

CAPÍTULO II

Las inconstitucionalidades de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre

Rafael Fernández Valverde

Magistrado emérito del Tribunal Supremo.

Profesor de CUNEF Universidad.

Consejero de Montero-Aramburu Abogados SLP

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La inicial defensa de la autonomía local. 3. La referencia a la incidencia de la LRSAL sobre las normas autonómicas. 4. El primer pronunciamiento de inconstitucionalidad (STC 41/2016, de 3 de marzo). 5. La síntesis realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). 6. La sucesiva reiteración de los anteriores pronunciamientos de inconstitucionalidad. 7. Autonomía local y legislación sobre vivienda.

1. Introducción

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 (LBRL), y habiéndose producido en la citada norma más de una veintena de modificaciones de su texto original, el legislador consideró oportuno el momento de someter la misma a una revisión profunda.

Desde aquella reforma han transcurrido otros diez años.

Inició en tal reforma un previo mandato constitucional, derivado de la modificación del artículo 135 de la Constitución Española (CE) de 1978, llevada a cabo en septiembre de 2011; mandato constitucional en el que se consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. La citada modificación constitucional supuso “la reforma económico-presupuestaria de

mayor relevancia desde los Pactos de La Moncloa, por dos motivos conexos: el primero, por haber contribuido a virar un rumbo económico adverso con elevado déficit y altas cotas de creciente desempleo; el segundo, por haber impulsado, si bien no de forma tan rápida como sería deseable, un cambio de mentalidad en la tradicional forma de ver y entender la gestión presupuestaria de la política, adecuándola a los principios de buen gobierno de la gobernanza pública”*.

En desarrollo de este precepto constitucional fue aprobada la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exigía 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. Ello obligó a adaptar algunos aspectos de la organización y del funcionamiento de la Administración local, así como a mejorar su control económico-financiero.

Tal cometido fue llevado a cabo con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), que persiguió los siguientes objetivos básicos:

- a) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se hiciera efectivo el principio “una Administración una competencia”;
- b) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera;
- c) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y
- d) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

2. La inicial defensa de la autonomía local

Las primeras discrepancias surgieron desde el Consejo Insular de Formentera, que planteó, ante el Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local 4570/2014, formulado en relación con diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del

* Delgado Ramos, D. y Gordillo Pérez, L. I. (dirs.). (2022). *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Régimen Local (introducido en la misma por la LRSAL, artículo 1.18), y otros preceptos, que fuera inadmitido a trámite por Auto 236/2014, de 7 de octubre (ECLI:ES:TC:2014:236A). El conflicto se fundamentaba en la consideración de que la regulación cuestionada, en cuanto que introducía límites al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales determinados en función de la población, vulneraba la autonomía local del Consejo Insular de Formentera, por cuanto no tendría en cuenta su peculiar configuración institucional que hubiera obligado al establecimiento de un régimen específico y singular.

El conflicto fue resuelto desde una perspectiva procedimental al considerar el Tribunal Constitucional que el Consejo Insular carecía de legitimación para plantear el conflicto, señalando que “para que el conflicto pueda entenderse adecuadamente promovido debe satisfacerse el requisito del apartado a) del citado art. 75.ter.1 LOTC, en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, que prevén la legitimación de la isla que sea destinataria única de la Ley. Para comprobar su concurrencia es obligado atenerse a la doctrina del Tribunal en torno al entendimiento de la expresión ‘destinatario único’ que emplea el art. 75.ter.1 a) LOTC”.

Pues bien, de conformidad con la citada doctrina constitucional (contenida en la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3; STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; ATC 291/2017, de 22 de julio; y STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2), el ATC señala:

“El promotor del conflicto parece confundir en su planteamiento el plano del indudable carácter general de las normas que impugna con el de los efectos que las mismas producen en su aplicación a Formentera, en cuanto, según afirma, único municipio-isla del Estado español... Sin embargo, la ausencia en las normas que impugna de esa regulación especial es una cuestión completamente distinta al carácter de las normas impugnadas, pues tanto de su ámbito territorial de aplicación, referido a toda España o, en su caso, a todas las islas, como de su contenido, el establecimiento de límites retributivos para los miembros de todas las corporaciones locales y de los presidentes de todos los cabildos y consejos insulares, se desprende sin dificultad que se trata de normas que no pueden ser calificadas como de ‘destinatario único’, en el sentido que a esa expresión le ha dado la doctrina del Tribunal, pues bien se aplican a todas las corporaciones locales con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes, bien a todos los cabildos y consejos insulares con una población de entre 0 y 25.000 habitantes. Así, la conclusión no puede ser otra que considerar que el contenido de las reglas

cuestionadas por el Consejo Insular de Formentera no le concierne exclusivamente.

Por tanto, el Consejo Insular de Formentera, al no ser el único destinatario de la regulación contenida en los preceptos que impugna, carece, por sí solo, de legitimación para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 75.quinque.1 LOTC, procede declarar la inadmisión del presente conflicto por este motivo”.

Tal criterio sería mantenido en el posterior ATC 277/2014, de 6 de noviembre (ECLI:ES:TC:2014:277A), en el que se insiste en que la alegada singularidad del Consejo Insular de Formentera tampoco resulta “relevante a los efectos de la aplicación de la doctrina de la STC 121/2012, en la medida en que esa afirmada peculiaridad no viene dada por las normas que impugna, pues resulta claro que tanto una como otra no se encuentran dirigidas a regular la situación de un solo sujeto, sino que, en todo caso, tienen un carácter abstracto y general y, tanto se aplique una como otra, resulta que el Consejo Insular de Formentera no es su único destinatario. Confunde de nuevo el promotor del conflicto lo que reiteradamente entiende como posición supuestamente única desde un punto de vista organizativo o institucional, con el hecho de que haya de disfrutar, en todo caso, de un régimen singularizado en materia de retribuciones de los integrantes de la corporación local”.

