como hemos visto con anterioridad, viene a insertarse tras la reforma, de lleno en el régimen jurídico de las Entidades Locales. No obstante, llama poderosamente la atención el segundo objetivo: "contribuir a eliminar duplicidades administrativas". Es tarea ardua comprender cómo es posible que la delegación contribuya a eliminar duplicidades (entendidas como "una Administración, una competencia" o lo que es lo mismo, ejercicio de por una sola Administración de cada competencia sobre cada materia), porque si esto es así dentro del esquema de atribución de competencias a los Entes locales que dibuja la LRSAL y a la vista de lo expuesto en el anterior epígrafe, sólo puede ser porque la competencia objeto de delegación es ya una competencia propia de los Municipios y se opta por cesar su ejercicio por el ente delegante para evitar la duplicidad. Y en este caso no tendría ningún sentido hablar de facultades de dirección y control de oportunidad y eficiencia por el órgano delegante; al menos no en los términos de la autonomía local constitucionalmente protegida...

La única interpretación posible que dote al conjunto de la Ley de coherencia interna y utilidad práctica a sus diversos preceptos es, en fin, entender que emplea un significado variable de los términos "competencia" y "duplicidad" según los casos, lo que constituye cuando menos una puesta en práctica "*apresurada*" de la técnica legislativa.

Por último, en relación con esta cuestión cabe plantear la siguiente cuestión: si una delegación mejora la eficiencia, contribuye a "eliminar duplicidades" y es acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera... ¿por qué la Ley estatal o autonómica, según corresponda, no atribuye la competencia a las Entidades Locales como propia? En efecto, puede afirmarse que si este régimen de competencias delegadas tampoco lesiona en principio la autonomía local como ha sido previamente expuesta, no es menos cierto que, desde luego, no la potencia. Cabría en

este punto cuestionarse hasta qué punto es acorde con la voluntad del legislador constituyente esta prescripción del art. 27.

Cabría aquí también, a partir de lo anteriormente expuesto, considerar que estas condiciones de delegación pueden lesionar la autonomía local garantizada en el texto de la Carta Europea de Autonomía Local que impone que las competencias locales "deben ser normalmente plenas y completas" (art.4º.4), siempre, como se ha señalado, de acuerdo con la legislación interna. Podemos dar por reproducidos los argumentos expuestos *ut supra*.

A continuación se establece que el alcance y la duración de la delegación, que no podrá ser inferior a cinco años, el control de eficiencia (que, por tanto, se da por hecho en toda delegación) y los medios personales, materiales y económicos que asigne la Administración delegante se establecerán en el acuerdo o norma de delegación.

Es relevante señalar que dicha asignación de medios es: de una parte, necesaria, pues la delegación sin financiación es nula (se entiende que de pleno Derecho - apartado 6). Además, se prevé el mecanismo de compensación automática con otras obligaciones pendientes de pago al Ente delegante por la Entidad delegada en caso de impago. De otra parte, no puede conllevar un mayor gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, es decir, que además de ser más *eficiente* la gestión por la Entidad delegada que por el Ente delegante (en términos, debe entenderse, de medios en relación con los objetivos conseguidos), debe ser más *económica* (simple ahorro de medios financieros). Aquí deja de nuevo entrever el legislador su preocupación por la *sostenibilidad financiera*, entendida simplemente como una contención del gasto público más allá de otras consideraciones.

El apartado 4 del art. 27 preceptúa que *"La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante."*

Así, se confirma lo dispuesto en el art. 7.3 en relación con la obligatoriedad de establecer medios de dirección y control de oportunidad por parte de los delegantes sobre las delegadas, exponiéndose un listado de técnicas para materializar dichos

medios, entre las que destaca la posibilidad de enviar "*comisionados*" a las Entidades correspondientes. No resulta problemático desde la perspectiva jurídica el control de oportunidad (y, por supuesto, de legalidad) por parte de la Administración delegante del ejercicio de la competencia delegada. Sin embargo, cabe considerar que la técnica del envío de comisionados, por su carácter fuertemente intervencionista, debería emplearse sólo si el Municipio, requerido para enviar información sobre su gestión, no lo hiciera o, al menos, no adecuadamente. Lo contrario parece incongruente en la lógica de la lealtad institucional, y de la confianza mutua que se deriva de dicha lealtad y del recto cumplimiento de la necesaria cooperación entre Administraciones que ella impone. Este principio de lealtad, aunque regulado en normas de rango legal, emana de la propia Constitución y ha sido explicitado y caracterizado por el propio Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (desde la STC 25/1981), sobre todo como principio informador de las relaciones Estado-CC.AA., pero también, por coherencia, de las relaciones de éstos con el tercer nivel de Gobierno: el local.

Se establece también una lista de competencias concretas en el apartado 3 cuya delegación, en opinión del legislador estatal, contribuye a los fines del apartado 1 de la Ley, amén de ahorrar recursos, mejorar la transparencia y el servicio a la ciudadanía. Se trata, según ha señalado el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en sus notas interpretativas de la LRSAL, de una mera "sugerencia", que lógicamente no puede conllevar obligación de delegar para la Administración delegante respecto a estas materias (lo contrario sería absurdo desde la perspectiva de la delegación competencial, que es voluntaria para delegante y delegado), ni constituye un listado exclusivo (lo cual supondría afectar, no ya a la autonomía local, sino a la de las propias Administraciones delegantes, singularmente las CC.AA.). Amén de hallarnos aquí ante una técnica legislativa que introduce confusión y dificulta la adecuada comprensión del precepto, ya de por sí largo y un tanto complejo, debemos señalar de nuevo que si tan beneficioso considera el legislador que los municipios ejerzan esas competencias, ¿por qué no se les atribuyen como propias, lo que eliminaría el control de oportunidad sobre su ejercicio, reforzando así, además de los principios a que se refiere el propio artículo, el de autonomía local previsto en la Carta Magna?.

Finalmente, debe resaltarse la necesaria aceptación de la delegación por el Municipio interesado (apartado 5) y la regulación de las causas de revocación por falta de financiación ó imposible ejercicio correcto y efectivo de la competencia (apartado 7). Acaba el artículo, en su octavo apartado, con la mención a la necesidad de ejercer estas competencias con respeto a la legislación estatal y autonómica lo que, destacamos de nuevo, es mera reiteración del mandato del art. 9.1 de la Constitución.

3.3. Caracterización de la nueva estructura de las competencias propias municipales y sus implicaciones.

El apartado segundo del art. 25, en redacción dada por la LRSAL, señala: “*El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...].*”.

Se ha producido así un cambio en la letra del precepto, que antes señalaba “*El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...].*”.

La diferencia entre una y otra redacción – si bien, debe señalarse, la actual resulta un tanto confusa, probablemente por el orden de los términos – es que si la anterior enumeraba una serie de materias dejando al legislador estatal ó autonómico competente en cada caso la determinación de las competencias concretas de las Entidades Locales, debiendo en todo caso garantizarse una intervención mínima para hacer efectivo el principio de autonomía local, la actual en cambio determina directamente esas competencias que los municipios ejercerán como propias. Esta técnica supone, así, la ruptura con el tradicional sistema de determinación de las competencias locales desde el Estatuto de 1924.

Pero más allá de esa consideración, lo más relevante es el carácter abierto ó cerrado que se atribuya a este precepto.

En este sentido, es destacable que el propósito inicial del legislador, según se desprende del Preámbulo de la Ley, es dotar al listado de un carácter de *numerus clausus*. Sin embargo, el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su Nota explicativa de la reforma y, posteriormente, la circular de la FEMP en este sentido, han señalado expresamente que entienden que se establece “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”. Es decir, que dichas Leyes pueden encomendar competencias propias a los Municipios, de acuerdo, claro está, con el sistema constitucional de distribución competencial entre ambos niveles de gobierno.

En efecto, debemos recordar en este punto que la doctrina constitucional sobre la autonomía local (STC 32/1981, por todas), ha establecido que el rol del legislador a la hora de determinar el régimen jurídico básico de la Administración Local al amparo del art. 149.1.18ª de la Constitución es el de garante de dicha autonomía, concretando que competencias de las Entidades Locales son las mínimas que, entiende el legislador

estatal básico deben asumir como propias, para permitir la efectividad de dicha autonomía constitucionalmente protegida. Sobre este núcleo indisponible para el legislador “no básico” en materia de régimen local (estatal o autonómico), debe efectuarse el resto de la regulación legal en esta materia.

Así, si la legislación básica es, como ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias en relación con una multiplicidad de materias, el “mínimo común denominador” a la regulación sobre una materia, interpretando el Tribunal que dicha regulación básica no debe abarcar todos los aspectos sobre esa determinada materia, sino únicamente los necesarios para garantizar la igualdad básica de los ciudadanos o una mínima coherencia y cohesión institucional, que en ningún caso es uniformidad, a partir de los cuales la legislación de desarrollo puede: a) regular nuevos aspectos sobre la materia, pero también; b) desarrollar los aspectos regulados por la normativa básica respetando el contenido de ésta, en este caso, sólo cabe interpretar que el apartado 2 del art. 25 expone un *numerus apertus* de competencias propias municipales, y ello por la necesidad de hacer una interpretación conforme con la Constitución de la reforma local.

La siguiente cuestión que surge es hasta dónde llega este carácter de *numerus apertus* en relación con la legislación autonómica sobre régimen local. Así, si no parecen existir problemas con la atribución por las leyes sectoriales estatales y autonómicas, en el ámbito de sus respectivas competencias legislativas, de competencias propias a los municipios con base en lo anteriormente señalado, cuestión distinta son las leyes *de régimen local*, de las CC.AA.

En este punto, la cuestión a dilucidar es hasta qué extremo incide la calificación de la asunción de competencias por parte de una Comunidad Autónoma en materia de régimen local en su potestad para legislar sobre ésta, en tanto coexisten en nuestro ordenamiento los enfoques diversos de los Estatutos de *primera* y de *segunda* generación que, generalmente, asumen competencias en materia de régimen local de “desarrollo normativo y ejecución” (los primeros) ó “exclusivas”, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución (los segundos).

Así, denominar la competencia sobre la materia “régimen local” como exclusiva de una Comunidad Autónoma cuando el art. 149.1.18ª constitucional impone que el Estado dicte la legislación básica sobre la materia constituye, en primer lugar, una imprecisión importante. Y ello porque si lo que se pretende es hacer referencia a la asunción en exclusiva de determinadas funciones sobre la materia, debería buscarse la fórmula de delimitar éstas; si por el contrario se busca afirmar la exclusividad “total” – no parece ser el caso – estaríamos ante un precepto inconstitucional. Además se

entiende, cabalmente, que la legislación que no es “básica” de las Comunidades Autónomas en una materia es “de desarrollo”, porque desarrolla esa legislación básica, pero además puede, esa misma legislación, regular extremos no abarcados por la norma básica. Así parece desprenderse de la doctrina constitucional. Ahora bien, si se entiende que, en puridad, existe la diferencia entre la legislación *de desarrollo* de lo recogido en la legislación básica y la legislación de *nuevo cuño* de otros aspectos no básicos que regulen las CC.AA. y que, además, ambas coexisten en los mismos Cuerpos legales sin que éstos hagan distinción alguna al respecto, entonces, si se considera cabal – y funcional, más dudosamente – toda esta construcción teórica, debe entenderse que ambos títulos competenciales tienen significados y contenidos distintos. A partir de aquí, si se asume esto último, sí puede concebirse que las Leyes de régimen local de las Comunidades cuyos Estatutos que asumen competencias “exclusivas” en régimen local introduzcan nuevas competencias propias, y que no lo hagan las de aquéllas que tengan competencias de desarrollo normativo y ejecución.

En todo caso, *siempre quedarán* las leyes sectoriales en las materias de sus competencias.

Adicionalmente, más allá del concreto listado del art. 25.2, los apartados 3 y 4 de este artículo inciden especialmente en que las normas con rango de Ley que determinen las concretas competencias municipales en las materias del artículo (interpretación del propio legislador que refuerza el carácter de *numerus apertus* al que hacíamos antes referencia) deberán valorar la conveniencia de implantar los correspondientes servicios conforme a principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, haciendo mención específica a éstos últimos de estabilidad y sostenibilidad el apartado 4 con el aseguramiento de la suficiencia financiera.

Debe aplaudirse la voluntad del legislador en este apartado, del mismo modo que en su correlativo del art. 27 por lo que hace a las competencias delegadas, por cuanto pretende corregir el déficit de financiación de las Haciendas Locales, haciendo efectivo – o, al menos, *acercándose* al cumplimiento del – principio de suficiencia financiera del art. 142 constitucional.

En cuanto al resto de su contenido, es otro signo del calado *de fondo* de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el régimen local, con lo que conlleva de atribución a estos principios de un carácter *constitutivo* de la autonomía local.

En efecto, la problemática que plantea este artículo es similar y diversa de la formulada respecto del art. 7.4 arriba examinado. Similar, porque se puede apreciar que

los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera afectan al contenido mismo de la autonomía local. Diferente, no obstante, en que si la incidencia de los mismos respecto del art. 7.4 se valora únicamente en términos de *autonomía real*, en el presente supuesto se valora en términos de *autonomía legal*. Ello, unido a la consideración de que el legislador básico debe, a través de este precepto, garantizar el núcleo indisponible de la autonomía local para el resto de la legislación sobre régimen local, en la interpretación que éste hace de la garantía institucional, lleva a afirmar que el legislador básico entiende que dicha garantía institucional depende de los recursos económicos. Y ello no sólo *de facto* – lo que, en extremo, es casi inevitable – sino *de iure*, lo que lleva a considerar que dicha garantía institucional es diferente para cada Municipio – ó grupo de Municipios – según su situación financiera fáctica (entendiendo que el mandato de realizar una memoria económica que determine el impacto del ejercicio de las competencias propias sobre los recursos de las Administraciones afectadas que contiene el art. 25.4 se pretende realizar de manera rigurosa).

Esta última interpretación resultaría contraria, incluso, a la finalidad misma de esta normativa básica que es garantizar una mínima igualdad entre los ciudadanos y una mínima homogeneidad institucional para dotar de una cohesión política al Estado que permita su reconocibilidad en cuanto tal; lo que, sin duda, es contrario a los mandatos del legislador constituyente en una interpretación teleológica del art. 149.1.18^a en relación con los arts. 137 y 140 de la Constitución.

3.4. El nuevo artículo 26.2: la coordinación por las Diputaciones Provinciales.

Tras establecer en su apartado primero el art. 26 LrBRL los servicios mínimos, que sufren alguna modificación respecto al régimen precedente (es notable la desaparición del “control de alimentos y bebidas” como servicio obligatorio en *todos* los municipios sin importar población ni medios técnicos, lo cual resultaba irrealizable en la práctica), el apartado segundo del citado artículo se consagra a la coordinación de la prestación de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales.

Así, es del siguiente tenor literal:

“En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) Limpieza viaria.*
- d) Acceso a los núcleos de población.*
- e) Pavimentación de vías urbanas.*
- f) Alumbrado público.*

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, 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 o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.”.

Este precepto encomienda a las Diputaciones Provinciales la facultad de coordinar, respecto de los Municipios de menos de 20.000 habitantes, la prestación de servicios municipales coincidentes con la práctica totalidad de los servicios mínimos que todo municipio debe prestar (excepto el de cementerio). Esta facultad de coordinación se traduce en: a) prestación directa por la Diputación, ó; b) gestión compartida con los Municipios a través de entidades creadas al efecto “u otras fórmulas”. En todo caso, la fórmula debe aprobarse por el Ministerio con la aquiescencia de los Municipios y la Diputación implicados en cada caso.

En la definición de la autonomía provincial efectuada por la jurisprudencia constitucional (por todas, en la ya citada STC 244/89), se encomienda a la Provincia una autonomía instrumental para *cooperar* con los Municipios a fin de garantizar la

correcta prestación de sus servicios – horizontal, en plano de igualdad - y *coordinar* – vertical, dotada de poderes directivos – la realización de actuaciones que trasciendan al interés municipal y, en su caso, comarcal.

De esta suerte, el principal problema que plantea este precepto es qué sucede si ninguna de estas fórmulas es aceptada por un Municipio afectado. Esta cuestión ya ha sido puesta de manifiesto por el Consejo de Estado en su Dictamen previo al Conflicto en Defensa de la Autonomía Local sobre esta Ley de 22 de mayo de 2014.

Asimismo, debemos señalar que las posibilidades que ofrece la Ley para materializar esa *coordinación* resultan excesivamente intervencionistas en la autonomía local. Así, la prestación directa del servicio por la Diputación (con cargo al Ayuntamiento), no es coordinación, es prestación directa, como su propio nombre indica. La gestión compartida puede ser una fórmula de coordinación, pero ni siquiera parece la más eficiente, por cuanto implica crear un organismo al efecto.

En efecto, la coordinación supone que se ejercen funciones directivas sobre las actuaciones de otros. Así, cabe razonablemente considerar que, desde la perspectiva constitucional, las facultades coordinadoras que cabe encomendar *ex lege* a las Diputaciones Provinciales son aquéllas que resulten imprescindibles para garantizar la satisfacción de los intereses públicos supramunicipales y, en su caso, supracomarciales, en cuanto que la Diputación es el ente encargado de tutelar y realizar el interés público provincial. Y no puede afirmarse, en términos absolutos, que esas facultades coordinadoras pasan necesariamente por la gestión directa (exclusiva o compartida), de los servicios municipales. Por consiguiente, la Ley impone una intervención en la autonomía municipal desproporcionada y excesiva, siendo que debería permitirse una mayor flexibilidad a Diputaciones y Ayuntamientos para escoger qué formulas permiten realizar dicha coordinación de modo efectivo con la menor repercusión posible en la autonomía municipal. Ésta parece la interpretación constitucionalmente más correcta.