3. La referencia a la incidencia de la LRSAL sobre las normas autonómicas

Igualmente, mediante ATC 167/2016, de 4 de octubre (ECLI:ES:TC:2016:167A), se inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había planteado en relación con el apartado d) del art. 100.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, anterior a la LRSAL. A tal efecto el ATC de referencia señalaba:

“[...] el Tribunal Constitucional ha declarado básico el citado art. 85.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, antes de su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, si bien con un contenido coincidente con la regulación vigente en cuanto a la remisión a la Ley de contratos de las formas de gestión de los servicios públicos. Así, en STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 11, se afirma que ‘la gestión indirecta consiste

en encomendar a un tercero la función de prestación de determinados servicios de competencia de la Administración y tiene por objeto una prestación típica de los contratos regulados por la legislación de contratos públicos según el art. 149.1.18 CE. Por esta razón, la definición de los contratos mediante los que se podrá instrumentar la gestión indirecta es esencial para determinar la intensidad con que se aplicarán los preceptos de la legislación contractual, tanto en cuanto a la preparación y adjudicación del contrato como en cuanto al régimen jurídico aplicable. Por tanto, forma parte de la legislación básica del Estado en materia de contratos. No puede admitirse la conclusión a la que nos llevaría el argumento de la parte recurrente de que las bases deben ser más reducidas en lo que respecta a la contratación local por la necesidad de dejar espacio a las Comunidades Autónomas para regular los aspectos organizativos locales. En consecuencia, la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara que el artículo 85.2 b) LBRL constituye legislación básica del Estado, no es contraria a la Constitución’.

4. Atendiendo a lo anteriormente expuesto, al concurrir en este caso las mismas circunstancias que las que confluían en la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la STC 102/2016 procede, en virtud del mismo razonamiento, acordar también en este caso la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que el apartado d) del art. 100.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, debido a la aplicación del principio de prevalencia ex art. 149.3 CE, no es aplicable al pleito *a quo*, con lo que no se cumpliría con la naturaleza concreta de la cuestión de inconstitucionalidad exigida por el art. 163 CE y el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 127/2016, FJ 8)”.

4. El primer pronunciamiento de inconstitucionalidad (STC 41/2016, de 3 de marzo)

El primer acercamiento del Tribunal Constitucional a la LRSAL fue el llevado a cabo por la STC 41/2016, de 3 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:41), en respuesta al recurso de inconstitucionalidad 1792/2014, interpuesto por tres diputados de la Asamblea de Extremadura, comisionados al efecto por el Pleno de la Cámara, contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del artículo 1 y las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta, y transitorias primera a cuarta y undécima, de la LRSAL, por considerar que se había producido la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículos 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía) y otros preceptos

constitucionales [artículos 103.1, 137, 148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, y 149.3, en conexión con los artículos 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3].

Pues bien, el Tribunal declaró inconstitucionales y nulos el artículo 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 LRSAL), las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como los incisos “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.³ y undécima, párrafo tercero, todos de la citada Ley.

4.1. En el FJ 13 b) y c) de la Sentencia se declaraba la inconstitucionalidad y nulidad de las **disposiciones adicional undécima y transitorias primera y segunda de la LRSAL.**

La STC parte de la circunstancia de que los servicios mencionados en las disposiciones transitorias primera y segunda se refieren a competencias previstas en los apartados 20 (“asistencia social”) y 21 (“sanidad e higiene”) del artículo 148.1 CE, efectivamente atribuidas a las comunidades autónomas por sus estatutos de autonomía. Esto es, que 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 artículo 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los ayuntamientos.

La innovación normativa discutida que introducen las disposiciones transitorias primera y segunda 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 artículo 7.4 LBRL. El problema, pues, no consistía en determinar si el Estado había llevado a cabo una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas, sino en si había desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local no podía desarrollar determinadas competencias (salvo por delegación) e imponer condiciones a un traslado que traía causa en última instancia del propio estatuto de autonomía.

Pues bien, la respuesta del Tribunal Constitucional fue la siguiente:

“Las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus compe-

tencias 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.

[...]

Consecuentemente, es indudable que las disposiciones transitorias primera y segunda [...] 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' (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2).

Corresponde, pues, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. También las de la disposición adicional undécima de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (igualmente impugnada) en la medida que sus previsiones están estrechamente ligadas a aquellas dos transitorias”.

4.2. En relación con la **disposición transitoria tercera de la LRSAL** (que disponía que “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”), el Tribunal Constitucional (FJ 13.d) señaló:

“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 tercera de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”.

4.3. En el FJ 16.b de la STC se señalaba que el **artículo 57 bis LBRL** regulaba 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 era acreedor; el acreedor de la obligación es un ente local, al igual que en el caso regulado por la disposición adicional octava.5 LOFCA. Se trata, en particular, de las obligaciones financieras o los 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”.

Pues bien, 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, según señala la sentencia, está regulada como norma imperativa —no dispositiva— porque opera por virtud de la ley al margen de la voluntad de las partes. Consecuentemente, la retención regulada en el art. 57 bis LBRL no es “consentida”, a diferencia de la prevista en la disposición adicional septuagésima segunda 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 que la comunidad autónoma conserva la libertad de aceptar o rechazar su inclusión en el correspondiente convenio o instrumento de colaboración.

La argumentación del Tribunal Constitucional fue la siguiente:

“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 regu-

lación 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 general’ 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 septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013”.

Por todo ello, como quiera que el artículo 57 bis LBRL (introducido por el artículo 1.17 de la LRSAL) carece de rango de ley orgánica, el Tribunal Constitucional procede a declarar su inconstitucionalidad y nulidad; declaración que no extiende (FJ 16.d) a la disposición adicional octava, por cuanto 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”.

Es decir, que esta norma adicional se limita a establecer “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 octava de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”.

4.4. La impugnación que se realizaba en relación con la **disposición transitoria undécima de la LRSAL** ponía de manifiesto que la citada disposición penetraba en un ámbito competencial que los estatutos de autonomía reservan a las comunidades autónomas. Por ello, 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, pues de esta forma 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.

Sin embargo, el Tribunal señaló lo siguiente:

“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, 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 undécima de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

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. 148.1.1 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 undécima de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y desestimar esta impugnación en todo lo demás”.

El mismo razonamiento sirvió para la declaración de inconstitucionalidad de la expresión: “Decreto del órgano de gobierno de”, incluida en la disposición transitoria cuarta.³ de la LRSAL.

5. La síntesis realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

Una adecuada síntesis del ámbito de la anterior STC fue el documento elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que, por su claridad y precisión, resulta conveniente reproducir:

“1. EL MAPA LOCAL.

- Se mantiene la regulación introducida por la LRSAL en lo que se refiere a creación, disolución y fusión de municipios.
- También se mantiene la regulación introducida por la LRSAL sobre Entidades Locales Menores (ELATIMs), salvo en lo que se refiere al órgano de las CC AA competente y al instrumento normativo a utilizar para su disolución en el caso de que no hayan presentado sus cuentas, que ya no será necesariamente el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma (disposición transitoria cuarta LRSAL), sino el que cada Comunidad Autónoma tenga establecido.
- Y lo mismo ocurre con la relativa a las mancomunidades, salvo en lo relativo al órgano de las CC AA competente para su disolución en el

caso de las que no hayan adaptado sus Estatutos a la LRSAL, que ya no será necesariamente por Decreto del Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma (disposición transitoria undécima LRSAL), sino el instrumento normativo (Decreto, Orden de Consejería...) y el órgano que cada Comunidad Autónoma tenga establecido.

2. LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS.

a) Competencias propias:

- Los municipios tendrán las competencias que les hayan atribuido (incluidas las relativas a la educación, la sanidad y los servicios sociales) y les atribuyan en un futuro las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

- El listado de materias del artículo 25.2 de la LBRL establece las materias en las que como mínimo el Estado y las Comunidades Autónomas les deben atribuir competencias. En ningún caso ese listado impide que las leyes atribuyan a los municipios competencias sobre materias no incluidas en él.

- Las leyes que atribuyan competencias propias a los municipios deberán:

- * evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera,

- * ir acompañadas 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,

- * 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 y

- * garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

- Las leyes de las Comunidades Autónomas reguladoras de las materias incluidas en el artículo 25.2 de la LBRL que no atribuyan competencias a los municipios y/o que no cumplan los requisitos enumerados en el punto anterior podrán ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional mediante la interposición de:

- * un recurso de inconstitucionalidad, por los sujetos legitimados para ello, por vulneración de la legislación básica del Estado y

* un conflicto en defensa de la autonomía local, por el municipio o municipios afectados.

b) Competencias delegadas:

- El Estado y las Comunidades Autónomas pueden delegar competencias en los municipios sobre cualquier materia, esté o no incluida en el listado del artículo 27.3 LRBRL.

- Cuando la Administración delegante sea una Comunidad Autónoma y la delegación se haga por convenio, éste no deberá incluir necesariamente la cláusula de garantía del cumplimiento obligaciones financieras o compromisos de pago que la Comunidad Autónoma asuma respecto de los municipios que acepten la delegación, lo que no impide que se pueda incluir voluntariamente (ya sea por decisión de la Comunidad Autónoma o por mutuo acuerdo con los municipios delegados).

c) Competencias distintas de las propias y de las delegadas:

- Los municipios (y todos las entidades locales) podrán ejercer cualesquiera competencias, sin necesidad de que les hayan sido atribuidas o delegadas, siempre que cumplan las exigencias materiales y formales establecidas en el art. 7.4 LRBRL –ausencia de duplicidad y sostenibilidad financiera, acreditadas por informe vinculante de las Administraciones competentes–.

- Obtenidos los informes favorables a los que se refiere el art. 7.4 LRBRL, el municipio (o la Entidad Local de que se trate) 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

- Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LRBRL, 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 LRBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LRBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a las indicadas exigencias.

3. LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN.

- Se suprime la obligación de incluir en estos convenios la cláusula de garantía del cumplimiento obligaciones financieras o compromisos de pago que la Comunidad Autónoma asuma respecto de los municipios con los que convenie, lo que no impide que se pueda incluir voluntariamente (ya sea por decisión de la Comunidad Autónoma o por mutuo acuerdo con los municipios).

- Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, seguirán teniendo validez aunque no se haya incluido en ellos la cláusula de garantía referida en el punto anterior”.