A continuación, cabe señalar que la prioridad en la prestación de los servicios obligatorios no puede conducirnos a afirmar que, cuando esté en riesgo la sostenibilidad de un Municipio, éste no podrá, en Derecho, prestar más servicios que los obligatorios. Así, si como indicábamos en el apartado anterior, la atribución de las competencias propias no puede condicionarse a la situación financiera de cada Municipio, por lo que tiene de expresión misma del núcleo irreductible de la autonomía local interpretado por el legislador básico en su alcance y por el propio carácter básico de la Ley y su significado constitucional, el ejercicio de estas competencias propias, una vez atribuidas a los Municipios, tampoco puede ser *de iure* limitado por razones financieras, pues es

obligación del Estado y la Comunidad Autónoma facilitar la adecuada financiación para su correcta materialización. Otra cuestión, es que por lo general, sea de sentido común dar prioridad a los servicios obligatorios (precisamente por su carácter *esencial* para la comunidad).

4. CONCLUSIONES.

En mérito de todo lo expuesto con anterioridad, podemos extraer las siguientes conclusiones sobre el tema de nuestro interés:

i) El nuevo régimen de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación termina con el principio general de subsidiariedad el cual - amén de útil para mejorar la eficacia de la Administración en dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y, por tanto, conveniente para permitir a esta organización cumplir con los fines que justifican su propia existencia - se halla recogido en la Carta Europea de Autonomía Local como parte importante de la autonomía local, la cual tiene la consideración de Tratado Internacional y, como tal, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno en una posición subordinada a la Constitución, pero superior a las Leyes internas, que deben acomodarse a ella. La supeditación de la eficacia del contenido de la Carta a la Ley interna no puede obviar su contenido y significado esencial, y habría que realizar una interpretación armoniosa y conforme del principio de autonomía local en este sentido en la Constitución, en la Carta y en la Ley interna.

ii) El régimen de las competencias delegadas presenta luces y sombras. Así, la regulación detallada de ciertas condiciones de delegación (plazo, contenido del acuerdo ó norma de delegación, condición de homogeneidad de la misma), así como la necesidad absoluta de financiarla y el mantenimiento de la necesidad de aceptación por los Municipios delegados son elementos a valorar muy positivamente. Sin embargo, la regulación de los presupuestos de la delegación resulta incoherente con otros preceptos de la misma Ley, en particular en lo que se refiere a la reducción de duplicidades y, además, resulta evidente que si la delegación de ciertas competencias presenta tantas bondades, debería plantearse que éstas fueran competencias propias de los Municipios, lo que conseguiría los mismos efectos de que plantea la Ley, además de ser más acordes con el principio de autonomía local que contemplan la Constitución y la Carta Europea de Autonomía Local.

iii) Por cuanto hace a las competencias propias, el nuevo art. 25 parece pretender cerrar el elenco de éstas de manera total, pero esta pretensión es incompatible con la propia significación que la doctrina constitucional atribuye a la legislación básica sobre

el régimen local, así como a la autonomía de las Comunidades Autónomas. En este punto, cabe efectuar una distinción entre las que asumen competencias "exclusivas" sobre régimen local, y las que lo hacen de "desarrollo normativo y ejecución" si bien, a nuestro juicio, esta distinción a la luz del art. 149.1.18ª de la Constitución es en buena medida artificial, amén de no estar contemplada en las legislaciones autonómicas positivas de unas y otras Comunidades, y de resultar poco funcional. Además, no puede negarse que, en el ámbito de sus propias competencias, las legislaciones sectoriales de Estado y CC.AA. pueden atribuir competencias propias a los Municipios, con lo que el listado del art. 25.2 debe considerarse, definitivamente, *numerus apertus*, lo contrario parece claramente inconstitucional.

De otra parte, el legislador básico ha establecido como requisito para la atribución de competencias propias a los Municipios la valoración del impacto sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de éstas. Pero la jurisprudencia constitucional señala que la legislación básica opera como garantía de la autonomía local, al fijar el concreto contenido de ésta expresado a través de las competencias propias de los Entes Locales, estableciendo la Constitución como límite mínimo a dicha autonomía que estos Entes intervengan en la gestión de sus intereses con un margen de decisión y acción que permita la identificación de la Institución como tal. Así, el legislador básico hace depender la autonomía municipal legalmente reconocida a la situación financiera de los Municipios, generando una asimetría en la atribución de competencias propias y por ello una asimetría en la autonomía local protegida por la Ley básica, lo que podría resultar contrario a la finalidad misma de dicha legislación básica como garantía de una mínima homogeneidad institucional en el conjunto del Estado que, además, permita una igualdad básica de los ciudadanos en ejercicio de sus derechos. Lo razonable en términos constitucionales, por tanto, no es distribuir *de iure* el núcleo básico de la autonomía municipal de modo variable, sino hacerlo de modo homogéneo, permitiendo su real ejercicio con la adecuada financiación, sin perjuicio de que se establezcan normas para evitar la mala gestión de dichos recursos. Otras fórmulas siempre son posibles, pero quizás ello implique, incluso, una reforma de los preceptos constitucionales relativos a la autonomía local.

iv) Las Diputaciones Provinciales han visto modificado sensiblemente su rol respecto de los Municipios de su ámbito territorial, pasando de asistir a éstos y asegurar la prestación de servicios mínimos municipales con respeto escrupuloso a la autonomía municipal, a asumir obligatoriamente la prestación, directa ó compartida con los Municipios, de la gran mayoría de los servicios mínimos en Municipios de menos de 20.000 habitantes. La necesidad de la concurrencia de la voluntad municipal (por

otra parte imprescindible en el marco de la Constitución), junto con la obligatoriedad de estas fórmulas de gestión, conduce a un *callejón sin salida* en el caso de que no presten su consentimiento y, de hacerlo *forzadamente*, a una violación encubierta de la autonomía municipal. En cualquier caso, se ha modificado el significado de la autonomía provincial contemplada en la jurisprudencia constitucional, que ha pasado de *cooperar y coordinar los intereses supramunicipales*, a *gestionar directamente las competencias propiamente municipales*. Este incremento de autonomía provincial se hace en detrimento de la autonomía municipal, lo que es dudosamente constitucional haciendo una lectura relacional de los arts. 140 y 141 CE, por cuanto implica de sustitutivo del rol de algunos Municipios (los que no cumplen con los requisitos establecidos por la Ley) por las propias Diputaciones Provinciales, quedando unos reducidos a la nada, y asumiendo las otras un papel que trasciende el ámbito de lo *supramunicipal* para entrar de pleno en el ámbito de lo propiamente *municipal*, un rol que no parece encajar en su configuración constitucional.

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

CATASTRO

CATASTRO: REGULARIZACIÓN CATASTRAL: MUNICIPIOS

Resolución de 16 de febrero de 2016, de la Dirección General del Catastro, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se determinan municipios y período de aplicación del procedimiento de regularización catastral (BOE de 22 de febrero de 2016, número 45).

CONTRATACIÓN

TRIBUNAL DE CUENTAS: EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN: REGISTRO TELEMÁTICO

Resolución de 7 de marzo de 2016 del Tribunal de Cuentas, por la que se amplía el ámbito de funcionamiento del Registro Telemático a la información y documentación relativa a los extractos de los expedientes de contratación y a las incidencias en la ejecución de los contrato celebrados por las entidades del Sector Público Local (BOE de 12 de marzo de 2016, número 62).

CONTRATACIÓN: DIRECTIVAS COMUNITARIAS: EFECTO DIRECTO CONTRATOS ARMONIZADOS: RECOMENDACIÓN DE LA JUNTA CONSULTIVA: MODIFICACIÓN

Resolución de 16 de marzo de 2016 de la Dirección General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre el efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias en materia de contratación pública (BOE de 17 de marzo de 2016, número 66).

La Recomendación afecta a los contratos armonizados.

ECONOMIA Y HACIENDA

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 11 de enero de 2016 de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política

Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónoma y entidades locales (BOE de 13 de enero de 2016, número 11).

HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN TRIBUTARIA

Resolución de 28 de enero de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla la información a suministrar por las corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda (BOE de 5 de febrero de 2016, número 31).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 29 de febrero de 2016 de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónoma y entidades locales (BOE de 1 de marzo de 2016, número 52).

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Resolución de 10 de febrero de 2016, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la de 21 de septiembre de 2004, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE de 11 de febrero de 2016, número 36).

MEDIO AMBIENTE

PLANES HIDROLÓGICOS: REVISIÓN

Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro (BOE de 19 de enero de 2016, número 16).

PLANES HIDROLÓGICOS: APROBACIÓN

Real Decreto 11/2016, de 22 de enero, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras (BOE de 19 de enero de 2016, número 16).

RIESGO DE INUNDACIÓN: PLANES

Real Decreto 18/2016, de 15 de enero, del Ministerio de la Presidencia, por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla (BOE de 19 de enero de 2016, número 16).

RIESGO DE INUNDACIÓN: PLANES

Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, del Ministerio de la Presidencia, por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate; y Cuencas Mediterráneas Andaluzas (BOE de 19 de enero de 2016, número 16).

PERSONAL

FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: HABILITADOS NACIONALES: CLASIFICACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

Resolución de 21 de enero de 2016, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 9 de febrero de 2016, número 34).

TRÁFICO

CIRCULACIÓN: MEDIDAS ESPECIALES

Resolución de 8 de enero de 2016, de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2016 (BOE de 18 de enero de 2016, número 15).

VIVIENDA

PLAN DE VIVIENDAS: PRÉSTAMOS: TIPOS DE INTERÉS: MODIFICACIÓN

Resolución de 2 de marzo de 2016 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de febrero de 2016, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco de los programas 1995 del Plan de Vivienda 1992-1995, el programa 1998 del Plan de Vivienda 1996-1999, Plan de Vivienda 1998-2001, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008 (BOE de 15 de marzo de 2016, número 64).

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ACTIVIDADES ECONOMICAS

ACTIVIDADES: DECLARACIÓN RESPONSABLE

Decreto 1/2016, de 12 de enero, de la Consejería de Economía y Conocimiento, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y en el proyecto “Emprende en 3” (BOJA de 15 de enero de 2016, número 9).

El objeto del Decreto es el desarrollo reglamentario de la declaración responsable, especificando el contenido que ha de contener, y delimitar los supuestos en los que las declaraciones responsables surtirán los mismos efectos que la licencia a la que sustituye.

A tal efecto, prevé que las Entidades Locales podrán aprobar, para dichas actividades el modelo de declaración responsable o adherirse a la Plataforma Electrónica de intercambio de información “Emprende en 3”.

CÁMARA DE CUENTAS: MATADEROS Y MERCADOS DEL SECTOR LOCAL: FISCALIZACIÓN

Resolución de 21 de diciembre de 2015, por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en el sector público local. Ejercicio 2012 (BOJA de 25 de enero de 2016, número 15).

ELECCIONES

JUNTA ELECTORAL DE ANDALUCÍA: CONSTITUCIÓN

Acuerdo de 4 de febrero de 2016 del Parlamento de Andalucía, de Constitución de la Junta Electoral de Andalucía (BOJA de 17 de marzo de 2016, número 52).

MEDIO AMBIENTE

MEDIOAMBIENTE Y AGUAS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal (BOJA de 12 de enero de 2016, número 6).

La Ley es el resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto Ley 3/2015, de 3 de marzo.

Mantiene, la Ley, en materia medioambiental, las competencias procedimentales al órgano ambiental en vez del al órgano sustantivo, en lo que se refiere a los procedimientos de autorización ambiental unificada.

Se mantiene el criterio del Decreto Ley 3/2015 de unificar el procedimiento de tramitación de la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento.

Se mantiene la posibilidad de que el órgano ambiental vuelva a conocer del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, tras la aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento por los ayuntamientos cuando éstos, por introducir modificaciones estructurales, deban someter de nuevo a información pública el instrumento de planeamiento en tramitación.

Asimismo, se mantiene la obligatoriedad de que el órgano ambiental dicte resolución de admisión a trámite en el plazo de veinte días.

Se mantiene el criterio de integrar la regulación de declaración responsable de los efectos ambientales en la regulación de la calificación ambiental.

Modifica la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas en el sentido de atribuir efectos positivos al silencio del informe en materia de aguas sobre los actos y planes con incidencia en el territorio de las distintas Administraciones Públicas que afecten o se refieran al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, de tal modo que al cumplirse el plazo de tres meses sin que la Administración autonómica haya emitido el informe, la Administración Local podrá solicitar el reconocimiento del informe favorable por silencio administrativo.

MEDIO AMBIENTE: DECLARACIÓN Y APROBACIÓN DE PLAN DE ORDENACIÓN

Decreto 2/2016, de 12 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama (ES6170007) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama (BOJA de 25 de enero de 2016, número 15).

Corrección de errata, BOJA de 28 de enero de 2016, número 18.

CERTIFICADOS ENERGÉTICOS: MODIFICACIÓN

Resolución de 5 de febrero de 2016, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se regula la organización y el funcionamiento de Registros de Certificados Energéticos andaluces (BOJA de 17 de febrero de 2016, número 32).

INUNDACIONES: MAPA DE RIESGO

Orden de 14 de enero de 2016, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación en Andalucía de las demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las cuencas mediterráneas andaluzas (BOJA de 8 de marzo de 2016, número 45).

PERSONAL

PERSONAL: ASUNTOS PARTICULARES: DÍAS ADICIONALES

Acuerdo de 8 de marzo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 3 de febrero de 2016, sobre días adicionales de permiso por asuntos particulares (BOJA de 11 de marzo de 2016, número 48).

Según el texto del Acuerdo, éste es de aplicación al personal del sector público andaluz que, antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, tuviese reconocidos en su regulación específica días adicionales de permiso por asuntos particulares, y en su virtud, además de los días de libre disposición que actualmente le corresponden, tendrá derecho también al disfrute de esos días adicionales de permiso por asuntos particulares al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PLAN DE INSPECCIÓN 2016

Orden de 21 de diciembre de 2015, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales para el período 2016-2019 (BOJA de 4 de enero de 2016, número 1).

CENTROS DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES: PLAZAS CONCERTADAS: PRECIOS: MODIFICACIÓN

Orden de 10 de marzo de 2016, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por la que se modifican los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad (BOJA de 16 de marzo de 2016, número 51).

TURISMO

VIVIENDAS CON FINES TURÍSTICOS: REGULACIÓN

Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de la Consejería de Turismo y Deporte, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (BOJA de 11 de febrero de 2016, número 28).

El objeto del Decreto es regular las viviendas que ofertan el servicio de alojamientos turístico, y su régimen jurídico.

Se entiende por viviendas con fines turísticos aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento de forma habitual y con fines turísticos.

El Decreto modifica, además, el 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, a los efectos de aclarar los supuestos en los que se permite que éstos se constituyan en régimen de propiedad horizontal o figuras afines, y se permite que puedan ubicarse sobre suelos calificados como de uso característico turístico y terciario.

TURISMO: PLAN GENERAL

Decreto 37/2016, de 9 de febrero de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por el que se aprueba el Plan General Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (BOJA de 19 de febrero de 2016, número 34).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DECLARA INCONSTITUCIONALES Y NULOS LOS ARTÍCULOS 57 BIS DE LA LRBRL, EN LA REDACCIÓN DADA POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, Y LAS DISPOSICIONES ADICIONAL 11ª Y TRANSITORIAS 1ª, 2ª Y 3ª DE ÉSTA, ASÍ COMO, PARCIALMENTE, LAS TRANSITORIAS 4ª 3 Y 11ª DE LA MISMA.

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016.

Recurso: 1792/2014.

Ponente: Andrés Ollero Tassara.

La Asamblea de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos tanto de la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, así como contra otros de ésta.

La STC declara inconstitucionales los siguientes artículos, tanto de la LRBRL, como de la LRSAL, que reproducimos a continuación:

A) De la LRBRL:

Artículo 57 bis. Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas.

1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

2. *Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.*

3. *El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.*

B) De la LRSAL:

Disposición adicional undécima. Compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias.

Realizada la asunción de los servicios y competencias a la que se refieren las disposiciones transitorias primera y segunda, en sus respectivos apartados segundos, las Comunidades Autónomas, con referencia a cada Municipio de su ámbito territorial, la comunicarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, junto con el importe de las obligaciones que tuvieren reconocidas pendientes de pago a los citados Municipios, al objeto de la realización, en los términos que se determinen reglamentariamente, de compensaciones entre los derechos y las obligaciones recíprocos, y el posterior ingreso del saldo resultante a favor de la Administración Pública a la que corresponda, y, en su caso, recuperación mediante la aplicación de retenciones en el sistema de financiación de la Administración Pública que resulte deudora.

Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud.

1. *Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.*

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. *En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior.*

A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

Disposición transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.

1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

Disposición transitoria tercera. Servicios de inspección sanitaria.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

Disposición transitoria cuarta. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

(De ésta disposición, solamente es declarada inconstitucional la expresión “Decreto del órgano de Gobierno de”).

3. La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

La disolución en todo caso conllevará:

a) Que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada.

b) Que el Ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones.

Disposición transitoria undécima. Mancomunidades de municipios.

(De ésta disposición, solamente es declarada inconstitucional la expresión “Órgano de Gobierno de”).

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución.

Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los

servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará:

a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.

b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones.

Asimismo, el TC declara conforme a la Constitución los siguientes artículos, tanto de la LRBRL como de la LRSAL, que también han sido objeto de impugnación en este recurso:

A) De la LRBRL:

- Art. 7.4 sobre delegación de competencias;
- Art. 13, relativo a la creación o supresión de municipios, así como a la alteración de los términos municipales;
- Art. 24 bis, sobre creación de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio; 25, sobre competencias municipales;
- Art. 57, en cuanto que limita la constitución de los consorcios;
- Art. 85.2, en cuando que da preferencia a la gestión de los servicios por la propia entidad local con respecto a la gestión por organismos autónomos o empresas públicas;
- Art. 116, relativo al plan económico financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto.

B) De la LRSAL:

Disposición adicional 8ª, que permite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas retener recursos que habrían de transferirse a una Administración territorial (o entidad de Derecho público dependiente de ella) cuando ésta incumpla las obligaciones tributarias que especifica.

Disposiciones adicional 15ª, sobre asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a educación.