6. La sucesiva reiteración de los anteriores pronunciamientos de inconstitucionalidad

De conformidad con los criterios y declaraciones de inconstitucionalidad realizados en la expuesta STC 41/2016, de 3 de marzo, el Tribunal Constitucional afrontó otros recursos de similares características, si bien con sus concretas particularidades.

6.1. En la **STC 111/2016, de 9 de junio** (ECLI:ES:TC:2016:111), el Tribunal resolvió el recurso de inconstitucionalidad 1959/2014 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta, transitorias primera a cuarta y final primera de la LRSAL, por vulneración de las competencias autonómicas, la autonomía financiera de las comunidades autónomas (artículo 156 CE), la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE), el principio de lealtad institucional y otros preceptos constitucionales (artículos 135.5 y 23, en conexión con artículos 1.1 y 9.2).

6.1.1. En primer lugar (FJ 2), el Tribunal declaró extinguida la impugnación formulada —por pérdida sobrevenida de objeto— en relación con los preceptos de la LRSAL que ya habían sido declarados inconstitucionales en la citada STC 41/2016 (artículo 57 bis de la LBRL en la redacción dada por la LRSAL, disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como inciso: “Decreto del órgano de gobierno de”, incluido en la disposición transitoria cuarta.3 de la misma Ley).

6.1.2. Y, a continuación, amplió tal declaración a otros preceptos de la LRSAL:

a) En primer lugar, a determinados incisos del artículo 26.2 de la LBRL (en la redacción dada por la LRSAL): “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”.

En el FJ 12.d) se recuerda que el citado precepto 26.2 LBRL (en la redacción dada por la LRSAL) se refiere a los siguientes servicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio, así como evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, previstos —salvo el tratamiento de aguas residuales— como servicios municipales mínimos (26.1 LBRL), o, más precisamente, como prestaciones que, necesariamente, deben proporcionar todos los municipios, o, al menos, los de más de 5000 habitantes, en el caso del tratamiento de residuos. Se trataba, pues, de competencias que el legislador básico había atribuido específica y directamente a los ayuntamientos.

La cuestión suscitada vino determinada (26.2 LBRL) por la previsión de la intervención de la diputación provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20 000 habitantes, consistente en una “coordinación” adoptada “con la conformidad de los municipios afectados” y concretada en el siguiente elenco —no taxativo— de técnicas posibles: “la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”.

El Tribunal se opuso, en lo general, a la inconstitucionalidad del precepto (26.2 LBRL), por cuanto el mismo “no determina precisamente las circunstancias habilitantes de una u otra técnica de ‘coordinación’ (voluntaria). Sin embargo, ello no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (artículo 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de “coordinación” correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los artículo 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, “con la conformidad de los municipios afectados”.

En segundo lugar la cuestión se plantea desde la perspectiva de la vulneración de las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas:

“Respecto del régimen local, el art. 149.1.18 CE autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina. La competencia alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases y no a la función ejecutiva [por todas, SSTC 214/1989, FJ 1; y 41/2016, FFJJ 3 a), 5, 6 c) y 7 c)]. Consecuentemente, el art. 26.2, párrafo segundo LBRL, al atribuir la indicada función al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no puede ampararse en este título competencial.

Respecto de los concretos servicios sometidos al plan de aprobación ministerial, el Estado carece también de las competencias sectoriales que pudieran dar cobertura a la tarea ejecutiva que ha querido atribuirse en el párrafo segundo del art. 26.2 LBRL. Son las Comunidades Autónomas quienes tienen conferidas las competencias ejecutivas en las materias a las que se refiere la mayor parte de los servicios enumerados en el art. 26.2 LBRL: ‘gestión en materia de protección del medio ambiente’ (art. 148.1.9 CE), ‘sanidad e higiene’ (art. 148.1.21 CE), proyección, construcción y explotación de los ‘aprovechamientos hidráulicos’ y ‘aguas minerales y termales’ (art. 148.1.10 CE), ‘ordenación del territorio, urbanismo y vivienda’ (art. 148.1.3 CE), ‘ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma’ (art. 148.1.5 CE) y ‘obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio’ (art. 148.1.4 CE). El art. 149.1.23 CE reconoce al Estado competencia en materia de medio ambiente, pero esta alcanza solo a las bases, sin que, por tanto, éstas pueda dar cobertura a tareas de ejecución como la ahora enjuiciada (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FFJJ 8 y 9). Otro tanto cabe afirmar respecto de los títulos coordinación general y bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983; de 20 de mayo FJ 3).

En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes incisos del art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: ‘al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas’ y ‘para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”.

b) En segundo lugar, y en relación con la disposición adicional decimosexta de la LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.38 de la LRSAL),

que regula una cuestión relativa a las competencias de las juntas de gobierno, se señala:

“[...] la disposición adicional decimosexta LBRL establece muy claramente que, cumplidas aquellas condiciones formales, la junta de gobierno ‘tendrá la competencia’. Esta previsión es una excepción a la regla -ahora general- que atribuye la responsabilidad al pleno de la corporación; de ahí que el precepto controvertido abra con el término ‘excepcionalmente’, sin que la mención pueda interpretarse como una remisión a circunstancias o condiciones materiales que haya de establecer o concretar la junta de gobierno local. Tal como hemos declarado en relación con otros preceptos de la Ley 27/2013, el tenor literal del precepto enjuiciado ‘es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme’ [STC 41/2016, FJ 13 c)].