Disposición transitoria 11ª, sobre las mancomunidades de municipios

Debido a su importancia, transcribimos a continuación, íntegramente, la referida S.

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 17922014 interpuesto por don Ramón, don Pedro y don Valentín, diputados de la Asamblea de Extremadura comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª a 4ª y 11ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía, en adelante EAE) y otros preceptos constitucionales (arts. 103.1, 137, 148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3).

Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de marzo de 2014, tres diputados de la Asamblea de Extremadura, comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, interponen recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

2. El recurso de inconstitucionalidad realiza una serie de consideraciones generales sobre los límites intrínsecos y extrínsecos de la legislación básica en materia de régimen local. Los límites intrínsecos se refieren al alcance necesariamente circunscrito de las bases del régimen local. La extensión de lo básico sería mayor cuando se trata de desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). De modo que la posibilidad de dictar normas básicas de simple régimen local, como las reglas sobre organización administrativa local, sería muy reducida. Los límites extrínsecos derivarían de la variedad de títulos competenciales estatutariamente previstos, en este caso en materia de alteración de términos municipales y organización territorial. La política territorial ha de ser autonómica, sin perjuicio de que las bases puedan incidir limitadamente sobre ella.

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

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

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

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

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

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

A su vez, incurriría en inconstitucionalidad la previsión de que un órgano estatal (el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas a propuesta de la Intervención General del Estado) elaborará las normas de contabilidad a que se refiere la letra e) del párrafo tercero del art. 13.4 LBRL. No se estaría ante uno de los supuestos en que por excepción, la doctrina constitucional ha admitido que el art. 149.1.14 CE ampare regulaciones sobre régimen local.

b) El art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL, sobre creación de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. El precepto estaría limitando injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades en contra de la doctrina constitucional (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre) y del Estatuto de Autonomía de Extremadura (arts. 9.3, 53.2 y 58).

c) El art. 25 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL, sobre las competencias propias de los municipios. Según razona el recurso, este artículo, en combinación con el art. 7.4, ambos de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL,

degrada al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias y a los municipios en la calidad de las atribuciones recibidas. Su anterior redacción establecía un mínimo competencial propio que el legislador sectorial autonómico podía ampliar. En cambio, el listado de competencias propias, al aparecer como *numerus clausus*, funcionaría ahora como un máximo con el objetivo de cerrar el ámbito material dentro del cual los municipios pueden ejercer tareas. Se impediría con ello que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias para ampliar las funciones locales e, incluso, que los municipios puedan desarrollar las previstas en los Estatutos de Autonomía. La ley autonómica solo podría atribuir las competencias locales calificadas de distintas a las propias y delegadas.

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

El art. 25 LBRL establece un marco de límites dentro del cual la ley determinará las competencias locales enunciadas en el apartado 2. Además de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas y el cumplimiento de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, establece que la ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. El recurso se basa en un comentario suscrito por uno de los redactores del Anteproyecto (confirmado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en el Informe sobre propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se acuerda la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la LRSAL) para interpretar que la regulación indicada supone que la ley autonómica no puede descentralizar competencias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto. De modo que la posibilidad de que la Comunidad Autónoma atribuya competencias municipales pasa a depender del simple coste correspondiente al ejercicio de la competencia en cuestión, considerado individualmente, sin relación con el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas. Ello entrañaría, no ya la violación de la autonomía local, sino de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

El apartado 5 establece, en fin, que la Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública. Tal previsión habría de interpretarse en conexión con el art. 7.4 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL). Según el recurso, la competencia propia requiere determinación tanto en la función como en la materia a fin de evitar duplicidad (la ejecución simultánea de la misma competencia por

varias Administraciones). Si el legislador sectorial no precisara o no determinara la competencia municipal, nos hallaríamos ante una competencia impropia. La LRSAL asimila las competencias propias a las definidas con especificidad y las impropias con las genéricas (no en vano suprime las competencias complementarias y desactiva la cláusula general de competencias del art. 25.1). Ello degradaría al legislador autonómico en el ejercicio de su competencia y a los municipios en la calidad de la competencia recibida; el legislador autonómico acaba siendo un habilitador positivo porque el Estado le prohíbe una delimitación negativa, es decir, la posibilidad de ceñir la regulación autonómica al ámbito supralocal, dejando a los municipios libertad para el ejercicio de su potestad normativa. El resultado sería un evidente uniformismo incompatible con la diversidad del Estado autonómico.

d) El art. 27 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL, y, en conexión con él, el art. 7.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL así como la disposición adicional 9ª LRSAL. El art. 27 LBRL regula detalladamente las condiciones y el procedimiento de delegación de competencias en los municipios. Según los diputados comisionados, el Estado puede regular la delegación de sus competencias en los entes locales. Puede incluso condicionar la que acuerden las Comunidades Autónomas exigiendo que se ajuste a las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF). No obstante, no podría perder de vista que la delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y, por tanto, que la Comunidad Autónoma ha de tener plena disponibilidad sobre ella, tal como refleja el art. 59.3 EAE. El art. 27 LBRL, aunque no cierra las materias susceptibles de delegación, regula de manera tan detallada sus condiciones (alcanza a las características, duración mínima o mecanismos de control de la eficiencia), que puede considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal.

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

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

f) El art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL. Conforme a este precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según los diputados comisionados, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE), en coherencia con la doctrina constitucional (STC 96/1990, de 24 de mayo). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1) y en los Estatutos de Autonomía y que, conforme a la STC 13/2007, de 18 de diciembre, constituye un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política que exige la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones encomendadas. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas se produce al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra del principio de cooperación, que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La regulación impugnada no ha previsto la intervención de órganos colegiados y consultivos [como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 90 EAE) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA)], ni siquiera una audiencia previa a la realización de la técnica establecida.

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

h) El apartado tercero del art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL, relativo al plan económico financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. La previsión impugnada establece específicamente que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y aplicación de las medidas recogidas en aquellos planes. Tal previsión incumpliría el art. 23.4 LOEPSF, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia financiera de los entes locales para la aprobación y seguimiento de los citados planes; una competencia autonómica que ha configurado el legislador orgánico como exclusiva pasaría de este modo a ser una competencia compartida con las diputaciones. En cualquier caso, el Estado habría desbordado el art. 149.1.18 CE, pues la legislación básica del régimen local no puede imponer esa colaboración, habiendo las Comunidades Autónomas asumido la tutela financiera de los entes locales. La doctrina constitucional ha admitido que ese y otros títulos competenciales (art. 149.1.11 CE) habilitan una legislación de este tipo, pero solo en supuestos en que la propia Administración General del Estado

asumía alguna función al respecto o se incorporaba a una relación en principio bilateral (STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 1517).

i) La disposición adicional 8ª LRSAL, que permite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas retener recursos que habrían de transferirse a una Administración territorial (o entidad de Derecho público dependiente de ella) cuando ésta incumpla las obligaciones tributarias previstas en relación con los bienes inmuebles de la Seguridad Social que se le hayan adscrito o transferido [art. 81.1 d) del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio], a fin de que pueda afrontarse el pago. La Asamblea legislativa recurrente extiende el razonamiento desenvuelto respecto del art. 57 bis LBRL a este precepto, en lo que afecta las deudas correspondientes a los tributos locales, que son las que parece tener en cuenta el legislador.

j) La disposición adicional 11ª LRSAL, relativa a los servicios y competencias que las Comunidades Autónomas deben asumir de acuerdo con las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la misma Ley. Se establece la obligación de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas tanto la asunción de aquellos servicios y competencias como las obligaciones que tuvieran reconocidas y estuvieran pendientes de pago a los municipios; todo ello al objeto de la realización, en los términos que se determinen reglamentariamente, de compensaciones entre los derechos y obligaciones recíprocos, el posterior ingreso del saldo resultante a favor de la Administración que corresponda y, en su caso, recuperación mediante la aplicación de retenciones en el sistema de financiación de la Administración pública que resulte deudora. Según el recurso, este precepto, en cuanto admite que el Estado practique retenciones en el sistema de financiación autonómica, estaría afectado por los mismos vicios que el art. 57 bis LBRL; vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera garantizada en el art. 156.

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

l) La disposición transitoria 11ª LRSAL, sobre las mancomunidades de municipios. Incurriría en inconstitucionalidad porque invadiría la competencia autonómica para regular las técnicas de cooperación y coordinación (arts. 54.4 y 58 EAE) al limitar las atribuciones de las mancomunidades a la realización de obras y prestación de servicios públicos. Por otra parte, vulneraría la competencia autonómica

de autoorganización (art. 148.1 CE) al asignar al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma la función de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de tales mancomunidades.

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

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

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

razonamiento desarrollado respecto del 57 bis LBRL y la disposición adicional 8ª LRSAL.

3. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones; y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado; publicación que se produce el de 31 de mayo de 2014.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

7. Por providencia de 12 de junio de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y conceder la prórroga solicitada.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 2 de julio de 2014 en el Registro General de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

El indicado escrito incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la LRSAL. Describe ampliamente el marco normativo europeo y nacional relativo a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. A la vista del art. 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012, los presupuestos de las Administraciones públicas deben estar equilibrados o en superávit. Tras referirse a la legislación nacional adoptada a partir de 2001 en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, el Abogado del Estado se detiene en la incorporación de la exigencia de estabilidad presupuestaria en la Constitución (reforma del art. 135 CE de 27 de septiembre de 2011), que vino justificada por el propio significado de la Unión Económica y Monetaria (cita el Dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). La reforma representa la primera apertura expresa de la Constitución al ordenamiento europeo y consagra una nueva atribución de competencias. La LOEPSF desarrolla el art. 135 CE; incorpora las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria. Sus medidas resultan necesarias para dar cumplimiento, no solo al mandato constitucional, sino también a los compromisos de España ante la Unión Europea.

La LRSAL proviene del Plan Nacional de Reformas 2013 remitido por el Consejo de Ministros a la Unión Europea, que pretende perseverar en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo. La LRSAL no es desarrollo estricto del nuevo art. 135 CE, pero responde al objetivo de traducir sus principios en esta relevante parte de la Administración pública española a través de las siguientes medidas: actualización de las competencias municipales, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas, garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas, impulso del redimensionamiento del sector público local, gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos, sistema retributivo responsable y homogéneo y fortalecimiento de la función interventora municipal y el control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del art. 149.1 CE. El primero, sobre bases del régimen local, cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, sin que quepa equiparar régimen local o régimen jurídico de las Administraciones locales con autonomía local porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). La regulación del régimen local incluida en los Estatutos autonómicos reformados a partir de 2006 debería entenderse sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 36; se cita también la STC 103/2013, de 25 de abril). Tales previsiones interiorizarían el régimen local en cada Comunidad Autónoma en el sentido de que proporcionan guía al legislador autonómico, pero debería prevalecer la norma básica estatal, si entrara en conflicto con ellas.

El art. 149.1.14 CE, sobre hacienda general, cubriría específicamente la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas haciendas, la coordinación entre las haciendas estatal y locales y garantía de la suficiencia financiera de los entes locales prevista en el art. 137 CE (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan). La estrecha vinculación entre el régimen local y la hacienda local justificaría que la LRSAL cite conjuntamente ambos títulos, tal como ha admitido la doctrina constitucional (STC 233/1999), sin perjuicio de que varias de sus disposiciones serían directamente incardinables en el art. 149.1.14 CE.

La LRSAL no cita específicamente el art. 149.1.13 CE, sobre ordenación general de la economía, pero, en realidad, sería el título fundamenta que la habilita. La reforma no desarrolla estrictamente el nuevo art. 135 CE, pero se justifica primariamente en sus principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Trata, en particular, de ajustar el régimen jurídico básico de los entes locales a LOEPSF. La estabilidad presupuestaria sería una exigencia material de supervivencia de la Unión Europea,

asumida formalmente por el constituyente español, que afecta a la distribución de competencias y a los cánones de enjuiciamiento aplicables. La mencionada Ley Orgánica, antes de la reforma constitucional, habría debido apoyarse en los apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE (STC 134/2011, de 20 de julio); ahora está directamente habilitada por el art. 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, y otras). Por lo mismo, la LRSAL se apoyaría ahora de modo fundamental, dado el nuevo contexto constitucional, en el art. 149.1.13 CE. Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias. De las nuevas circunstancias y, en particular, de la grave crisis económica que atraviesa el Euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6; 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3).

Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 CE). Tal garantía habría resultado modalizada por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional; objetivos que tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo dentro del régimen jurídico de los entes locales (se cita el Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley controvertida).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materia concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). El Estado es garante del equilibrio económico genera y competente para conseguir estabilidad económica, interna y externa (STC 62/2001, FJ 4 y otras). En relación con los planes de saneamiento y control, son legítimos los controles que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas de las potestades de coordinación (STC 134/2011, FFJJ 911). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la

LOEPSF es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, se refiere específicamente a cada una de las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) Respecto del art. 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional (STC 103/2013, de 5 de abril) para sostener que, conforme al art. 149.1.18 CE, el Estado debe establecer el modelo municipal común; puede optar, de entre los posibles, por uno determinado; puede inclinarse por un modelo minifundista o por otro basado en mayores exigencias de población o territorio. El art. 148.1.3 CE se refiere a la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio como competencia autonómica, pero el ejercicio de tal competencia debe enmarcarse en los criterios básicos que fije el Estado, como resulta del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE (STC 214/1989). La previsión controvertida se refiere a la fusión, regulando sus efectos e incentivándola; suaviza la mayoría requerida para que los municipios la acuerden voluntariamente e incluye otras medidas de fomento (mejora del sistema de financiación local, dispensa de la prestación de nuevos servicios mínimos y preferencia en la asignación de planes de cooperación y subvenciones).

Esta regulación no invadiría las competencias autonómicas. La Comunidad Autónoma no quedaría al margen del proceso de fusión. El apartado 1 del art. 13 LBRL, además de prever el dictamen preceptivo del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y el informe de la Comunidad que tenga atribuida la tutela financiera del ente local, remite expresa y terminantemente el régimen de la fusión de municipios a la legislación autonómica. El apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión. El apartado 5 atribuye a las Comunidades Autónomas (y a las diputaciones provinciales o entes equivalentes), la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

El Estado se habría movido dentro de sus márgenes competenciales al garantizar la suficiencia financiera del municipio resultante de la fusión, regular su régimen jurídico y coordinar las haciendas de todas las entidades locales. Los incentivos a la fusión en nada afectarían al otorgamiento de subvenciones. El art. 13 LBRL no regula cerrada y anticipadamente la concesión de subvenciones; se limita a establecer un criterio de preferencia que habrá de tener en cuenta la Administración competente para regular y conceder la correspondiente ayuda. Su apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica para establecer otras medidas de fomento de las fusiones de municipios; a su vez el apartado 4 alude a incentivos de orden financiero que se enmarcan en el art. 149.1.14 CE, dejando expresamente a salvo el procedimiento establecido por las Comunidades Autónomas.

b) Respecto del art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 LRSAL), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que ni la autonomía local (STC 214/1989) ni las competencias autonómicas (STC 179/1985) impiden una regulación básica ex art. 149.1.18 CE sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que

la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 121/2012, de 5 de junio; 159/2001, de 5 de julio). La previsión controvertida se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; establece su regulación por remisión a la que adopten las Comunidades Autónomas; conserva todas las entidades existentes (disposiciones transitorias 4ª y 5ª LRSAL), imponiendo solo una carga para la conservación de su personalidad jurídica (la remisión de las cuentas al órgano competente); aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación, no impone su desaparición, teniendo en cuenta que se trata de entidades que, según la doctrina constitucional, aun con personalidad jurídica, forman parte del municipio, que actuaría en régimen de descentralización (STC 214/1999).

c) Respecto del art. 25 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL), el Abogado del Estado señala que la Constitución incluye listados competenciales en relación con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE) sin referirse explícitamente a las competencias locales. En ausencia de una predeterminación constitucional del contenido de la autonomía local (art. 137 CE), el legislador competente dispone de un margen de configuración, sin perjuicio de que debe garantizar a los entes locales la participación efectiva en los asuntos que les atañen (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5). De acuerdo con el art. 149.1.18 CE, corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal (STC 103/2013, FJ 5). Formarían parte de ese modelo los aspectos competenciales (STC 32/1981, de 28 de junio, FJ 1). Corresponde al legislador básico establecer los mínimos que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

La regulación estatal de las competencias locales formaría parte, no de los aspectos básicos secundarios o no expresivos de la garantía institucional de la autonomía local, sino de los enraizados en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4); ahora también, en el art. 135 CE, que no sería menos trascendente como canon de constitucionalidad. Cuando el Estado regula las competencias locales sin salirse del ámbito de lo básico, no podría haber más que competencias autonómicas de desarrollo, sin que haya que atender a otros títulos de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 59).

La LBRL distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, que son las determinadas por ley (art. 25.2), las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 27) y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del art. 7.4. La enumeración de competencias de una u otra clase supone un abanico lo suficientemente amplio para entender respetada la garantía constitucional de la autonomía local. El art. 25.2 LBRL, en particular, indica una serie de materias que en todo caso el legislador competente debe atribuir a los municipios, sin que por tanto se produzca vulneración del art. 137 CE. A su vez, la indicada previsión se mantiene dentro de lo básico, sin invadir las competencias autonómicas, porque, en rigor, no atribuye competencias municipales; regula el régimen

jurídico de su atribución, exigiendo la determinación legal. A su vez, da a entender implícitamente que las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias propias en materias distintas de las que enumera, con tal que la atribución se realice mediante ley.