En todo caso, aunque la interpretación propuesta pudiera llegar a aceptarse, no por ello la disposición adicional decimosexta LBRL dejaría de incurrir en inconstitucionalidad. El supuesto de hecho que acarrearía la traslación competencial como consecuencia jurídica estaría regulado de modo excesivamente abierto a través del término ‘excepcionalmente’. La previsión impugnada podría aplicarse a situaciones críticas de gobierno en minoría y déficit presupuestario, pero no solo; también, a cualesquiera otras circunstancias que la junta de gobierno considerara ‘excepcionales’. Por eso, así interpretada, la disposición es tan abierta e indeterminada que no permite siquiera identificar los principios o bienes que podrían llegar a justificar los relevantes sacrificios impuestos al principio democrático”.

Por todo ello, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimosexta LBRL (introducida por la LRSAL), modulando los efectos de la sentencia: “De conformidad con el art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), esta declaración ‘no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada’ en los que se haya hecho aplicación de la mencionada disposición. Correspondiendo a este Tribunal precisar los efectos de la nulidad (STC 45/1989, de 20 de febrero), razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen en este caso acotar todavía más esos efectos: la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición controvertida habrá de producir efectos *ex nunc*, a partir de la publicación de la presente Sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ésta los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores, hayan o no devenido firmes en la vía administrativa”.

c) Y, en tercer lugar, la inconstitucionalidad se extendió al inciso: “El Consejo de Gobierno de”, incluido en el segundo párrafo, in fine, del artículo 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final primera de la LRSAL.

El Tribunal (FJ 7) reitera las argumentaciones ya contenidas en la anterior STC 41/2016: “Lo razonado en los fundamentos jurídicos 7 c) y 8 b) de la STC 41/2016 es enteramente trasladable a este proceso para estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso ‘El Consejo de Gobierno de’, incluido en el segundo párrafo, in fine, del art. 97 del texto refundido de la Ley de régimen local, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 27/2013”.

La STC 111/2016 contó con un voto particular.

6.2. Por su parte, la **STC 168/2016, de 6 de octubre** (ECLI:ES:TC:2016:168), resolvió el recurso de inconstitucionalidad 1995/2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los apartados 7 y 9 del artículo 1, el artículo 2.2, y las disposiciones adicional sexta y transitorias primera a cuarta de la LRSAL, por vulneración de la Constitución (artículo 149.1.18) y del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (artículos 6, 10.1.2 y 11.10), en términos similares a como ya había realizado en las dos anteriores SSTs; y, así, declaró extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta.³ (en cuanto al inciso: “Decreto del órgano de gobierno de”), todas de la LRSAL, así como de los siguientes incisos del artículo 26.2 de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.”.

6.3. Por su parte, la **STC 180/2016, de 20 de octubre** (ECLI:ES:TC:2016:180), resolvió el recurso de inconstitucionalidad 2001/2014, interpuesto por el Parlamento de Navarra contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 13, 16, 21, 30, 31 y 38 del artículo 1, las disposiciones adicionales novena y decimoquinta y transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la LRSAL, por vulneración de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra (artículos 148.1.1 y 148.1.2 CE y 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra), así como

por vulneración de las bases estatales (artículo 149.1.18 CE), y otros preceptos constitucionales (artículos 135, 137, 140 y 142 CE).

De conformidad con sus anteriores pronunciamientos el Tribunal también procedió a declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de la disposición adicional decimosexta de la LBRL (en la redacción dada por la LRSAL), y de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, así como de los incisos: “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en la disposición transitoria cuarta.³ y undécima, todas de la citada LRSAL.

6.4. A su vez, la **STC 44/2017, de 27 de abril** (ECLI:ES:TC:2017:44), dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los grupos parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto, contra los artículos 1 (apartados 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 21, 30, 31, 36 y 38) y 2 (apartados 2 y 3), las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta, y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la LRSAL

Es una reiteración de los anteriores pronunciamientos, declarando extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de los artículos 26.2 LBRL (según la LRSAL), en los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; el artículo 57 bis LBRL (según la LRSAL); la disposición adicional décima sexta LBRL (LRSAL); así como la disposición adicional undécima, párrafo tercero, de la LRSAL; las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la misma Ley; y los incisos: “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.³ y undécima, párrafo tercero, de la tan citada LRSAL.

6.5. Al estar resueltos, en las SSTC anteriores, todos los conflictos de constitucionalidad suscitados por el Parlamento de Andalucía, la **STC 45/2017, de 27 de abril** (ECLI:ES:TC:2017:45), dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad 2003/2014 interpuesto contra los apartados 3, 5, 8, 9, 10, 16, 17, 21, 25, 30, 31, 36 y 38 del artículo 1, los apartados 2 y 3 del artículo 2, así como las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera a cuarta y undécima de la LRSAL, por vulneración de las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, de la autonomía local constitucionalmente ga-

rantizada (artículos 137, 140 y 141.1 CE) y de otros preceptos constitucionales y estatuarios, sin nada reseñable.

Sin ninguna novedad, pues, el Tribunal Constitucional se limitó a declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 LBRL (en la redacción dada por la LRSAL) en los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; del artículo 57 bis LBRL (según la LRSAL); de las disposiciones adicional decimosexta y transitorias primera, segunda y tercera; y de los incisos: “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.³ y undécima, párrafo tercero, todas de la LRSAL.

6.6. En la **STC 54/2017, de 11 de mayo** (ECLI:ES:TC:2017:54), el Tribunal Constitucional dio respuesta, y resolvió, el recurso de inconstitucionalidad 1996/2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 28, 30 y 36 del artículo 1 y las disposiciones adicionales novena, primer apartado, undécima, decimoquinta, decimoséptima, así como transitorias primera a quinta y decimoprimera de la LRSAL, por vulneración de las competencias de la Generalitat [artículos 131, 136, 151.b), 160, 162 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña], su autonomía financiera (artículos 156 CE y 201 y 202 del Estatuto de Autonomía), la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE, así como artículos 84, 86 y 87 del Estatuto de Autonomía), las reservas de ley orgánica (artículos 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales y estatuarios.

De conformidad con los principios de seguridad jurídica y unidad de doctrina, el Tribunal volvió —una vez más— a declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 LBRL (según redacción dada por la LRSAL) —en los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”—; del artículo 57 bis LBRL, (introducido por la LRSAL); así como de la disposición adicional undécima, las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, y los incisos: “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.³ y undécima, párrafo tercero, todas de la LRSAL.

Y en segundo lugar, como novedad, el Tribunal procedió a declarar inconstitucionales y nulos los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis LBRL, que, como el 57 bis, había sido introducido en la misma por la LRSAL.

El artículo 104 bis de la LBRL pretendía contener el número de puestos de personal eventual ocupados por trabajadores no permanentes o de confianza en el ámbito local. A tal fin, distinguía siete tramos poblacionales (y tres subtramos más), fijando para cada uno el número máximo de puestos de trabajo de personal eventual que los ayuntamientos pueden incluir en sus plantillas (apartado 1). En relación con las diputaciones provinciales, el tope máximo se establecía por referencia a la escala anterior (apartado 2, primer inciso), y, para los cabildos y consejos insulares, se establecía específicamente que el número máximo “no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de Cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60 por 100 de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular” (apartado 2, segundo inciso). Para el “resto de Entidades Locales o de sus organismos autónomos”, se prohibía directamente que sus plantillas incorporen puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual (apartado 3). Por otra parte, el personal eventual de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares “tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado”; la asignación “con carácter funcional” a otros servicios o departamentos cabe “solo excepcionalmente”, si “así lo reflejare expresamente” el “reglamento orgánico” (apartado 4).

El Tribunal realiza unas consideraciones generales en relación, conjuntamente con los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL, que, según se expone, conectan con los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, habiendo señalado que “el artículo 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 artículos 31.2 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)” [STC 41/2016, FJ 3 a)]. Estas disposiciones limitaban el número de trabajadores eventuales y con dedicación exclusiva en las corporaciones locales, así como las retribuciones, dejando abiertos ciertos márgenes que podían ocupar los entes locales y las comunidades autónomas. Unos u otras podían concretar de diversos modos (o establecer condiciones adicionales a la fijación de) la cantidad de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones en las corporaciones locales, siem-

pre que respeten un tope máximo estatalmente determinado. El Tribunal, con carácter general, razona en los siguientes términos:

“Las normas recurridas, en principio, no fijan un tope único absoluto; determinan una larga serie de ellos a partir de umbrales poblacionales y reglas singularizadas para diputaciones, cabildos y consejos insulares. No obstante, respecto de los cabildos y consejos insulares, la propia Ley 27/2013 especifica que la ‘aplicación de esta Ley’ ‘se realizará en los términos previstos en su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera’ (disposición adicional decimosexta, apartados primero y segundo). A su vez, a través de las horquillas poblacionales, el legislador básico reconoce márgenes dentro los que cabe el ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La STC 111/2016, FJ 6 b), se refirió a esos espacios, aunque bajo una óptica distinta. Tras constatar la subsistencia de ‘márgenes suficientemente amplios’ para ‘ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación’, concluyó que la regulación controvertida ‘difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE)’”.

Y, en relación con el precepto impugnado concernido, el Tribunal señalaba:

“Del mismo modo, el artículo 104 bis, apartados 1 y 2, LBRL contiene directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza sin vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada ni las competencias autonómicas; establece topes máximos, en función de la población, que en todo caso permiten a las corporaciones locales contar con personal eventual.

En cambio, los apartados 3 y 4 de ese artículo establecen, no ya topes cuantitativos, sino prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas que inciden sobre el personal eventual de todas las corporaciones locales, incluidas las no necesarias. Por un lado, imponen que trabaje ‘exclusivamente en los servicios generales’ de la entidad local, prohibiendo así, con carácter general, su asignación ‘con carácter funcional’ a otros servicios o departamentos (art. 104 bis, apartado 4, LBRL). Por otro, prohíben directamente al ‘resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes’, incluyendo, por tanto, a las comarcas, que cuenten con este tipo de personal (art. 104 bis, apartado 3, LBRL). Se trata de reglas que penetran de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, establecien-

do un criterio unívoco que no admite las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La prohibición de que ‘el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes’ cuente con personal eventual se inserta en un ámbito donde el alcance de la legislación básica debe ser más limitado, no solo por referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a ‘entidades locales no necesarias o contingentes’ (p. ej., comarcas). 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) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes ‘entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia’ [SSTC 214/1989, FJ 4 b), y 41/2016, FJ 5].

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013, y desestimar la impugnación en todo lo demás”.