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

d) Respecto del art. 27 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 LRSAL), el Abogado del Estado insiste, con cita de doctrina constitucional y dictámenes del Consejo de Estado, en que el art. 149.1.18 CE autoriza una regulación uniforme configuradora de un modelo local común en la vertiente, no solo subjetiva o institucional, sino también objetiva o competencial. El nuevo régimen de las competencias delegadas no habría ocupado más espacio normativo que la anterior regulación; habría simplemente ofrecido una configuración diversa de la delegación encuadrada en los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE. Al igual que el art. 25 (apartados 3, 4, 5), el art. 27 (en especial, sus apartados 4, 6 y 7) diseñaría un nuevo sistema de atribución de competencias municipales dentro de la garantía de la autonomía local desde la específica perspectiva del art. 135 CE, que incluye poderes de control y dirección de la Administración delegante (apartado 4); la exigencia de la financiación correspondiente con el acto de delegación (apartado 6); y la configuración como causa de renuncia, que puede hacer valer el ente local delegado, el incumplimiento por parte de la Administración delegante de sus obligaciones financieras (apartado 7). Tales previsiones se hallarían inspiradas en los principios del art. 135 CE, que solo el legislador básico estatal podía traducir en este ámbito. A su vez, el legislador básico estatal no ha dispuesto de las competencias de las Comunidades Autónomas. El art. 27 ha previsto solo la posibilidad o facultad legal de proceder a la delegación en una serie de ámbitos (apartado 4); que la delegación se produzca efectivamente dependerá de la voluntad del delegante y del delegado

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

Las competencias locales que ha garantizado el legislador básico son, no solo las propias, sino también las delegadas a que se refiere este precepto y las incluidas en la

tercera categoría (art. 7.4 LBRL). Las competencias delegadas son también grosso modo competencias de los entes locales, en la medida en que la ley garantiza un margen de autonomía en su ejercicio. La cuestión de si las competencias locales deben atribuirse como propias o delegadas, respetando un contenido constitucional mínimo, pertenece a la libertad de configuración del legislador básico estatal. A su vez, a través del art. 7.4 LBRL puede ampliarse el ámbito de gestión de los entes locales con nuevas competencias que, al igual que las delegadas, habrán de ejercerse con toda autonomía. Se ha conciliado así la garantía mínima prevista en los arts. 137, 140 y 141 CE con los condicionamientos que impone el art. 135 CE. En modo alguno puede decirse que la reordenación de las competencias locales que suponen los arts. 7 y 25 a 27 así como la supresión del art. 28 LBRL vulneren la autonomía local constitucionalmente protegida.

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

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

El precepto impugnado no vulneraría el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común en el ámbito de la ley (art. 10.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local). Tal derecho no es ilimitado; debe ejercerse en los términos y en los límites que establezca en cada caso el legislador nacional, que en este caso es el básico estatal. La regulación impugnada no condicionaría de modo determinante e irreversible ese derecho. Establecería más bien

una racional y necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que condujo a una situación de proliferación descontrolada de consorcios incompatible con un elemental entendimiento de las exigencias del art. 135 CE. Con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, se afirma que la LRSAL, al establecer la eficiencia en la asignación de recursos obliga a los entes locales a elegir la alternativa que suponga, no el menor gasto en términos absolutos, sino la mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados. La previsión de que la constitución de consorcios debe justificarse entronca con la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y, en particular, con el deber de motivación que incumbe a todas las Administraciones públicas en la toma de decisiones que afectan al interés general.

f) El art. 57 bis LBRL (introducido por el art. 1.17 LRSAL) no vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157 CE) ni los principios de autonomía financiera, suficiencia financiera y cooperación. El Abogado del Estado pone de relieve que hay ya una previsión del mismo tenor que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad (disposición adicional 72ª de la Ley General de Presupuestos para 2012, citada en el art. 57 bis LBRL). Respecto de la ausencia de infracción de la reserva de ley orgánica, el Abogado del Estado afirma que basta la remisión a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional a la hora de justificar que el Estado puede incidir sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sobre la base de títulos competenciales concretos que requieren la coordinación entre ellos y el art. 157 CE.

La denunciada vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se produciría porque el art. 57 bis responde a un principio de voluntariedad. La Comunidad Autónoma es quien, en el marco de sus competencias, decide qué gastos quiere hacer y cómo quiere emplearlos. Ella es la que decide voluntariamente, en particular, si quiere delegar competencias a los entes locales o celebrar convenios con ellos. De modo que se respeta en todo momento la autonomía financiera entendida como libertad para fijar el destino y la orientación del gasto público. Ello no cambia por la circunstancia de que, para asegurar que los entes locales puedan cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia económica, la previsión impugnada prevea que los convenios que se suscriban voluntariamente deben incluir la cláusula de garantía. La retención impuesta funciona en último término como garantía de la autonomía local, sin vulnerar la de las Comunidades Autónomas, al operar sobre compromisos de gastos que éstas ya han efectuado voluntariamente. No afectaría tampoco a la suficiencia financiera porque no reduce los ingresos que corresponden a las Comunidades Autónomas con cargo a los sistemas de financiación; supone simplemente que una parte de ellos se destina al pago de obligaciones voluntariamente suscritas por las Comunidades Autónomas, pero insatisfechas en el plazo fijado en la delegación o en el convenio.

g) Respecto del art. 85.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.21 LRSAL), se afirma que el Estado ha ejercido su competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.18 CE) y hacienda general (art. 149.1.14 CE) para garantizar que los entes locales elijan la forma de prestación de los servicios dentro de unos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos; criterios que son lógicos, elementales y acordes con el art. 135 CE. En

consonancia con la doctrina constitucional (STC 143/2013, de 5 de abril, FJ 7), el precepto no coartaría la libertad de organización de la Entidad Local, limitándose a imponer dos requisitos a la opción favorable a formas prestacionales de carácter empresarial. Uno es material (mayor eficiencia y sostenibilidad de la prestación) y trasunto de los principios de eficacia administrativa (art. 103 CE) y eficiencia (art. 7.2 LOEPSF). El otro requisito es formal; la justificación de esa opción en una memoria. Se afirma con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado que la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles; no se advierte qué ventajas aportaría la constitución de una entidad pública empresarial o sociedad mercantil local que resultara menos eficiente que la prestación del servicio por la propia entidad.

h) El art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 LRSAL) sería un desarrollo singularizado que atiende a la especificidad de los entes locales del art. 21 de la LOEPSF, que regula el contenido mínimo del plan económico financiero de toda Administración incumplidora de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. La LBRL incluiría así el desarrollo de un precepto que admite incluso el complemento reglamentario, a tenor de la disposición final 1ª de la LOEPSF. No incurriría por ello en vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE. La reserva de ley orgánica admite un cierto grado de colaboración internormativa (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Se trae a colación la doctrina constitucional sobre el art. 122.1 CE (SSTC 38/1982, de 22 de junio; 60/1986, de 20 de mayo; 108/1986, de 26 de julio; 56/1990, de 29 de marzo; 224/1993, de 1 de julio). Se reserva a un texto unitario la Ley Orgánica del Poder Judicial la configuración de los distintos órdenes jurisdiccionales, la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, los tipos genéricos de órgano judicial y las divisiones territoriales en que se organiza el Estado a efectos judiciales. No obstante, la reserva no alcanza a la creación en concreto de órganos judiciales, la planta ni la demarcación.

El apartado 1 del art. 116 bis incluye una regulación más pormenorizada del plan regulado por la LOEPSF que no lesiona la autonomía local. Refiriéndose al citado Dictamen del Consejo de Estado, el Abogado del Estado razona que el contenido mínimo de los planes económico financieros de los entes locales se explica en el contexto de una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Corresponde al propio ente local incumplidor concretar las competencias que deben suprimirse que, en todo caso, no podrán ser las ejercidas como propias o por delegación [letra a)]. La gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes ante el incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera [letra b)]. Aparece enunciada con amplitud suficiente para que los entes locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las entidades locales siguen teniendo capacidad para determinar las fuentes y la cuantía del incremento de ingresos necesario para financiar los servicios obligatorios [letra c)]. También permanece intacta su capacidad de decisión para la adopción de medidas de racionalización organizativa [letra d)], sin perjuicio de la necesidad de contemplar la

supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio [letra e)] o la fusión con municipios colindantes [letra f).

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico financiero (apartado 3 del art. 116 bis LRRL). No se incumpliría la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la tutela financiera (art. 23.4 LOEPSF). La LBRL coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, por virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general.

i) La disposición adicional 8ª LRSAL, prevé la figura de la retención, pero su efectividad requiere estar a lo que disponga la normativa de financiación autonómica correspondiente. Por ello no vulnera la reserva de ley orgánica ni la autonomía de las Comunidades Autónomas.

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

k) La disposición transitoria 4ª LRSAL no suprime las entidades inframunicipales existentes; impone solo una carga: la remisión de las cuentas al órgano competente. El art. 149.1.14 CE habilita esta regulación, habida cuenta de que permite al Estado disciplinar las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 4). El incumplimiento de aquella carga acarrea la disolución de la entidad. Ello supone que el mantenimiento de su personalidad jurídica depende de la voluntad de la propia entidad. A su vez, corresponde a la Comunidad Autónoma acordar la disolución; sus efectos están atenuados o aliviados. No suponen la desaparición de la entidad porque la Comunidad Autónoma puede optar por conservarla como ente desconcentrado, asimilándola a las de nueva creación conforme al régimen diseñado en el art. 24 bis LBRL.

l) Respecto de la disposición transitoria 11ª LRSAL, se parte del reconocimiento del derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44 LBRL). La indicada disposición transitoria regula las consecuencias del incumplimiento de las características y el régimen jurídico de las mancomunidades. Establece, en particular, que tal incumplimiento es causa de disolución con la finalidad de poner coto a la proliferación de mancomunidades cuyo objeto no está claramente determinado, no se corresponde con los servicios propios de los municipios asociados o se superpone a la competencia propia de otra Administración (p. ej., protección del medio ambiente, asistencia social, asistencia sanitaria, educación, obras). El Estado habría ejercido su competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para

exigir, simplemente, la adaptación de esta peculiar Entidad Local a los fines para los que se concibe; requisito por otra parte común a la atribución de personalidad jurídica a todas las personas jurídicas públicas y privadas. La previsión impugnada no supone la disolución automática ni predetermina su destino, régimen, libertad de los municipios para mancomunarse o autonomía para elegir la fórmula organizativa supramunicipal. Simplemente pretende reconducir las mancomunidades a su verdadera naturaleza, lo que redundaría en su reforzamiento. Al establecer esta causa de disolución, el Estado no ha establecido un control de oportunidad; no se opone a la Constitución que la Administración de tutela retenga la facultad de aprobación en la medida en que con ello se ejercita un control de legalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 14). La disposición impugnada remite a las Comunidades Autónomas la regulación, iniciación y resolución del procedimiento de disolución, limitándose a prever la incorporación del personal a las entidades que hubieran estado mancomunadas y la subrogación de estas en todos los derechos y obligaciones de la mancomunidad. Tales aspectos se refieren, no al procedimiento administrativo de disolución, sino al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

m) Las disposiciones adicional 15ª y transitorias 1ª a 3ª son consecuencia de la nueva ordenación de las competencias propias de los entes locales. El legislador básico, por razones de racionalización y sostenibilidad financiera, estima que los entes locales no deben ejercer determinadas competencias. Tales disposiciones se limitan a suprimir de las competencias propias de los entes locales funciones en materias que estaban configuradas como tales en la anterior redacción del art. 25.2 LBRL. Esto no significa que el Estado haya atribuido la titularidad de estas funciones a las Comunidades Autónomas. Tales funciones (sobre servicios sociales, educación, asistencia sanitaria e inspección de sanidad) están ya estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas. Éstas están llamadas a ejercer las funciones que les corresponden, que hasta ahora la legislación básica estatal había atribuido a las entidades locales. La Ley se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias sin innovación alguna. La alternativa de que el Estado asumiera tales competencias sí sería inconstitucional. Por otra parte, la atribución de estas funciones se halla supeditada claramente en cada caso a lo que prevean las normas de financiación autonómica y local. Ello es especialmente aplicable a la disposición adicional 15ª LRSAL, que es la única que suprime funciones que siguen siendo competencias propias en el nuevo art. 25.2 LBRL. Al remitirse a normas futuras, la previsión tiene un contenido programático.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía) y otros preceptos constitucionales (arts. 103.1, 137, 148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3). El Abogado del Estado se opone al recurso, razonando que las previsiones impugnadas se ajustan a la Constitución.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria 7ª LRSAL, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. En consecuencia, la reforma no ha afectado al objeto del presente recurso.

2. La LRSAL pretende la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales y racionalizar la Administración local para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria. Conecta con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF). Según su exposición de motivos, el art. 135 CE y la LOEPSF exigen nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local; la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012.

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

Las previsiones impugnadas pueden agruparse en cuatro bloques temáticos. Por una parte, el mapa local en relación con los municipios (art. 13 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 LRSAL) y entidades tanto inframunicipales (art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL, y disposición transitoria 4ª LRSAL) como asociativas o instrumentales (art. 57 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 LRSAL, y disposición transitoria 11ª LRSAL). Por otra, las competencias locales (arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 8, 10 y 21, respectivamente, del art. 1 LRSAL, así como las disposiciones adicionales 9ª, 11ª y 15ª y transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL). El plan económico financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto (art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 LRSAL). Por último, la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica (57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL, y disposiciones adicional 8ª y 11ª y transitorias 1ª.5 y 2ª.5 LRSAL).

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

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

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

El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). A través de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto de Autonomía habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E)]. A su vez, el propio Estatuto, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencia del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, pero solo con el fin de vincular al legislador autonómico y respetando en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas engloba a las Administraciones locales (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; 103/2013, FJ 4).

Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución (SSTC 103/2013, FJ 4; 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). A la vista de la controversia que aquí se plantea, importa destacar que el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro

sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la Entidad Local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a) y las que allí se citan]. Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE).

La doctrina constitucional a este respecto se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales. No obstante, de esta doctrina se desprende que para valorar si se está ante bases del régimen local que cumplen aquel primer cometido, resulta determinante que el precepto enjuiciado afecte a la autonomía de entes locales con relieve constitucional, no estrictamente su sentido ampliador o reductor de esa autonomía. A este criterio responden claramente las SSTC 103/2013, FJ 3, letras e), f) y g) y 143/2013, FJ 5. Abordaron el régimen orgánico de los denominados municipios de gran población introducido en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que prevé la creación preceptiva de los órganos de gestión desconcentrada (art. 128 LBRL), la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (arts. 20 y 132 LBRL) y el consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL). Este Tribunal consideró que ese régimen es constitucionalmente legítimo y básico por referencia a la directa afectación de los intereses de un ente local con autonomía constitucionalmente garantizada con independencia de que los llamados municipios de gran población perdieran parte de su capacidad decisoria en un ámbito típicamente local (organización interna).

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

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

los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos [STC 103/2013, FJ 5 e)].

Identificados los dos cometidos que la doctrina constitucional viene atribuyendo a las bases del régimen local, corresponde realizar una serie de consideraciones sobre la incidencia que ha de tener la reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011. El art. 135 CE impone la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, mencionadas específicamente en el apartado 2. Ello obliga al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135).

El Estado, en particular, tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149 CE [SSTC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)]. A estos efectos, cobran singular relevancia las competencias de que dispone con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicos. Una de tales competencias es, precisamente, la relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en general, y de los entes locales, en particular (art. 149.1.18 CE). La doctrina constitucional, antes incluso de la reforma constitucional, destacó que el art. 149.1.18 CE es uno de los títulos competenciales que asiste al Estado en el desarrollo de exigencias de estabilidad presupuestaria (STC 134/2011, de 20 de junio, FJ 13).

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

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

En lo que ahora importa, la indicada Sentencia subrayó la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo, partiendo de la doctrina constitucional relativa al

contenido material de este tipo normativo [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 2; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 4 de noviembre, FJ 1; 151/2014, de 24 de septiembre, FJ 4 a)]. No cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular.

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

b) La disposición final 5ª LRSAL invoca asimismo el art. 149.1.14 CE, que habilita al Estado para regular en exclusiva la materia hacienda general y deuda de Estado. En lo que afecta a los entes locales, este Tribunal ha declarado que el indicado título competencial tiene un alcance limitado porque, en rigor, debe encuadrarse dentro del art. 149.1.18 CE toda regulación estatal de las haciendas locales destinada a desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) en el sentido expuesto o a introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local. El título hacienda genera (art. 149.1.14 CE) ampara solo la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas, así como las medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las locales o las que tengan por fin salvaguardar la suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE), como presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente garantizada. A esta competencia deben reconducirse, en particular, las normas atinentes al sistema tributario local y a las participaciones en los tributos del Estado [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b) y 5].

Este Tribunal ha declarado también que el art. 149.1.14 CE ampara normas estatales relativas a la hacienda pública desde la perspectiva del gasto. En particular: las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE);

STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE) [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b)]. Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos [SSTC 130/2013, FJ 5, y 135/2013, FJ 3 b), citando la STC 192/2000, FJ 6].

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

c) El Abogado del Estado invoca además el art. 149.1.13 CE. Razona que este título es fundamental, no porque excluya el juego del art. 149.1.18 CE, sino porque, dado el nuevo contexto constitucional (art. 135 CE), justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local. El Anteproyecto de la Ley controvertida también mencionaba el art. 149.1.13 CE como título habilitante porque, según su Preámbulo, una de las principales finalidades perseguidas es garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de las entidades locales. No obstante, tras las consideraciones críticas del Consejo de Estado (Dictamen 567/2013, de 26 de junio), el texto definitivo suprimió la invocación del art. 149.1.13 CE. No aparece ni en la disposición final 5ª ni en la exposición de motivos de la LRSAL.