La STC contiene un voto particular de distintos magistrado rechazando los razonamientos antes expresados, y deduciendo que, de conformidad con la doctrina que exponían:

“[...] las previsiones recurridas no se ajustan al orden competencial en cuanto que establecen una regulación exhaustiva que no puede fundamentarse en la realización del principio de estabilidad presupuestaria y tampoco tratan de fijar coordenadas básicas que permitan compatibilizar las políticas autonómicas propias con la autoorganización local. La regulación aquí enjuiciada, al establecer una larga serie de reglas singularizadas según el tipo de corporación local y numerosos umbrales poblacionales, ha sobrepasado claramente la cobertura que proporciona el artículo 149.1.18 CE, pues se impide que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias sobre régimen local de modo que, a la vez, se preserve también el espacio que la Constitución garantiza a la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). Con ello hace imposible compatibilizar ambas premisas que, como se ha expuesto, aparecen de modo constante en decisiones de este Tribunal, alguna de ellas sumamente reciente.

Señalado lo anterior, fácilmente se comprenderá que los argumentos adicionales utilizados por la Sentencia para justificar la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados tampoco resulten convincentes.

[...]

Sobre el artículo 104 bis, apartados primero y segundo, LBRL la Sentencia se limita a afirmar que ‘contiene directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza sin vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada ni las competencias autonómicas; establece topes máximos, en función de la población, que en todo caso permiten a las corporaciones locales contar con personal eventual’. En nuestra opinión, además de apodícticas, dichas aseveraciones no tienen en cuenta que el artículo 149.1.18 CE permite al Estado establecer un modelo funcionarial común, pero no un sistema cerrado y uniforme, estableciendo criterios fijos vinculados a la población que eliminan virtualmente toda capacidad de intervención normativa en un ámbito de competencias normativas compartidas.

Por tanto, atendiendo a lo anteriormente expuesto, consideramos que hubiera debido estimarse la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 75 bis (apartados 1 y 2, párrafos primero y segundo), 75 ter y 104 bis (apartados 1, 2) LBRL, en la redacción dada por los apartados 18, 19 y 28 respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013”.

6.7. En la **STC 93/2017, de 6 de julio** (ECLI:ES:TC:2017:93), fue resuelto por el Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad 2006/2014, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 28, 30, 31, 36 y 38; el artículo 2, apartados 2 y 3; las disposiciones adicionales tercera, apartado primero, noveno, undécimo, decimoquinto, decimoséptimo, transitorias primera a sexta y undécima, y la disposición final segunda de la LRSAL, por vulneración de las competencias de la Generalitat [artículo 131, 136, 151.b), 160, 162 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña], su autonomía financiera [art. 156 CE; artículos 201 y 202 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE), las reservas de ley orgánica (artículos 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales y estatutarios.

De conformidad con los principios ya citados el Tribunal declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.9 de la LRSAL) en los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; del artículo 57 bis de la LBRL (según la LRSAL); de los apartados tercero

y cuarto del artículo 104 bis de la LBRL (según la LRSAL), de la disposición adicional decimosexta de la LBRL (según la LRSAL); de las disposiciones adicionales undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como de los incisos: “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.³ y undécima, párrafo tercero, todas de la LRSAL; y de la disposición adicional vigésima, apartado quinto, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la disposición final segunda de la LRSAL.

6.8. Por su parte, en la **STC 101/2017, de 20 de julio** (ECLI:ES:TC:2017:101), el Pleno del Tribunal Constitucional dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad 2043/2014, interpuesto por el Gobierno de Canarias, contra el artículo 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 30, 34, 36 y 38, el artículo 2, apartados 2 y 3, así como las disposiciones adicionales segunda, novena, decimoquinta y decimoséptima, transitorias primera a quinta y undécima, y finales cuarta y quinta, de la LRSAL, por vulneración de las competencias de la comunidad autónoma [artículos 30.3 y 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias], su autonomía financiera (art. 156 CE), la autonomía local (artículos 137 y 140 CE), las reservas de ley orgánica (artículos 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales.

El Tribunal se limita a declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la LBRL (en la redacción dada por la LRSAL) en los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; del artículo 57 bis de la LBRL (según la LRSAL); del artículo 104 bis, apartados tercero y cuarto, de la LBRL (según la LRSAL); de la disposición adicional decimosexta de la LBRL (según la LRSAL); de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, así como de los incisos: “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”, incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.³ y undécima, párrafo tercero, todas de la LRSAL.

La sentencia contiene un voto particular de uno de los magistrados, mostrando su “discrepancia con la fundamentación jurídica referida a la desestimación de la impugnación de los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis.1 y 2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, sobre topes con relación a las retribuciones de los miembros de las corporaciones

locales, los trabajadores con dedicación exclusiva y el personal eventual. Esa discrepancia ya fue puesta de manifiesto en el Voto particular formulado a la STC 54/2017, de 11 de mayo, al que me remito. Ahora bien, en el presente recurso, al igual que ya sucedió en la STC 93/2017, de 6 de julio, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 2006-2014, esa discrepancia no me ha impedido que en la globalidad de la valoración de la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia no me haya opuesto a su fallo”.

6.9. Por último, en la **STC 107/2017, de 21 de septiembre** (ECLI:ES:TC:2017:107), el Tribunal Constitucional desestimó el conflicto en defensa de la autonomía local 4292/2014, formulado por 2393 municipios, respecto del artículo 1, apartados 3, 8, 9, 16, 21, 25, 30, 31, 36 y 38, así como del artículo 2, apartados 2 y 3, de la LRSAL, por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE), declarando, como en pronunciamientos anteriores, extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la LBRL (según la LRSAL) en los incisos: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; y de la disposición adicional decimosexta de la citada LBRL (según la LRSAL).