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

Ahora bien, el art. 149.1.13 CE, respecto del que hay que evitar una lectura excesivamente amplia que pudiera constreñir de contenido o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas [por todas, STC

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

Así resulta de las SSTC 130/2013, FFJJ 5 a 8, y 135/2013, FJ 3, que descartaron encuadrar la controversia competencial suscitada por la Ley General de Subvenciones en el apartado 13 del art. 149.1 CE; la enmarcaron en los apartados 18 y 14, precisando que para delimitar el título hacienda genera cobran relevancia los criterios de eficiencia y economía en el gasto público (art. 31.2 CE), entre otros. Lo hemos declarado recientemente también al abordar algunos preceptos sobre vacaciones, licencias y permisos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). Tal regulación responde a la necesidad de hacer frente a las circunstancias económicas de crisis que padece nuestro país, adoptando medidas que tiendan a la racionalización del gasto de personal de las Administraciones públicas y a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y de personal de que disponen. Sin embargo, tal justificación de alcance general no llega hasta el extremo de que el concreto precepto de referencia que ahora enjuiciamos pueda encontrar amparo en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

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

No cabe traer a colación el art. 149.1.13 CE, por el simple hecho de que la LRSAL tenga cierta trascendencia en la economía o se oriente a establecer medidas que favorezcan la efectiva aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de la Administración local. La Ley controvertida regula el régimen jurídico de las entidades locales mediante la reforma parcial de leyes esencialmente amparadas en los apartados 18 y 14 del art. 149.1 CE (STC 214/1989, FJ 1, en relación con la LBRL; y STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 49, en relación con la LHL). Ciertamente, incluye múltiples referencias a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera y prevé medidas cuyo fin último es el ahorro en el gasto público. Sin embargo, tal como puso de relieve el precitado Dictamen del Consejo de Estado (refiriéndose al anteproyecto), no tiene por objeto disciplinar un sector concreto

de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen. Los preceptos de la LRSAL regulan la materias régimen local y haciendas locales, solo que, en este caso, se orientan muchas veces a fines de eficiencia y estabilidad presupuestaria.

La atribución al Estado de competencias normativas (art. 149 CE) en lo que aquí interesa, las bases del régimen local (apartado 1.18) y el régimen completo de las haciendas locales (apartado 1.14) significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia. Cuando el Estado decide orientar una regulación hacia fines de racionalización de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución le haya atribuido competencias en el ámbito regulado. El Estado llena así de contenido político la competencia que tiene formalmente habilitada en la materia correspondiente, sin que esas finalidades puedan por sí justificar la consideración de que la materia regulada es otra o la entrada en juego de un diverso título competencial.

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

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

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

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

En ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), el Estado debe regular asimismo los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LBR y, con ello, las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales. Así lo ha declarado la STC 103/2013, FJ 5, que añade: corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo

municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la Ley de medidas para la modernización del gobierno local.

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

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

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

En aplicación de esta doctrina, este Tribunal ha considerado ajustado a la autonomía local (art. 137 CE) y al art. 149.1.18 CE el régimen orgánico de los municipios de gran población introducido en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de

diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local [SSTC 103/2013, FJ 3, letras e), f) y g); 143/2013, FJ 5]. Tal régimen no se limita a los órganos de gobierno (pleno, alcalde y junta de gobierno); prevé también la creación preceptiva de los órganos de gestión desconcentrada (art. 128 LBRL), la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (arts. 20 y 132 LBRL) y el consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL).

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

La doctrina constitucional es similar respecto de las entidades instrumentales o asociativas (p. ej., mancomunidades y consorcios). La STC 103/2014, FJ 3 a), tras referirse al derecho de los municipios a asociarse entre sí, previsto en la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 19) y en la LBRL (art. 44.1), señala que las mancomunidades, si bien no son entidades locales constitucionales consagradas, están directamente relacionadas con los intereses de los municipios mancomunados y, con ello, con la garantía de la autonomía local (art. 137 CE). Por eso solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados (en igual sentido, STC 143/2013, FJ 4). A ello cabe añadir que el carácter bifronte del régimen local permite al Estado regular fórmulas cooperativas, por cuanto que el nivel local forma parte de la organización territorial del Estado [STC 214/1989, FJ 20 e)].

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

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

La exposición de motivos de la LRSAL ha subrayado esta novedad, vinculándola a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y

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

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

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

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

Los apartados 4 y 6 del art. 13 LBRL encomiendan a los Ayuntamientos afectados la adopción de los acuerdos de fusión, aprobados por mayoría simple de sus respectivos plenos, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. Más allá de la virtualidad real de esta previsión (y de la valoración de oportunidad que merezca que una decisión evidentemente trascendental para la vida municipal no esté sujeta a un régimen de mayoría cualificada), es claro que dinamiza el

principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se sitúa, por tanto, en el terreno de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

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

A su vez, esa misma Sentencia resolvió una impugnación sobre el régimen jurídico de las mancomunidades muy similar a la aquí planteada. La Junta de Galicia razonaba entonces que la LBRL invadía las competencias autonómicas por entregar a los municipios el poder decisorio en lo concerniente tanto a la creación de las mancomunidades, como a la elaboración de sus estatutos. La STC 214/1989 desestimó la impugnación. Además de destacar la remisión contenida en el art. 44.3 LBRL a favor de la legislación autonómica, declaró: El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18.^a de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal (FJ 14). Según hemos declarado recientemente, la concepción que desarrolla la STC 214/1989 parte de que las mancomunidades, en la medida en que no son titulares de otros intereses que los de los municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman. Por eso solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados (STC 103/2013, FJ 3).

Por lo demás, la Comunidad Autónoma no ha quedado al margen del proceso de fusión voluntaria. El apartado 1 del art. 13, además de prever el dictamen preceptivo del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y el informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera del ente local, remite el régimen

de la fusión de municipios a la legislación autonómica. El apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión; el apartado 4 señala que los municipios adoptan el convenio de fusión sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica; el apartado 5 atribuye a las Comunidades Autónomas la colaboración con las diputaciones provinciales o entes equivalentes en la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

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

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

La legislación básica del régimen local puede establecer diversas medidas de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios (STC 214/1989, FJ 9). Entre los múltiples incentivos que admiten una regulación básica ex art. 149.1.18 CE, se hallan las ayudas de carácter económico a los entes locales con exclusión de recursos que, como los procedentes del sistema tributario local y las participaciones en los tributos estatales, deben encuadrarse en la materia hacienda general (art. 149.1.14 CE), donde el Estado tiene una competencia normativa completa [STC 233/1999, FJ 4 b)].

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

Así resulta específicamente de la STC 159/2011, de 19 de octubre, que abordó los mecanismos de cooperación económica del Estado con los entes locales previstos en el Real Decreto 835/2003 (planes provinciales de obras y servicios y proyectos locales de desarrollo local y urbano). Tras encuadrar estas subvenciones en la materia de régimen local y en el segundo de los supuestos recogidos en el fundamento jurídico 8 de

la STC 13/1992, declaró que la competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención (art. 3.3) para que alcancen determinados objetivos (FJ 7).

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

Esta regulación es poco específica, pero puede interpretarse sin dificultad que el indicado criterio de preferencia se aplica a la distribución de ayudas económicas a las que puedan optar los municipios fusionados en régimen de concurrencia con otras entidades, siempre que el Estado haya hecho valer respecto de cada concreto programa o instrumento, bien su competencia básica respecto de la planta local con la finalidad de incentivar las fusiones municipales, bien otros títulos de intervención que le permitan establecer, al menos, las condiciones esenciales del otorgamiento de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 6, que parte de la STC 13/1992, FJ 8).

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

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

fusionado (art. 142 CE), están amparadas por el art. 149.1.14 CE. Así resulta de la STC 233/1999, FJ 4 b), que se refiere específicamente a las normas que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado como contenido típico de este título competencial.

La fijación de un régimen de servicios municipales obligatorios [letra f) del párrafo segundo del art. 13.4 LBRL] entra dentro de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) [STC 214/1989, FFJJ 2 a) y 13 c)]. Para delimitar el alcance de esta obligación, el legislador básico ha utilizado tradicionalmente una variedad de criterios: la modalidad de Entidad Local, el tipo de servicio, el número de habitantes, las características peculiares del municipio o la imposibilidad y dificultad en el cumplimiento (art. 26 LBRL). La LRSAL se ha limitado a introducir un nuevo criterio al amparo del art. 149.1.18 CE. Delimita el alcance de los servicios obligatorios a partir de las especiales circunstancias del tipo de municipio resultante de una fusión. En particular, evita los efectos disuasorios que un aumento de los servicios obligatorios produciría sobre los Ayuntamientos que podrían querer fusionarse.

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

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

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

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

Consecuentemente, corresponde desestimar estos motivos de inconstitucionalidad.

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

a) La LRSAL desarrolla tres medidas de racionalización de las entidades locales menores. 1) la Comunidad Autónoma debe suprimir las ya existentes en su ámbito territorial (o transformarlas en formas de organización desconcentrada) si no presentan sus cuentas (a la propia Comunidad y al Estado) antes de una determinada fecha (disposición transitoria 4ª LRSAL). 2) la creación de otras nuevas se obstaculiza: cabe solo si resulta más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, LBRL). 3) En todo caso, estas estructuras de nueva creación serán, no ya entidades locales descentralizadas, sino simples entes desconcentrados (art. 24 bis, apartado 1, LBRL). Quedan así plenamente integradas en el municipio, como organizaciones sin condición de Entidad Local ni personalidad jurídica, todas las constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley que no estuvieran en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013 (disposición transitoria 5ª LRSAL). Por tal razón, la nueva redacción del art. 3.2 LBRL (dada por el art. 1.2 LRSAL) ha suprimido la referencia a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal de la lista de organizaciones que gozan de la condición de Entidad Local.

Según la Asamblea legislativa recurrente, el art. 24 bis LBRL limita injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entidades. La disposición transitoria 4ª LRSAL incurría en la misma vulneración. El legislador básico no estaría autorizado a regular requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades. La disolución como efecto de la ausencia de rendición de cuentas ante el Estado desconocería que la tutela financiera es una competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. A su vez, esta regulación faltaría a la competencia de autoorganización autonómica, al indicar que el acuerdo de disolución revestirá forma de decreto.

b) La LRSAL mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico [sobre el que se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)] en lo que afecta a las entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013.

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

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

A su vez, el régimen establecido para los entes que se creen a partir de la entrada en vigor de la reforma (o, más precisamente, los que no estuvieran en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013) incluye reglas sobre la iniciativa de creación, denominación y objeto (la administración de núcleos de población separados) sustancialmente coincidentes con las previstas en el derogado art. 45 LBRL. Sobre cuya legitimidad constitucional y carácter básico ya se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b). El art. 24 bis LBRL sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias (art. 24 bis LBRL). Los propios municipios y, en su caso, las Comunidades Autónomas habrán de establecerlas.

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

En todo caso, la configuración de estos entes como estructuras desconcentradas, sin el carácter de Entidad Local y sin personalidad jurídica propia, se justifica en

intereses generales de alcance supraautonómico [STC 214/1989, FJ 15 b)]. De un lado, el Ayuntamiento se erige en el centro de imputación de las obligaciones y los derechos dimanantes de la actividad de estas formas de organización desconcentrada y, de otro, los órganos municipales de gobierno se relacionan con estas en términos de jerarquía, todo ello sobre la base de que así podrá facilitarse el cumplimiento de los objetivos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Cabe añadir que la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15 b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las Comunidades Autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LBRL, ahora derogado). Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas formas de organización desconcentrada así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE.

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

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

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

Ningún reproche puede merecer que el Estado haya establecido la obligación de presentación de cuentas que pesa sobre las entidades locales menores. Según se ha razonado ya, el art. 149.1.18 CE permite al Estado dictar algunas reglas o previsiones básicas en relación con las entidades de ámbito territorial inferior al municipio [SSTC

4/1981, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)]. A su vez, la previsión impugnada puede encuadrarse específicamente en el art. 149.1.14 CE; está estrechamente vinculada a los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE) (STC 130/2013, FJ 9).

Por otro lado, tal obligación y la medida asociada a su incumplimiento se inscriben en una regulación básica cuya densidad ha disminuido en alguna medida con incremento correlativo del espacio abierto a la autoorganización municipal y a la normativa autonómica sobre régimen local, según hemos razonado ya. Con independencia de su virtualidad real, es claro que la medida incide directamente en la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) con el fin de proteger intereses supraautonómicos, en general, ahorrar dinero público y facilitar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular.

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

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

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

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

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

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

a) La mancomunidad y el consorcio son formas organizativas que permiten a los municipios colaborar entre sí y con Administraciones de otros niveles territoriales para la prestación de servicios públicos. Si el primero articula una colaboración horizontal (entre municipios), el segundo suele sustanciar una colaboración vertical (entre Administraciones de distinto nivel). La LRSAL se ha ocupado de estas fórmulas organizativas dentro de un marco más amplio de reformas destinadas a revisar el conjunto de las entidades instrumentales del sector público. Se refiere expresamente a la mancomunidad y al consorcio como fórmulas de gestión compartida o integrada (art. 26.2 LBRL y disposición adicional 15ª TRLHL, en la redacción dada por los arts. 1.9 y 2.5, respectivamente, de la LRSAL) y establece normas específicas para una y otro.

El régimen jurídico de las mancomunidades de municipios sobre el que se pronunció la STC 103/2014, FJ 3 permanece sustancialmente inalterado. La LRSAL no ha modificado los preceptos que atribuyen la constitución de las mancomunidades y la elaboración de sus estatutos a los propios municipios, en el marco de la legislación autonómica [arts. 4.2, 44 y 47.2 g) LBRL]. Más allá de la incidencia que sobre esta fórmula ha de tener la reordenación de las competencias locales que lleva a cabo la

LRSAL, las novedades son las introducidas en la disposición transitoria 11ª LRSAL: 1) el objeto de la mancomunidad es más limitado, pues ha de coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los arts. 25 y 26 LBRL (en la redacción dada por los apartados 8 y 9, respectivamente, del art. 1 LRSAL) (párrafo segundo de la disposición transitoria 11ª LRSAL); 2) el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá iniciar y resolver un expediente de disolución contra las mancomunidades que a 30 de junio de 2014 no hubieran adaptado sus estatutos al art. 44 LBRL (párrafos primero y tercero de la disposición transitoria 11ª LRSAL).

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

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

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

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

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

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

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

La preferencia asignada a la fórmula convencional en detrimento de la consorcial (apartado 3) puede discutirse políticamente, pero constituye una directriz directamente encaminada a desarrollar una política de contención de personificaciones

públicas que se sitúa dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE. Lo mismo cabe decir de la previsión de que los consorcios constituidos no podrán demandar más recursos de los inicialmente previstos (apartado 3).

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

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

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

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

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

Esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), la protección constitucional de la autonomía local obliga solo a asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración. Señala en este sentido: Se trata de que el legislador gradúe el alcance o

intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4). Ello implica que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3).

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

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

Más delicado resulta determinar si el art. 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica. Se trata de concretar si el Estado debe solo identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la Comunidad Autónoma decidir cuáles son las competencias locales; o si puede ir más lejos, habilitando competencias directamente o identificando específicamente las atribuciones locales en ámbitos de titularidad autonómica.

El modelo que en su día diseñó la LBRL establecía, en líneas generales, unas bases estatales poco incisivas que, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, no añadían muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local. Por eso, cada vez que este Tribunal ha debido enjuiciar preceptos autonómicos que centralizan en la Administración de la Comunidad Autónoma competencias que afectan a intereses municipales, ha hallado siempre el criterio decisivo, no dentro de la LBRL, sino en la doctrina constitucional sobre la garantía

constitucional de la autonomía local [por ejemplo, SSTC 51/2004, FJ 9; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18, letras a) y d); y 154/2015, FJ 6 c)].

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

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

Más claro aún es el caso del caso del art. 26.1 LBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio.

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

El Parlamento y la Junta de Galicia recurrieron en su momento el art. 28 LBRL porque entendían que afecta e incide ilegítimamente en el sistema constitucional de distribución de competencias, ya que se asignan a los municipios competencias de simple ejecución en detrimento de la Comunidad Autónoma, que es la titular, con diferente alcance, de las competencias sobre las materias a las que se refiere este art. 28. Al resolver la impugnación, la STC 214/1989, FJ 12, afirmó, en consonancia con los recurrentes, que el precepto encierra una cláusula competencial genérica que habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias

de otras Administraciones. Sin embargo, desestimó la impugnación: esas actividades complementarias en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas, razón por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el art. 28 LBR.

Los arts. 25.1, 26.1 y 36 LBRL no fueron impugnados, pero la STC 214/1989, FJ 3 a), también los juzgó legítimos en términos constitucionales: al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna. Después, la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 3, se pronunció ya de modo directo sobre las letras a) y b) del art. 36.1 LBRL, reputándolas materialmente básicas ex art. 149.1.18 CE porque sirven para delimitar las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio. La STC 103/2013 resolvió en el mismo sentido respecto de la letra c), en la redacción dada por el art. 1.1 Ley 57/2003, que reprodujo literalmente la regulación originaria. Rechazó la alegación del Parlamento de Cataluña de que la previsión vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma al quedar desplazado el legislador autonómico [FJ 3 c)].

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

invadido las competencias comunitarias y serán por ello inconstitucionales [FJ 3, letras a) y b) y c)].

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

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

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

Por otro lado, el régimen básico de las demás competencias municipales ha sufrido relevantes modificaciones. La LRSAL reformula la redacción de los arts. 7.4, 25 y 26 LBRL y deroga el art. 28 LBRL. Con todo ello intenta, según su exposición de

motivos, definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. El nuevo régimen básico de las competencias de titularidad municipal puede resumirse de este modo.

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

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

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

La interpretación de que las competencias propias municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la LBRL que han permanecido inalteradas. Así, la precisión de que las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación (art. 7.1 LBRL) y la obligación de que la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución

constitucional de competencias, garantice la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales y el derecho de los Municipios, las Provincias y las Islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia (art. 2.1 LBRL). Respecto de este último precepto, la LRSAL solo ha incluido un último inciso para añadir la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como límite a la atribución de competencias locales (art. 1.1, apartado 1).

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

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

d) La LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LBRL. En particular, modifica la redacción del apartado 1 del art. 25 con el fin de que la atribución de competencias propias quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5. Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1

LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL deroga expresamente en paralelo el art. 28 LBRL, conforme al que los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

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

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

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

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

El recurso considera que la delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y, por tanto, una fórmula respecto de la

que la Comunidad Autónoma ha de tener plena disponibilidad. El art. 27 LBRL, aunque no cierra las materias susceptibles de delegación, regularía de manera tan detallada sus condiciones (alcanza a las características, duración mínima o mecanismos de control de la eficiencia), que podría considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal. El art. 7.4 LBRL vulneraría igualmente la Constitución al disponer que las Comunidades Autónomas preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. En el contexto del sistema de distribución de competencias locales que establece la LRSAL, estas técnicas impedirían que los Ayuntamientos desarrollen competencias propias. La disposición adicional 9ª LRSAL desbordaría igualmente el art. 149.1.18 CE toda vez que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario.