7. Autonomía local y legislación sobre vivienda

Una referencia final debe realizarse a la STC 37/2022, de 10 de marzo (ECLI:ES:TC:2022:37), en relación con las denominadas áreas tensionadas de la Ley catalana de la vivienda, concepto que, como es sabido, también constituye un elemento básico en la Ley estatal, impugnada ante el Tribunal Constitucional.

En el recurso de inconstitucionalidad 6289/2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, se impugnaron determinados artículos y disposiciones adicionales de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

En concreto, la impugnación se refería, entre otros extremos, al artículo 3 de la Ley 11/2020, que regula el procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso, definidas en el artículo 2 como “los munici-

prios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población”, debido a las circunstancias previstas en el mismo precepto (media del precio de los alquileres de vivienda que experimente un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña; coste del alquiler que supere de media el 30 por ciento de los ingresos habituales de los hogares, o el 30 por ciento de la renta media de las personas menores de treinta y cinco años, o el incremento del precio de los alquileres en los cinco años anteriores al momento de la declaración; un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del índice de precios al consumo de Cataluña).

Los diputados recurrentes cuestionaron los apartados 2, 3 y 4 de la Ley catalana por considerar que vulneraban la competencia del Estado para la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE. En concreto, se señalaba que al permitir la Ley la asunción de esta competencia para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso a determinadas entidades locales no respetaría lo previsto en los artículos 7.4 y 25 LBRL, en punto a los requisitos para la atribución de competencias por los entes locales, ni tampoco el artículo 27 LBRL, en lo relativo a la delegación de competencias en los entes locales.

El Tribunal recordaba que, para poder apreciar la existencia de una infracción de esta naturaleza, es necesario comprobar las dos circunstancias que la sustentarían: “que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa”, citando, por todas, la STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6.

Pues bien, de conformidad con la anterior doctrina, y en relación con los preceptos concretos impugnados, el Tribunal señalaba:

“Los preceptos de la LBRL invocados por los recurrentes regulan los mecanismos de atribución a los entes locales de tres tipos de competencias distintas y excluyentes entre sí, a saber, competencias delegadas (art. 27 LBRL), competencias propias (art. 25 LBRL) y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (art. 7.4 LBRL). Resulta por ello necesario, a los efectos de fijar el precepto aplicable en

este caso, determinar qué tipo de atribución competencial realizan los apartados impugnados del art. 3 de la Ley 11/2020.

Por una parte, el apartado 4 no atribuye competencias a los entes locales, sino que únicamente regula la posibilidad de que el municipio o municipios afectados o los entes locales supramunicipales en los que estén integrados soliciten al departamento de la Generalitat competente en materia de vivienda, previo acuerdo del Pleno de la correspondiente corporación, la declaración de un área con mercado de vivienda tenso, lo que indudablemente guarda directa relación con los efectos que a dicha declaración vincula el art. 4 de la Ley 11/2020. En la medida en que este apartado 4 no atribuye competencias, no es susceptible de incurrir en vulneración de ninguno de los preceptos invocados de la LBRL y por tanto procede desestimar su impugnación.

De otro lado, los apartados 2 y 3 permiten que la competencia para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso sea ejercitada también por el Ayuntamiento de Barcelona y por el Área Metropolitana de Barcelona. Tal y como la ha configurado el legislador catalán, se trata de una competencia propia atribuida directamente por la Ley, lo que se confirma por las referencias del apartado 3 del mismo art. 3 a 'otra de las administraciones competentes'. Esto implica que debemos excluir que se trate de una delegación de competencias de las previstas en el art. 27 LBRL y que, por lo tanto, exista contradicción con este precepto. Esta misma consideración conduce a desestimar la impugnación basada en la supuesta contradicción con el art. 7.4 LBRL. Como hemos tenido ya oportunidad de aclarar, este precepto, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, fija los requisitos materiales y formales a que se somete el ejercicio, por parte de las entidades locales, de 'competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación' [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 d)]. Encontrándonos, sin embargo, ante una competencia propia específica, resulta claro que los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 no contradicen lo previsto en el art. 7.4 LBRL.

[...] Sobre el ámbito de aplicación del art. 25 LBRL, en su actual redacción (tributaria de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local) nos pronunciamos ya a través de la STC 41/2016, de 3 de marzo. Aclaremos entonces que las exigencias previstas en los apartados 3, 4 y 5 de dicho precepto resultan aplicables a 'la atribución de todas las competencias propias' [FJ 10 c)], esto es, sin limitarse a las relativas a la lista de materias del art. 25.2

LBRL ni diferenciar tampoco entre competencias consistentes en la tramitación de un procedimiento administrativo y otras con un contenido distinto.

[...] Estos rasgos particulares de la competencia atribuida por los apartados 2 y 3 impugnados permiten presumir su nulo impacto sobre el gasto de las administraciones públicas -impacto que es presupuesto para la aplicación de las exigencias formales de los artículos 25.3 y 25.4 LBRL-, sin que los diputados recurrentes hayan hecho alegación precisa alguna para justificar el posible incremento de gasto. En defecto del levantamiento de tal carga argumentativa, y dado que no corresponde a este tribunal reconstruir de oficio las demandas (por todas, STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2), ha de prevalecer la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente (así, por ejemplo, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1; 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2)".

Por todo ello, se termina rechazando la inconstitucionalidad de los preceptos de la legislación catalana impugnada.