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

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

Respecto del art. 27 LBRL en su conjunto hay que tener en cuenta que la legislación básica del régimen local (art. 149.1.18 CE) comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales —organizativos y funcionales— y a las competencias locales (STC 103/2013, FJ 4, citando la STC 214/1989, FFJJ 1 a 4). Entre estos aspectos se halla, sin duda, la delegación (SSTC 214/1989, FFJJ 11 y 27, y

233/1999, FJ 37, en relación con la delegación de competencias estatales en los entes locales y de las competencias locales en las entidades territoriales supralocales).

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

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

La STC 233/1999 afirmó que ha de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia básica del Estado en materia de hacienda local un régimen de compensación de créditos del Estado y los entes locales en alguna medida similar al establecido ahora para créditos recíprocos de los entes locales y las Comunidades Autónomas. Responde al fin de simplificar las relaciones (consideradas desde la perspectiva presupuestaria) entre la Administración estatal y local en el plano financiero. Se trata de evitar así una innecesaria reiteración de procedimientos administrativos en garantía de los principios constitucionales de eficacia y coordinación que, con carácter general, deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas (art. 103.1 C.E.), sin que una previsión de este tipo tenga por qué afectar en sí misma a la suficiencia financiera de las Haciendas locales, también constitucionalmente garantizada [FJ 41 c)].

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

titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad.

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

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

Para valorar si el art. 7.4 LBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales que, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, hemos resumido recientemente en la STC 154/2015, de 9 de julio, FFJJ 6 y 8. Los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas.

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

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

públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria) para restringir la posibilidad de ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

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

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

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

La norma adolece de imprecisión, pero está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el art. 27.6 LBRL, en particular. Este último establece que la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación

presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

La disposición controvertida, estando relacionada con la suficiencia financiera del municipio (art. 142 CE) y destinada a garantizar la efectividad de normas comunes de la actividad de las distintas haciendas que aseguran los principios constitucionales de eficacia y economía, si no se encuadra en el art. 149.1.14 CE [SSTC 233/1999, FJ 4 b) y 130/2013, FJ 9], resulta claramente amparada por el art. 149.1.18 CE. Ambos títulos dan cobertura, con diferente alcance, a una regulación sobre competencias delegadas e instrumentos de cooperación y, con ello, a normas como la aquí controvertida, que delimitan el ámbito de aplicación y los efectos de esa regulación.

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

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

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

Frente a la interpretación del art. 25.2 LBRL que propone la Asamblea legislativa de Extremadura, cabe reiterar en línea con el Abogado del Estado que, en realidad, la norma indica solo las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente (en todo caso) atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las Comunidades Autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución (arts. 103.1, 135, 137, 140), los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. No es solo que esta interpretación fluya con naturalidad; es que la opuesta que propone el recurso es imposible en ausencia de una determinación legal inequívoca en ese sentido y, además, manifiestamente contraria al sistema constitucional de distribución competencial, según se ha razonado ya. Consecuentemente, el art. 25.2 LBRL, al no imponer la limitación que el recurso le atribuye, no puede vulnerar las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

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

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

Por otra parte, es verdad que, tal como destaca el recurso de inconstitucionalidad, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma. Ahora bien, también hemos dicho que esa regulación esencial vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; 103/2013, FJ 4).

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

b) Los apartados 3 y 5 del art. 25 LBRL desbordarían, según el recurso, los límites del art. 149.1.18 CE al exigir que las Comunidades Autónomas determinen específicamente las competencias municipales propias. La Comunidad Autónoma no podría ya atribuir competencias locales mediante cláusulas generales ni, por tanto, reconocer al municipio un ámbito de libertad para decidir sus tareas. Ello supondría, para las Comunidades Autónomas, una injerencia injustificada en sus competencias y, para los municipios, una degradación igualmente injustificada de su autonomía. La

única cláusula general con que estos cuentan es la recogida en el art. 7.4 LBRL, que establece múltiples restricciones. De modo que el juego conjunto de los apartados 3 y 5 del art. 25 y el art. 7.4, todos de la LBRL, vulneraría el sistema constitucional de distribución competencial y la garantía de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

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

No puede producirse la vulneración de los arts. 137 y 140 CE solo porque el art. 25 LBRL exija concreción a las leyes atributivas de competencias propias municipales. Que los municipios consigan o no la capacidad de intervención que para ellos reclama la Constitución (arts. 137 y 140), dependerá de lo que establezcan unas leyes que ahora deben ser necesariamente específicas, sin que la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local vulnere por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada. En todo caso, la propia LBRL contiene una cláusula general que puede llegar a permitir que los entes locales desplieguen competencias no específicamente atribuidas por ley. Se trata de una previsión que ya hemos examinado bajo la óptica de la garantía constitucional de la autonomía local y sobre la que corresponde volver ahora desde la perspectiva de las competencias de las Comunidades Autónomas.

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

Cabe trasladar aquí la doctrina constitucional relativa a la cláusula competencial genérica que incluía el art. 28 LBRL: esas actividades complementarias en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas. Razón por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el

art. 28 LBR (STC 214/1989, FJ 12). Por tanto, el art. 7.4 LBRL no vulnera las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), tal como se ha razonado en el fundamento jurídico anterior.

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

c) El recurso razona igualmente que el apartado 4 del art. 25 LBRL viene a prohibir que las Comunidades Autónomas descentralicen competencias propias en los entes locales cuando ello suponga mayor gasto. La posibilidad de que la Comunidad Autónoma atribuya competencias municipales habría pasado a depender del simple coste correspondiente al ejercicio de la competencia en cuestión, considerado individualmente, sin relación con el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas. Ello entrañaría la violación de la garantía constitucional de la autonomía local y de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

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

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

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

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

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

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

Otros preceptos de la LRSAL acotan el alcance de esta prohibición. Entre las materias en que, conforme a la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, la ley debe en todo caso atribuir competencias propias municipales subsisten la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social [letra e)] y otras relacionadas con la salud o la sanidad: protección

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

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

Así, la LRSAL prevé un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios que ha de elaborar la Comunidad Autónoma (apartados 1 y 2 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). Fija un plazo cerrado (hasta el 31 de diciembre de 2018, en un caso, y hasta el 31 de diciembre de 2015, en otro) para ejecutarlo (apartado 1 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). En el caso de los servicios sanitarios, la disposición transitoria 1ª.2 concreta, además, el ritmo del proceso: cada año las Comunidades Autónomas asumirán un veinte por ciento de la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas.

A ello se añaden otras condiciones, en particular: a) la Comunidad Autónoma debe sufragar íntegramente estos servicios cuando, habiéndose resistido a asumirlos, el nivel municipal esté llevándolos a cabo; y b) en este caso, si no proporciona al municipio las cuantías precisas, el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan en aplicación de su sistema de financiación (apartado 5 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). La disposición adicional 11ª LRSAL establece otras condiciones, vinculadas a la anterior: la Comunidad Autónoma debe comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas tanto la asunción de aquellos servicios y competencias como las obligaciones que tuviera reconocidas y estuvieran pendientes de pago a los municipios; todo ello al objeto de la realización, en los

términos que se determinen reglamentariamente, de compensaciones entre los derechos y obligaciones recíprocos, el posterior ingreso del saldo resultante a favor de la Administración que corresponda y, en su caso, recuperación mediante la aplicación de retenciones en el sistema de financiación de la Administración pública que resulte deudora. Asumida la gestión del servicio, opera igualmente una exigencia relativa al modo en que la Comunidad Autónoma debe llevarla a cabo: no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas (apartado 3 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª).

b) El recurso de inconstitucionalidad alega que las Comunidades Autónomas son titulares nada más que de las competencias que les atribuyen sus Estatutos. Señala que la ampliación competencial extraestatutaria es posible, pero solo a través de los instrumentos previstos en la Constitución: ley marco (art. 150.1 CE) y ley orgánica de transferencia y delegación (art. 150.2 CE). Solo mediante este tipo de leyes puede el Estado atribuir unilateralmente competencias a las Comunidades Autónomas. Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª habrían transferido competencias sin ajustarse al procedimiento constitucionalmente establecido. Admite que las Comunidades Autónomas habían asumido y ejercido competencias en materia de salud y servicios sociales, pero sin incluir las facultades que ahora se les atribuyen. Consecuentemente, el legislador estatal habría desbordado los límites del art. 149.1.18 CE al articular una ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas al margen del procedimiento constitucionalmente establecido. Por otra parte, el recurso razona que las disposiciones transitorias 1ª.5 y 2ª.5 y adicional 11ª incurren en inconstitucionalidad por estos motivos y, además, por los que sostienen la impugnación de otros preceptos de la LRSAL, que abordaremos después (disposición adicional 8ª y art. 1.17, que introduce el art. 57 bis LBRL): vulnerarían la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera garantizada en el art. 156 CE por autorizar al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación.

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

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

servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos.

La innovación normativa que introducen las disposiciones transitorias 1ª y 2ª no consiste estrictamente en la afirmación de la titularidad autonómica de estos servicios. Consiste, en primer término, en la prohibición de que los entes locales puedan prestarlos como competencias propias o como competencias ex art. 7.4 LBRL. Ello resulta a las claras de la previsión de que los entes locales podrán prestar estos servicios solo de modo transitorio o mediante delegación (apartados 4 y 5 de ambas disposiciones). También de la previsión de que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad (apartado 1 de ambas disposiciones), la gestión de los servicios (apartado 2 de la disposición transitoria 1ª) o la cobertura inmediata de dicha prestación (apartado 2 de la disposición transitoria 2ª). En la medida en que la titularidad era ya autonómica por virtud de los Estatutos, lo que está ordenándose es, simplemente, que el nivel local deje de gestionar aquellos servicios como competencias propias. De modo que el traspaso de la gestión a la Comunidad Autónoma trae causa del doble juego de, por un lado, la prohibición que establecen las previsiones controvertidas y, por otro, las atribuciones competenciales de los Estatutos de Autonomía. En segundo término, las disposiciones impugnadas innovan también en la parte en que regulan tanto el traslado competencial indicado (apartados 1, 2, 4 y 5 de ambas disposiciones) como el modo en que las Comunidades Autónomas gestionarán el servicio (apartado 3 de ambas disposiciones).

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

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

c) En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la distribución del poder local ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, según se ha recordado ya. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y conferir competencias a los entes locales. El art. 149.1.18 CE ampara solo una ordenación básica de las condiciones con que el Estado y las Comunidades Autónomas han de atribuir competencias locales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de

competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 9 de esta Sentencia, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone un obstáculo a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12).

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

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

Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL). Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir con sujeción al indicado

marco de límites sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

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

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

Sin duda alguna, el Estado, a través del ejercicio de sus competencias, singularmente, en lo que ahora importa, en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), tiene la responsabilidad de perseguir los objetivos constitucionales, en general, y los mandatos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular. Por eso, al valorar si el Estado se ha mantenido dentro de los límites de lo básico, no pueden perderse de vista tales objetivos. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que aquellas normas constitucionales se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que deben darles cumplimiento en el marco de sus atribuciones estatutarias, tanto ejecutivas como normativas (completas o de desarrollo). De ahí que, frente a las alegaciones del Abogado del Estado, hay que insistir en que el art. 135 CE no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional que permita al Estado eliminar las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas para organizar sus servicios.

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

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

A su vez, el tenor literal de estas disposiciones es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias (en este sentido, recientemente: STC 209/2014, de 18 de diciembre, FJ 4). Para empezar, el título que las acompaña es altamente expresivo: Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, respectivamente. Lo mismo cabe afirmar del contenido. Disponen que los entes locales solo podrán prestar estos servicios transitoriamente o por delegación. Establecen además, literalmente, que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad, la gestión de los servicios o la cobertura inmediata de dicha prestación tras la entrada en vigor de esta Ley y, más aún, antes de determinada fecha (el 31 de diciembre de 2018, en un caso, y el 31 de diciembre de 2015, en otro); conforme a un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios ajustado a un específico ritmo (cada año, la Comunidad Autónoma habrá de asumir el veinte por ciento de la gestión de los servicios sanitarios mencionados). No solo estos: además de regular el modo en que la Comunidad Autónoma habrá de prestar el servicio asumido (no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas), asocian consecuencias represivas al incumplimiento de aquellos concretos plazos. La disposición adicional 11ª LRSAL impone una concreta exigencia a las Comunidades Autónomas (la comunicación al Ministerio de Hacienda de la asunción y de las obligaciones pendientes de pago) a los efectos de efectuar compensaciones de créditos y, en su caso, retenciones con cargo al sistema de financiación de la Administración correspondiente.

Consecuentemente, es indudable que las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL, no porque mencionen las normas reguladoras del sistema de financiación, dejan de desbordar los márgenes de lo básico; imponen claramente la centralización de aquellos servicios y regulan también de modo evidente el consiguiente proceso de traslación competencial. La interpretación que sugiere el Abogado del Estado es

demasiado forzada y debe ser en consecuencia rechazada, so pena de ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), olvidando el respeto al propio tenor literal de aquéllos (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2).

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

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

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

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

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

En este caso, se da la particularidad de que la nueva redacción del art. 25.2 LBRL se refiere a estos servicios como materia dentro de la que la ley debe en todo caso asegurar a los municipios competencias propias [letra n)]. De este modo, la LRSAL amplía legalmente el nivel de autonomía local constitucionalmente garantizado respecto de, precisamente, los servicios mencionados en su disposición adicional 15ª. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no solo pueden, sino que deben, atribuir necesariamente servicios reconducibles a esta materia y han de hacerlo como

competencias propias municipales. Ahora bien, la disposición controvertida establece, inversamente, que las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de aquellas competencias, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local.

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

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

A la vista de lo dispuesto en el art. 25.2 n) LBRL, de la ausencia de una fecha límite para la articulación de un traspaso y, en general, del tenor de la disposición adicional 15ª LRSAL, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan en todo caso de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL]. No produciendo los efectos

que le asigna el recurrente, la disposición adicional 15ª LRSAL no puede vulnerar el sistema constitucional de distribución competencial.

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

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

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

Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, esta regulación impone limitaciones a la legislación autonómica del régimen local que deben reputarse básicas. El art. 149.1.18 CE da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales [SSTC 103/2013, FJ 3 d); 143/2013, FJ 7], teniendo cuenta la estrecha conexión que toda regulación de servicios reservados (más o menos sustraídos al régimen de libre mercado) guarda con las opciones de ordenación general de la economía que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.13 CE). La nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No puede ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera. Así resulta de la doctrina constitucional en relación con el control de eficacia que el art. 136 LBRL atribuye al interventor municipal. La STC 143/2013, FJ 10, declaró que ni ese control ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico financiera

llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE .

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

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

Conforme a la LOEPSF, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo (art. 21.1). La indicada Ley Orgánica regula los contenidos, la tramitación y el seguimiento del plan (arts. 21.2, 23 y 24). En lo que aquí importa, dispone que, si la Administración incumplidora es una corporación local, corresponde al pleno la aprobación y a la Comunidad Autónoma (si tiene atribuida la tutela financiera del ente local) la aprobación definitiva (art. 23.4) y el seguimiento (art. 24.4).

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

Las medidas reguladas están estrechamente vinculadas a la configuración básica de la diputación provincial (arts. 31 a 38 LBRL), las competencias locales (en especial art. 7.4 LBRL), la gestión integrada de los servicios municipales obligatorios (arts. 26, 44 y 57 LBRL), los entes menores o inframunicipales (art. 24 bis LBRL), la organización local (arts. 1924 bis LBRL) y la fusión de municipios (art. 13 LBRL). Esta conexión directa justifica que el Estado las incluya en la LBRL sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE), teniendo en cuenta la necesidad de aplicar un

criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva [STC 215/2014, FJ 3 a)].

A su vez, el art. 116 bis LBRL asigna a la diputación provincial tareas de colaboración, coordinación y seguimiento sin que ello suponga contradicción con la LOEPSF ni desbordamiento del sistema constitucional de distribución competencial. Las Comunidades Autónomas, que tienen atribuida la tutela financiera de los entes locales, siguen siendo competentes para aprobar definitivamente el plan y vigilar su cumplimiento. El legislador básico se ha limitado a aprovechar la existencia de la provincia y su posición institucional, como Entidad Local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2, 172/1998, de 23 de junio, FJ 2), asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participando en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado (art. 31.2 LBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL). El art. 116 bis LBRL no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos financiero.

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

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

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

Conforme a la redacción vigente de la disposición adicional 8ª LOFCA, el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias que corresponden a las Comunidades Autónomas con relación a: 1) las garantías acordadas en operaciones de

crédito concertadas por las Comunidades Autónomas con el Instituto de Crédito Oficial (apartado 1); 2) las deudas de las Comunidades Autónomas con el Estado por razón de las cotizaciones de la seguridad social y de los tributos cuya aplicación corresponde al Estado (apartado 2), o de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano (apartado 3, introducido por la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa); 3) las deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con proveedores (apartado 4, introducido como apartado 3 sic por el art. 2 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público y remunerado por art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio); 4) de las deudas de algunas Comunidades Autónomas (las no adheridas al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación) frente a los entes locales, solo las derivadas de transferencias y convenios suscritos en materia de gasto social que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014 (apartado 5, introducido por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio).

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

La retención o deducción de las transferencias correspondientes a las Comunidades Autónomas conforme a su sistema de financiación constituye en estos casos una concreción del régimen general de compensación de deudas de Administraciones públicas previsto con en el art. 14 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuyo apartado 2 señala: La extinción mediante compensación de las deudas que las comunidades autónomas y las corporaciones locales tengan con la Administración General del Estado se regulará por su legislación específica. De modo que los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional 8ª LOFCA regulan supuestos de compensación de deudas del Estado y las Comunidades Autónomas de la misma manera que otras normas regulan la compensación de deudas recíprocas, bien de las Comunidades Autónomas y los entes locales (arts. 27.6 y 109 LBRL, en la redacción dada por los apartados 10 y 29, respectivamente, de la LRSAL), bien del Estado y los entes locales (art. 109 LBRL y disposición adicional 4ª TRLHL). Refiriéndose a la compensación de créditos en este último caso, la STC 233/1999, FJ 41 c), declaró que no vulnera la garantía constitucional de la suficiencia financiera local, según hemos recordado ya.

La retención prevista en otros apartados de la disposición adicional 8ª LOFCA no responde a la lógica clásica de la compensación de créditos porque el Estado y la

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

Conviene hacer constar que este Tribunal ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 17622014, que impugna esta última previsión (introducida por el art. 2 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público como apartado 3 sic de la disposición adicional 8ª LOFCA, luego renumerado como apartado 4 por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio). Ha admitido asimismo el recurso de inconstitucionalidad núm. 50612015, que impugna el régimen de otro supuesto de compensación triangular: la que articula el Estado en relación con determinadas deudas de las Comunidades Autónomas frente a los entes locales (apartado 5 de la disposición adicional 8ª LOFCA, introducido por el art. 1.5 de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio). Por otra parte, se han admitido también los recursos de inconstitucionalidad núms. 13772014 y 13852014, que impugnan el régimen de compensación de créditos (en sentido estricto) del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los gastos en que incurre el primero al escolarizar a alumnos en centros privados que ofrecen enseñanza en castellano (apartado 3 de la disposición adicional 8ª LOFCA, introducido por la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

b) El art. 57 bis LBRL, impugnado en el presente proceso constitucional, regula un supuesto de compensación triangular al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las Comunidades Autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor; el acreedor de la obligación es un ente local, al igual que en el caso regulado por la disposición adicional 8ª.5 LOFCA. Se trata, en particular, de las obligaciones financieras o compromisos de pago que tiene la Comunidad Autónoma frente al ente local como consecuencia de acuerdos de delegación o colaboración suscritos por ambos. El incumplimiento da lugar a que el Estado pueda, de un lado, aplicar retenciones a las primeras y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición del segundo. El procedimiento mediante el cual el Estado sustituye a la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de aquellas obligaciones queda remitido a la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

La previsión controvertida regula la retención bajo la forma de cláusula de garantía conforme a la que, ante el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación, la Administración General del Estado queda autorizada a

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

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

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

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

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

Dicho más precisamente: no puede dudarse de que una norma penetra el núcleo de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas si hace valer la posición constitucional del primero [como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas, garante del equilibrio económico genera y responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con la STC 215/2014, FJ 7 a)] para autorizarle a: 1) constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago frente a un tercero; 2) declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida; y 3) ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero.

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

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

La circunstancia de que la Administración autonómica conserve la capacidad de, por un lado, decidir si delega en (o celebra convenios con) los entes locales y, por otro, cumplir por sí las obligaciones contraídas podrá ser relevante, en su caso, al valorar si el art. 57 bis LBRL supone una injerencia ilegítima en la autonomía de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, carece de relevancia en el examen que nos corresponde ahora, que se refiere solo a si el precepto impugnado afecta a relaciones financieras cuya regulación corresponde a la ley orgánica (art. 157.3 CE). Ciertamente, si la retención fuera verdaderamente consentida (como en el caso de la mencionada

disposición adicional 72^a), cabría argumentar que trae causa en última instancia de la voluntad de la Comunidad Autónoma y, con ello, que no hay una interferencia estatal en su autonomía financiera que hubiera de revestir rango de ley orgánica. Sin embargo, según hemos razonado ya, la cláusula de garantía está regulada como *ius cogens* de modo que la autorización de la retención trae causa del art. 57 bis LBRL, no de la voluntad de las partes que suscriben el acuerdo o convenio de colaboración.

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

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

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

Téngase en cuenta que, al margen de estas compensaciones triangulares, en nuestro sistema constitucional no hay más controles administrativos de este tipo que los

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

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

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

d) Tal suerte no ha de ser la de la disposición adicional 8ª LRSAL, impugnada por los mismos motivos. Esta norma se limita a establecer la obligación de la Tesorería General de la Seguridad Social de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el incumplimiento de ciertos compromisos de pago con el fin de facilitar la retención de los recursos al sujeto obligado para hacer frente a dichos pagos en los términos en que se establezca legalmente. La norma establece un mecanismo que facilita la retención, pero no la autoriza ni regula estrictamente. Consecuentemente, ni incumple la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) ni puede plantearse siquiera una posible vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional 8ª LRSAL.

FALLO

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) y las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª, 2ª y 3ª, así como los incisos Decreto del órgano de gobierno de y el Órgano de Gobierno de, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias 4ª.3 y 11ª, párrafo tercero, todos de la Ley 27/2013.

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

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

CONVOCATORIAS

Resolución del Vicepresidente del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional por la que se convocan los **Premios CEMCI en su III Edición**. [BOP Granada núm. 66 de 8 de abril de 2016.](#)

Orden de 21 de abril de 2016, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se hace pública la **XX Convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente**. [BOJA núm. 79 de 27 de abril de 2016.](#)

Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, relativo a las **bases por las que se regula la concesión de ayudas y subvenciones de cooperación y solidaridad**. [BOJA núm. 79 de 27 de abril de 2016.](#)

Orden de 6 de abril de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan, para el ejercicio 2016, las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva en materia de deporte, para el **Fomento de la Organización y Gestión de las Federaciones Deportivas Andaluzas (Modalidad FOGF) y para la Tecnificación y el Rendimiento Deportivo (Modalidad TRD)**. [BOJA núm. 78 de 26 de abril de 2016.](#)

Resolución de 20 de abril de 2016, del Instituto Andaluz de la Juventud (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se regula la convocatoria para la participación en el **Programa de Campos de Trabajo de Servicio Voluntario para Jóvenes** andaluces o residentes en Andalucía 2016. [BOJA núm. 78 de 26 de abril de 2016.](#)

Extracto de la Resolución de 8 de abril de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades por la que se convocan los **Premios Miguel Hernández**, edición 2016. [BOE núm. 102 de 28 de abril de 2016.](#)

Extracto de la Resolución de 21 de abril de 2016, de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación por la que se aprueba la convocatoria para el año 2016 del procedimiento de concesión de ayudas correspondientes a las **acciones de dinamización "Proyectos Europa Excelencia", del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia**, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento - Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica 2013-2016. [BOE núm. 102 de 28 de abril de 2016.](#)

Extracto de la Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se efectúa la **convocatoria 1/2016 para la concesión de ayudas para la realización de proyectos en el marco de la Acción Estratégica de Economía y Sociedad Digital**, dentro del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. [BOE Granada núm. 98 de 23 de abril de 2016.](#)

Orden de 21 de abril de 2016, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se aprueban las **bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la promoción en el mercado interior de productos agroalimentarios amparados por un régimen de calidad, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020** (submedida 3.2, operaciones 3.2.1 y 3.2.3). [BOJA núm. 76 de 22 de abril de 2016.](#)

Diputación de Granada. Convocatoria de la **IX edición del Premio de poesía para niños "El príncipe preguntón"**, ejercicio 2016 [BOP Granada núm. 75 de 21 de abril de 2016.](#)

Orden de 18 de abril de 2016, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria para el año 2016 de subvenciones a la **Medida 10: Agroambiente y Clima y a la Medida 13: Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**, al amparo de la Orden de 26 de mayo de 2015 y de la Orden de 14 de abril de 2016, que se citan [BOJA núm. 75 de 21 de abril de 2016.](#)

Orden de 14 de abril de 2016, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la **Medida 13: Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**, y se modifica la Orden de 24 de febrero de 2016, por la que se regulan las condiciones para la verificación de los compromisos agroambientales por las Entidades de Certificación establecidos en la Orden de 26 de mayo de 2015, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la **medida 10: Agroambiente y Clima, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**. [BOJA núm. 73 de 19 de abril de 2016.](#)

Orden de 8 de abril de 2016, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el año 2016 las ayudas previstas en la Orden de 2 de diciembre de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de **subvenciones dirigidas a la mejora de la Sanidad Vegetal mediante la aplicación de técnicas de Control Integrado a través de las Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAs)**, y se actualizan los cuadros de superficie máxima y mínima, período de funcionamiento e importes máximos por campaña y cultivo. [BOJA núm. 73, de 19 de abril de 2016.](#)

Orden de 8 de abril de 2016, por la que se modifica la Orden de 26 de mayo de 2015, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de **subvenciones a la Medida 10: Agroambiente y Clima, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**, y se efectúa la convocatoria para el año 2015, y la Orden de 26 de mayo de 2015, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de **subvenciones a la Medida 11: Agricultura Ecológica, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**, y se efectúa la convocatoria para el año 2015. [BOJA núm. 68 de 12 de abril de 2016](#)

Resolución de 28 de marzo de 2016, de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, por la que se convocan los **Premios Andalucía sobre Migraciones en su Duodécima Edición**. [BOJA núm. 64 de 6 de abril de 2016.](#)

Extracto de la Resolución de 23 de marzo de 2016, de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, por la que se aprueba la convocatoria del año 2016 para la concesión de ayudas de la convocatoria Horizonte Pyme, del **Programa Estatal de Liderazgo Empresarial en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016**. [BOE núm. 85 de 8 de abril de 2016.](#)

Orden de 28 de marzo de 2016, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (Comunidad Autónoma de Andalucía) por la que se convocan **subvenciones** en régimen de concurrencia competitiva en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, **en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales**, para el ejercicio 2016. [BOJA núm. 60 de 31 de marzo de 2016.](#)

AHORA EN EL CEMCI

CONSEJO RECTOR

El día 10 de diciembre de 2015 se celebró sesión extraordinaria del Consejo Rector para su constitución, así como sesión ordinaria para la aprobación de asuntos de su competencia, entre otros el [Proyecto Estratégico de Creatividad 2016-2020](#) y el [Plan General de Acción 2016](#), la aprobación del Presupuesto del CEMCI para el año 2016, la modificación de los [Estatutos del CEMCI](#) (BOP nº 14 de 22/01/2016), así como la aprobación del Inventario de Bienes de este Centro.

PROYECTO ESTRATÉGICO DE CREATIVIDAD, TRANSPARENCIA Y MEJORA CONTINUA 2016-2019



Se presenta el [Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua](#), de carácter cuatrienal (2016-2019), donde se establecen unos propósitos o líneas generales de actuación, que se irán concretando y desarrollando a través de los correspondientes Planes Generales de Acción y sin perjuicio de que a través de dichos Planes anuales se puedan ir incorporando nuevas ideas o proyectos de mejora o de innovación con el propósito de seguir manteniendo al CEMCI como

Centro de excelencia para el gobierno y la administración local en las materias que le son propias.

PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2016

Está a disposición de nuestros colaboradores y participantes el [Plan General de Acción 2016](#), en el que se establece el programa de formación, investigación, documentación y publicaciones, así como otras actividades del CEMCI, que está previsto desarrollar a lo largo de este año; ello, sin perjuicio de las nuevas ideas o proyectos que puedan incorporarse a lo largo del año.



PREMIOS CEMCI, III EDICIÓN

Se ha publicado la convocatoria de la [3ª edición de los Premios CEMCI](#), en las modalidades "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local" y "Prácticas Municipales Exitosas". La dotación de los premios consistirá en:



- Premio Modalidad A y B: 2.000 euros.
- Mención Especial Modalidad A y B: 1.000 euros.
- Publicación de los trabajos que reciban un premio o mención especial.

El plazo de presentación de trabajos estará abierto hasta el día 31 de diciembre de 2016.

MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Exitosa acogida del nuevo [Máster Virtual en Dirección Pública Local](#) del CEMCI. Próximamente se convocará el Diploma de Especialización en Gestión Pública Local, que forma parte de este mismo Máster. Los Diplomas de Especialización son autónomos, por lo que si no desea completar el Máster, pero sí obtener una formación profunda y de calidad sobre dichas materias, puede matricularse en alguno/s de ellos de forma independiente.



COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES



La Comunidad de Directivos Públicos Locales es un espacio común para el intercambio de experiencias profesionales o de cualquier otra índole y para el debate en temas comunes relevantes, tanto en materia de competencias, funciones, habilidades profesionales como de cualquier otra cuestión que pueda coadyuvar en el exitoso desempeño de puestos de trabajo de especial responsabilidad y alto nivel profesional, como son las de los directivos públicos locales o puestos análogos. [Regístrate](#).

SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. ([Más información](#))



GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.

([Más información](#))



CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS

Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales. Así mismo, el Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:



- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

([Más información](#))

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá

a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

PRÓXIMAS ACTIVIDADES FORMATIVAS

[Accede a las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI:



- [Rendición de cuentas y auditoría en las entidades locales tras la LRSAL: procesos y métodos \(II edición\)](#). Del 12 de mayo al 8 de junio de 2016
- [Jornadas de excelencia: open data y reutilización de la información del sector público](#). 16 de mayo de 2016
- [Publicidad de los actos y acuerdos de las Entidades Locales en Internet y Redes Sociales](#) Del 17 de mayo al 13 de junio de 2016
- [La potestad sancionadora local \(II Edición\)](#). Del 17 de mayo al 13 de junio de 2016
- [El accidente de trabajo y la enfermedad profesional en el ámbito de la administración local \(II edición\)](#). Del 18 de mayo al 14 de junio de 2016
- [Garantías en la contratación administrativa](#) Del 18 de mayo al 14 de junio de 2016
- [Las valoraciones según el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana y su Reglamento](#). Del 19 de mayo al 15 de junio de 2016
- [El impuesto sobre bienes inmuebles desde la perspectiva catastral y tributaria \(III Edición\)](#). Del 20 de mayo al 16 de junio de 2016
- [Responsabilidad patrimonial de la administración local \(IV Edición\)](#). Del 31 de mayo al 27 de junio de 2016
- [Taller: licencias urbanísticas en Andalucía \(II Edición\)](#) Del 1 al 28 de junio de 2016
- [Taller: inventario municipal \(IV Edición\)](#) Del 2 al 29 de junio de 2016
- [Competencias y gestión de los servicios municipales ante la reforma local \(III Edición\)](#). Del 7 de junio al 4 de julio de 2016
- [Régimen jurídico de la gestión ambiental desde la administración local: calificación ambiental de actividades, contaminación acústica y residuos](#). Del 8 de junio al 5 de julio de 2016
- [Taller: descripción, clasificación, análisis y valoración del puesto de trabajo: efectos en las retribuciones de los empleados públicos locales](#). Del 8 al 10 de junio de 2016
- [Taller: elaboración de un informe de auditoría: tipos y contenido](#). 16 y 17 de junio de 2016
- [Encuentro: capacidades y habilidades para ejercer de alcalde](#). 22 de junio de 2016
- [Taller: contabilidad pública y cuenta general en las Corporaciones Locales](#). 23 y 24 de junio de 2016
- [Jornadas de excelencia: suelos contaminados y administración local en Andalucía](#). 28 de junio de 2016

ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



PUBLICACIONES



A través de la página web del CEMCI puede descargarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones. Si desea acceder a alguna de las publicaciones que no están disponibles, póngase en contacto con la [Biblioteca del Centro](#).

Estamos digitalizando el fondo editorial de nuestro Centro, estando ya disponibles algunas de las [publicaciones del CEMCI en formato digital](#). Próximamente se incorporarán nuevos títulos. Si desea adquirir algún título que aún no esté digitalizado, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).



CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



REDES SOCIALES

Síguenos a través de los medios sociales



Suscríbete en nuestra web a nuestros boletines

www.cemci.org

NOVEDADES EDITORIALES



La e-Factura: cuando el proveedor se convierte en cliente

Ayuntamiento de Alzira (Valencia)

Año de publicación: 2016
ISBN: 978-84-16219-11-7
Depósito Legal: Gr 279-2016
180 págs.

El presente libro, ganador en la II Edición de los Premios CEMCI, en la modalidad de Prácticas Municipales Exitosas, trata del nuevo modelo de gestión de proveedores, la factura y la licitación electrónica, así como de la correspondiente contabilidad.

La obra se enmarca en el contexto de la Estrategia 2020 de la Unión Europea, partiendo de la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública, y pretende analizar los problemas que surgen en la implantación de un sistema electrónico de facturación en la situación actual de las administraciones públicas.

Índice

1. Introducción
 - 1.1. Contextualización europea
 - 1.2. Contextualización local
2. Justificación del proyecto
3. ¿Cuál es el problema a resolver?
4. Descripción del servicio de facturación electrónica y servicios integrados
 - 4.1. El portal del proveedor. Facturas electrónicas
 - 4.2. Gestión tributaria. Carpeta ciudadana
5. Integración con la contabilidad municipal

6. Regulación del portal de facturación electrónica en la ordenanza municipal de la sede electrónica
7. Medidas de rendimiento de la factura electrónica
 - 7.1. Niveles de implementación
 - 7.2. Estimación de la reducción de cargas
 - 7.3. Impacto sobre el periodo medio de pago
 - 7.4. Impacto en la organización
8. Próximos objetivos
 - 8.1. La Ley 23/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas
 - 8.2. Adaptación del Ayuntamiento de Alzira a la Ley 25/2013
 - 8.3. Medición de resultados en el período enero-2015 hasta febrero-2015
9. Integración de la licitación electrónica
 - 9.1. Ventajas para el sistema
 - 9.2. Implantación en el Ayuntamiento de Alzira: estrategias y fases
10. Transferibilidad y difusión a otras administraciones públicas
11. Un cambio cultural impulsado en la formación
12. Epílogo

NOVEDADES EDITORIALES



La transparencia en la Administración Local

Carmen Mª Cañadas Barón

Año de publicación: 2016
Depósito Legal: Gr 278-2016
32 págs.

Índice

- I.- Introducción: primera aproximación al concepto de transparencia y acceso a la Información.
 - II.- Alcance de la ley de transparencia en el ámbito local.
 - III.- Principales retos de la transparencia en la administración local: contratos, organización y funcionamiento.
 - 1.- En materia de contratos.
 - 2.- En materia de organización y funcionamiento.
 - IV.- Reflexiones finales.
- Bibliografía.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Acín Ferrer, Ángela

“La modificación de la Ley General Tributaria por la Ley 34/2015” en: *La Administración Práctica*, nº 11/2015, pp. 79-89.

Almécija Casanova, Ana Belén

“Captación de imágenes de la vía pública y en edificios de titularidad municipal. Límites legales y competencias del Ayuntamiento” en: *La Administración Práctica*, nº 12/2015, pp. 79-86.

Almécija Casanova, Ana Belén

“Tipificación de la financiación ilegal de partidos políticos y modificaciones en los delitos contra la Administración pública” en: *La Administración Práctica*, nº 9/2015, pp. 67-76.

Alonso García, María Consuelo

“La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance del ruido como atentado a determinados derechos fundamentales” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174/2015, pp. 331-342.

Alonso Higuera, Carmen

“Gobernar en minoría ayuntamientos fragmentados” en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 40/2016, pp. 37-67.

Alonso Ibáñez, María Rosario

“Estrategias e iniciativas sobre ciudades inteligentes. Una reflexión general” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 300/2015, pp. 39-51.

Álvarez Capón, Ángel M.

“El control interno de la Ley de Haciendas Locales. Desarrollo de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 40/2016, pp. 218-247.

Aracil Ávila, Ignacio; Montero Campos, María

“La evaluación integral, la transparencia y la comunicación en la promoción de servicios públicos” en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 39/2015, pp. 196-210.

Arias Martín, Julio L.

“Códigos éticos y buen gobierno” en: *Revista Digital CEMCI*, nº 28/2015, pp. 1-67.

Belintxon Martín, Unai

“Derecho europeo, Derecho de la competencia y Derecho internacional privado: algunas cuestiones de transporte y competencias relativas a los observatorios de costes de carácter público” en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 103/2015, pp. 55-95.

Beltrán de Felipe, Miguel

“Los Gobiernos locales y la Democracia local según el Tribunal Constitucional” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174/2015, pp. 291-315.

Betancor, Andrés

“Incidencia de la Ley de Responsabilidad Ambiental en la gestión de los servicios urbanos” en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 32/2015, pp. 83-105.

Bocos Redondo, Pedro

“Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo en la cual se declara que no se puede prohibir al público la grabación de las sesiones plenarias de los Ayuntamientos” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2016, pp. 316-320.

Boltaina Bosch, Xavier

“Función pública. Las políticas selectivas en la Administración y sector público local para el 2016” en: *La Administración Práctica*, nº 2/2016, pp. 49-62.

Cámara Mas, Roger

“La defensa jurídica del personal y las autoridades al servicio de las Entidades locales en el ámbito jurisdiccional penal” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 19/2015, pp. 2329-2339.

Campos Acuña, M^a Concepción

“La Ordenanza de Rehabilitación Tipo de la FEMP. Un instrumento para el cumplimiento del deber de conservación” en: *Práctica Urbanística*, nº 138/2016, pp. 148-156.

Campos Acuña, M^a Concepción

“Códigos éticos y Buen Gobierno local en la Ley de Transparencia” en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 9/2015, pp. 72-87.

Campos Acuña, M^a Concepción

“Implantación de la Ley 19/2013 ¿cirugía o maquillaje? Claves para el diseño de una estrategia de transparencia” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2015, pp. 2231-2248.

Campos Acuña, M^a Concepción

“Las Entidades Locales ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico. Los paradigmas derivados de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015” en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2016, pp. 139-148.

Campos Acuña, M^a Concepción

“Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2015, pp. 2067-2083.

Canal Fernández, Luis

“Gastos de personal, oferta de empleo y tasa de reposición de efectivos: entre lo necesario, lo inaplazable, lo presupuestariamente posible y lo admisible” en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2015, pp. 59-71.

Casado Casado, Lucía

“Las competencias ambientales de la Entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local” en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 32/2015, pp. 201-283.

Cobrerros Mendazona, Edorta

“La aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea por la Administración” en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 103/2015, pp. 171-207.

Cuba Vila, Belén

“Metamorfosis competencial y licitatoria de los servicios sociales” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 24/2015, pp. 2903-2915.

Davara Fernández de Marcos, Elena

“La Administración Electrónica en Europa” en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2015, pp. 38-43.

Davara Fernández de Marcos, Laura; Davara Rodríguez, Miguel Ángel
“Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades en materia de Administración electrónica” en: *Actualidad Administrativa*, nº 1/2016, pp. 26-39.

Díaz Arroyo, Antonio
“Los usos de las construcciones en situación legal de fuera de ordenación y otras figuras afines” en: *Actualidad Administrativa*, nº 12/2015, pp. 69-78.

Diego Gómez, Alejandro de
“La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 23/2015, pp. 2757-2777.

Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón
“Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas” en: *Revista de Administración Pública*, nº 198/2015, pp. 361-367.

Fondevila Antolín, Jorge
“Una aproximación al nuevo régimen jurídico de las Notificaciones Administrativas en la Ley 39/2015 LPACAP” en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2016, pp. 92-99.

Gala Durán, Carolina
“Conciliación vida laboral y familiar. La reducción de jornada para el cuidado de hijos o menores enfermos de cáncer u otras enfermedades graves” en: *La Administración Práctica*, nº 10/2015, pp. 65-75.

Galindo Serrano, Ángel Bernardo
“Los Ayuntamientos ante las subvenciones financiadas por el Fondo Social Europeo” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2016, pp. 377-389.

Gallego Córcoles, Isabel
“La calidad del personal asignado a la ejecución del contrato como criterio de adjudicación” en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 141/2016, pp. 82-89.

García García, María Jesús
“Ordenanzas de captación y aprovechamiento de la energía solar y competencias locales en materia de aprovechamiento energético” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 303/2016, pp. 117-138.

García Matías, Rafael

“Algunas notas de urgencia sobre municipios y refugiados” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 19/2015, pp. 2308-2313.

García Vera, Javier

“La vía económico-administrativa de ámbito local en la nueva Ley General Tributaria” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 20/2015, pp. 2414-2435.

García-Moreno Rodríguez, Fernando

“El gran problema urbanístico de los pequeños municipios: la disciplina urbanística. En particular, la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 302/2015, pp. 95-180.

Gómez Jiménez, María Luisa

“Smart Cities vs. Smart Governance: ¿Dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 300/2015, pp. 53-85.

González-Varas Ibáñez, Santiago

“Opciones de defensa procesal en caso de firmeza de actos, reglamentos o sentencias” en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 92/2015, pp. 191-214.

Guichot Reina, Emilio

“El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2015, pp. 2136-2149.

Hernández Jiménez, Hilario M.

“Incumplimiento de obligaciones urbanísticas. Medidas de reacción administrativa” en: *Actualidad Administrativa*, nº 10/2015, pp. 52-63.

Jordano Fraga, Jesús

“Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174/2015, pp. 133-168.

López Gómez, Antonio

“La responsabilidad patrimonial por acto administrativo” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 24/2015, pp. 2880-2902.

Lucas Durán, Manuel

“Entidades sin fines lucrativos e Impuesto Municipal de Plusvalía: posible ilegalidad de algunas Ordenanzas fiscales” en: *Tributos Locales*, nº 123/2015, pp. 63-74.

Maciá Hernández, Javier

“La responsabilidad patrimonial en el ámbito del urbanismo local” en: *Revista Digital CEMCI*, nº 28/2015, pp. 1-23.

Marcos Sagarzazu, Íñigo; Arranz Molinero, Javier

“Ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2015, pp. 2065-2083.

Marín-Barnuevo Fabo, Diego

“La limitación de las potestades de liquidación de la Administración: la naturaleza definitiva de la liquidación del ICIO” en: *Tributos Locales*, nº 122/2015, pp. 11-20.

Martín Rebollo, Luis

“La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174/2015, pp. 15-20.

Martín Valdivia, Salvador M^a

“De nuevo sobre la autonomía local: los infranqueables límites del legislador estatal (a propósito de la STC de 9 de julio de 2015)” en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 35/2015, pp. 95-112.

Méndez Juez, Marta

“Algunas medidas instrumentales para lograr la transparencia en las políticas de vivienda españolas: especial alusión a los registros de viviendas deshabitadas” en: *Práctica urbanística*, nº 136/2015, pp. 40-52.

Milans del Bosch y Jordán de Urríes, Santiago

“Cuestiones relativas al derecho de información en la gestión administrativa local” en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 39/2015, pp. 211-223.

Morcillo Navascués, Borja

“Aplicación tecnológica de los Sistemas de Información Geográfica en las Smart Cities: en particular, en el ámbito urbanístico y medioambiental” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 300/2015, pp. 161-186.

Moreno Molina, Ángel Manuel

“La nueva regulación de la servidumbre de protección en la legislación de Costas y sus implicaciones/consecuencias urbanísticas” en: *Práctica Urbanística*, nº 137/2015, pp. 18-33.

Moreno Serrano, Beatriz

“El control externo de las Entidades locales” en: *La Administración Práctica*, nº 9/2015, pp. 51-65.

Moreno Serrano, Beatriz

“Uso de medios electrónicos en las Administraciones públicas. Nuevo Procedimiento Administrativo: hacia una Administración sin papeles” en: *La Administración Práctica*, nº 12/2015, pp. 103-113.

Olea Romacho, Ramón

“La fiscalización de las dotaciones económicas a grupos políticos municipales” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/ 2016, pp. 134-147.

Oroz Valencia, Lourdes

“El día a día en las entidades locales y la influencia de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal” en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2015, pp. 44-48.

Palomar Olmeda, Alberto

“Algunos aspectos parciales e instrumentales de la nueva normativa de procedimiento en el marco de las licencias urbanísticas” en: *Práctica Urbanística*, nº 137/2015, pp. 70-79.

Pintos Santiago, Jaime

“El sistema de contratación pública español. Una visión constructiva a sus principios generales: la incorporación de los principios de promoción del desarrollo humano y de sostenibilidad ambiental” en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 139/2015, pp. 7-19.

Puerta Seguido, Francisco

“El régimen rituario de la subasta electrónica en los procedimientos de contratación pública. Las previsiones de la Directiva 2014/24/UE” en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 141/2016, pp. 90-95.

Quintana Daimiel, Alberto

“Análisis preliminar de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común” en: *Actualidad Administrativa*, nº 11/2015, pp. 70-76.

Ramírez Nárdiz, Alfredo

“¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa” en: *Revista de Derecho Político*, nº 94/2015, pp. 183-218.

Rodríguez Carbajo, José Ramón

“La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: cuestiones generales” en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2016, pp. 20-31.

Roger Fernández, Gerardo

“El régimen de valoraciones de la Ley de Suelo. Alteraciones producidas en los últimos tiempos” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 302/2015, pp. 71-94.

Roger Fernández, Gerardo

“La memoria de viabilidad económica: virtualidades de un trascendental documento de control económico del urbanismo” en: *Práctica Urbanística*, nº 138/2016, pp. 66-75.

Romero Alonso, Lourdes

“El rediseño de las Diputaciones provinciales efectuado por la LRSAL ante el mandato corporativo 2015-2019: un apunte sobre posibles afectaciones al empleo público local” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2016, pp. 51-63.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso

“Una primera aproximación al nuevo sistema casacional” en: *Revista de Administración Pública*, nº 198/2015, pp. 11-42.

Sanz Rubiales, Íñigo

“La nueva Ley de Parques Nacionales y su incidencia en la ordenación territorial y urbanística” en: *Práctica Urbanística*, nº 137/2015, pp. 34-47.

Serrallonga Sivilla, M^a Montserrat

“Prevalencia de la libertad de expresión frente el derecho al honor” en: *La Administración Práctica*, nº 1/2016, pp. 123-129.

Sospedra Navas, Francisco José

“Los requisitos procesales del recurso de amparo: el incidente excepcional de nulidad de actuaciones y la especial trascendencia constitucional” en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 39/2015, pp. 162-193.

Torres Martínez, Jesús

“El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Su especial incidencia en la regulación de la Rehabilitación urbana” en: *Práctica Urbanística*, nº 138/2016, pp. 6-13.

Vázquez Lacunza, Estela

“Novedades del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público incorporadas por la Ley 25/2015, el Real Decreto-ley 10/2015 y la Ley 31/2015” en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 140/2015, pp. 16-20.

Velasco Portero, M^a Teresa

“Reconsideración sobre la equiparación entre enfermedad y discapacidad” en: *Temas Laborales*, nº 131/2015, pp. 231-257.

Villoria Mendieta, Manuel

“El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles” en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2015, pp. 1983-2001.

Villoria Mendieta, Manuel

“Ética en las Administraciones Públicas: de los principios al marco institucional” en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 9/2015, pp. 8-17.

RECORRIDO DE GRANADA POR LA LITERATURA

DESDE LAS PRIMERAS HUELLAS DE LA PROVINCIA DE GRANADA HASTA LOS REYES CATÓLICOS, LA ILUSTRACIÓN Y GARCÍA LORCA (1)

Tomo prestada la idea de nuestro paisano Melchor Fernández Almagro para adentrarnos en otra Granada distinta a la que ya conocemos, a la Granada literaria, a esa Granada que ha sido objeto de mimo y atención por parte de escritores, poetas y literatos, ya hayan sido propios, nativos, o forasteros atraídos por sus encantos edificadas a través de los siglos. Fernández Almagro leyó su discurso de recepción pública en la Real Academia Española el día 9 de diciembre de 1951, al que contestó otro eminente granadino, Emilio García Gómez. Lo intituló “Granada en la Literatura Romántica española”. Nos hemos inspirado en él para aventurarnos en este otro recorrido, que sin tener nada que ver con él, salvo si convenientemente hacemos alguna oportuna cita, de raigambre literaria. Porque Granada lo merece y porque Granada abunda en referencias de textos literarios de composiciones muy diversas.

“Granada en la Literatura romántica española. He aquí el tema de la presente disertación. A la hora de elegirlo nada pesaba en mí tanto como el recuerdo de la ciudad en que nací y me crié: ilustre ciudad de Granada, muy lejana, para mí, en el tiempo, por larga e increíble ausencia, pero muy dentro de mi corazón, asimilada en tal grado que el amor la otorga constante presencia, con esa romántica presencia ideal de un amor que no necesita asistirse de los sentidos. Desde hace años, mis ojos no se abren a la luz –inolvidable luz– de Granada, ni mis oídos perciben el rumor del agua entre sus frondas, ni me es dado sentir la fragancia de aquél ambiente, ni puedo experimentar la emoción directa de cuanto hay en Granada de sabroso y joyante, que no en vano lleva mi ciudad el nombre de la fruta prócer que sangra rubíes”. (Melchor Fernández Almagro).

Fue hace más de un millón de años cuando los homínidos primitivos dejaron sus huellas en la provincia de Granada, con la ocupación del territorio por cazadores y recolectores neardentalenses y de sapiens modernos, siendo en el V milenio antes de Cristo cuando se asentaron en las estribaciones de Sierra Arana las primeras comunidades neolíticas, y entre finales del IV milenio y comienzos del siglo VIII antes de Cristo se va consolidando una vida urbana con la introducción de la metalurgia, configurando una sociedad más compleja que dará lugar a la aparición de colonizaciones de los primeros pueblos históricos: fenicios, romanos, hispanorromanos, judíos, visigodos y bizantinos,

hasta alcanzar el VIII de la Era Cristiana con la formación de Al-Andalus, comenzando la Granada Zirí, la Granada de los Almorávides y de los Almohades a la que seguirá el Reino Nazarí de la Granada de los siglos XIII al XV, último baluarte del Islam andalusí, cuando Granada se convierte en una de las ciudades más grandes y poderosas de Europa. Al que sigue la



Conquista de Granada por los Reyes Católicos, la Granada de vencedores y vencidos, de cristianos y musulmanes, de moriscos granadinos y granadinos castellanos, de cristianos viejos, la Granada que mira a América, la rebelión morisca de las Alpujarras y su definitiva castellanización. La Granada de la Capitanía General y de la Real Chancillería. La Granada de su carolingia Universidad. La Granada barroca de Alonso Cano. La Granada dieciochesca que se incrusta en el Siglo de la Ilustración y de la política reformista de los reyes Borbones, que asiste a la caída del Antiguo Régimen y la Guerra de la Independencia, el reformismo absolutista y la revolución burguesa, la Granada isabelina incapaz de embarcarse en las grandes transformaciones industriales, la Granada que se debate entre la Revolución y la Reacción, el Sexenio Revolucionario y la Restauración. La Granada que atrapa a los viajeros románticos, la Granada liberal, la ganivetiana, la caciquil y monárquica del primer tercio del siglo XX, la de los hermanos Lachica, del movimiento obrero y las clases medias reformistas, la Granada



del Duque de San Pedro, el Conde de Agrela, la de la Familia Rodríguez Acosta, del catedrático de Derecho y político don Fernando de los Ríos (“Ay, don Fernando de los Ríos,/ barbas de santo,/ padre del socialismo/ de guante blanco”, que dice la “sevillana” recogida por Federico García Lorca). Y, en fin, la Granada de la II República, la fratricida y ensangrentada por sus cuatro costados y sus secuelas de casi cuarenta años de ausencia de libertad. Y nuevamente la luz y la democracia.

Que todo eso es Granada. Y nosotros, ustedes y yo mismo somos Granada. Y volviendo al fruto que le da nombre en palabras de Fernández Almagro, “Hermosa y privilegiada fruta, verdaderamente, traspuesta a noble simbolismo por el más llamado a hacer su elogio, Fray Luis de Granada: Para que nada faltase a la gracia de esta fruta –nos enseña en la Introducción al símbolo de la fe– remata toda ella en lo alto con una corona real, de donde parece que los Reyes tomaron la forma de la suya, en lo cual parece haber querido el Creador mostrar que era ésta reina de las frutas”.

ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa