

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11127 *Pleno. Sentencia 180/2016, de 20 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 2001-2014. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Competencias sobre régimen local: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (STC 111/2016).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2001-2014 interpuesto por doña Silvia Doménech Alegre, Letrada del Parlamento de Navarra, en la representación que por su cargo ostenta, contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 13, 16, 21, 30, 31 y 38 del art. 1, las disposiciones adicionales novena y decimoquinta y transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad en la Administración local, por vulneración de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra (arts. 148.1.1.^a y 148.1.2.^a CE y art. 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; en adelante, LORAFNA), por vulneración de las bases estatales (art. 149.1.18.^a CE), y otros preceptos constitucionales (arts. 135, 137, 140 y 142 CE). Ha sido ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de marzo de 2014, doña Silvia Doménech Alegre, Letrada del Parlamento de Navarra, en la representación que por su cargo ostenta, comisionada al efecto por el Pleno de la Cámara, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El recurso de inconstitucionalidad realiza una serie de consideraciones generales sobre (i) la legitimación del Parlamento de Navarra para la impugnación de normas estatales con fuerza de Ley, (ii) sobre el contenido y alcance de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y (iii) acerca de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local contenidas en la norma y su repercusión en el sistema competencial del Régimen Foral Navarro, analizando, en concreto, el fundamento constitucional del marco normativo en el que se inserta, la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de administración local, y la especial aplicación a la Comunidad Foral de la Ley 27/2013.

La legitimación autonómica estriba en la existencia de una conexión material entre los preceptos de la Ley estatal que se impugnan y el ámbito competencial autonómico. Los preceptos afectados hacen referencia al régimen jurídico aplicable a las entidades locales, materia sobre la que la Comunidad Foral ostenta competencias dimanantes de la LORAFNA.

Con la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se pretende adaptar la normativa básica en materia de Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, en cumplimiento del art. 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Para ello se señalan cuatro objetivos: (i) definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, de manera que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública; (ii) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local; (iii) ejercer un control económico-presupuestario más riguroso, reforzándose a tal fin el papel de la función interventora en las entidades locales, y (iv) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Para lograr estos objetivos la Ley 27/2013 modifica la 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), así como el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Por otra parte, la Ley incluye una serie de disposiciones adicionales y de disposiciones transitorias, entre las que destacan las referidas a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a servicios sociales, que quedan referenciadas al que será el nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales.

Respecto de la repercusión de los preceptos impugnados en el sistema competencial del régimen foral navarro se analiza, en primer lugar, el fundamento constitucional de la Ley y el marco normativo en el que se inserta. Así, la norma legal se basa en las competencias atribuidas al Estado en los apartados 14 –hacienda general y deuda del Estado– y 18 –bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios– del art. 149.1 CE. Sin embargo, a pesar de la estrecha vinculación de la reforma operada por la Ley 27/2013 a las exigencias derivadas de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no se invoca el art. 135 CE, ni el art. 149.1.13 CE. Esto se debe a que, si bien el art. 135 CE contempla un mecanismo a concretar en garantía de la efectividad del principio de estabilidad, la mera invocación de la finalidad consagrada por este precepto constitucional no autoriza al Estado, al socaire de la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE, a dictar cualesquiera disposiciones transversales que afecten a materias que sean competencia de las Comunidades Autónomas. Es decir, las facultades estatales podrán afectar al ámbito de decisión autonómico siempre que se desvíen del objetivo fijado o lo incumplan, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pero lo que no cabe es sustituir tales mecanismos preferentes por medidas legales preventivas, con vigencia nacional uniforme, emanadas por el Estado, en materias sobre las que carece de competencia. En otras palabras, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están obligados por el art. 135 CE a adoptar las disposiciones dirigidas a realizar el objetivo de estabilidad presupuestaria, pero habrán de hacerlo en legítimo ejercicio de las competencias de cada uno.

En el reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de Administración Local se destaca que la LORAFNA contiene una previsión singular, desarrollada por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que regula el régimen local de Navarra con respeto al marco básico de la Ley de Bases de Régimen Local sin olvidar las peculiaridades derivadas de sus derechos históricos.

Finalmente, la especial aplicación a la Comunidad Foral de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se concreta en la disposición adicional segunda

de la norma de manera similar a como se realiza en la disposición adicional tercera de la Ley de Bases de Régimen Local y en la disposición final tercera de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Tras estas consideraciones, el recurso de inconstitucionalidad divide en dos bloques la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados: el primero, por vulnerar el espacio competencial autonómico de la Comunidad Foral y, el segundo, por lesionar la autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

A) En el primer bloque se entiende que diversas previsiones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local vulneran el espacio competencial autonómico de la Comunidad Foral por cuanto el Estado deja de ser garante de la autonomía para municipios y provincias y pasa a impedir o dificultar la mejora y ampliación de la autonomía local por las Comunidades Autónomas. La Ley no fija un mínimo frente a la posible actuación autonómica que pueda afectar a la autonomía local, sino que, en realidad, se restringe o se prohíbe la posibilidad de una legislación autonómica deferente con la autonomía local, singularmente con la municipal.

Desde este presupuesto, el recurso de inconstitucionalidad impugna los siguientes artículos:

a) El artículo primero, 5, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que da una nueva redacción al art. 13 LBRL, sobre modificación del régimen de creación, supresión y fusión de municipios, se impugna por contravenir las bases estatales del art. 149.1.18.^a CE y vulnerar los arts. 148.1.^a CE y 46 LORAFNA.

El nuevo art. 13 LBRL habría desbordado los límites del art. 149.1.18.^a CE al contener una regulación detallada de la fusión de municipios que deja fuera del proceso a las Comunidades Autónomas y les impide desarrollar una política propia a partir de los principios establecidos por el legislador estatal.

En concreto, se impugnan las medidas de fomento de la fusión de municipios contempladas en el art. 13.4 LBRL, por resultar contrarias a la doctrina constitucional sobre la gestión de subvenciones contenida en la STC 13/1992, según la cual las políticas de fomento deben respetar la distribución constitucional de competencias para que el poder de gasto no altere la delimitación competencial, es decir, para impedir que el Estado menoscabe las competencias autonómicas. El Estado podrá consignar subvenciones, señalando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento, pero sin descender a una regulación pormenorizada que impidiese el ejercicio de la competencia autonómica.

También se impugna el art. 13.6 LBRL, que prevé un convenio de fusión de los municipios que culmina con la aprobación por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados, sin intervención alguna de la Comunidad Foral como Administración competente en materia de alteración de los términos municipales, sin perjuicio de las bases estatales. En la medida en que este artículo se interprete de manera que se excluya a la Comunidad Foral del proceso de decisión, se estará vulnerando la competencia foral sobre alteración de términos municipales. En este sentido, se argumenta que, cuando el art. 13.4 LBRL dispone que los municipios podrán acordar su fusión mediante convenio, parece que está atribuyendo la decisión final sobre la fusión a los propios Ayuntamientos y la normativa autonómica («sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica») reduce su alcance a determinar el procedimiento, pero no la decisión final que, según la normativa estatal impugnada, correspondería solo a los municipios.

b) El artículo primero, 7, de la Ley 27/2013, que incluye el nuevo art. 24 bis LBRL, sobre modificación del régimen de las entidades de ámbito territorial inferior, se impugna por vulnerar los arts. 149.1.18.^a y 148.1.2.^a CE y 46 LORAFNA.

El precepto estaría limitando injustificadamente la libertad autonómica de creación de este tipo de entes en contra de la doctrina constitucional (STC 214/1989) y de los arts. 149.1.18.^a y 148.1.2.^a CE y 46 LORAFNA, dejando sin contenido su facultad para crear entes locales menores con personalidad jurídica propia, cuyo ejercicio, el Tribunal

Constitucional ha desvinculado al Estado y, por tanto, no encuentra cobertura en el art. 149.1.18.ª CE.

c) El artículo primero, 8, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que da una nueva redacción al art. 25 LBRL, sobre las materias de competencia propia de los municipios, así como la disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, se impugnan por cuanto a través de ellas se atribuyen a las Comunidades Autónomas la titularidad de competencias propias de los municipios, con contravención de las bases de los arts. 149.1.18.ª CE y 46 LORAFNA.

La impugnación del art. 25 LBRL se circunscribe a su posible aplicación directa, obviando los efectos que sobre este precepto debe tener necesariamente la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, que establece el régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra, permitiendo que la Comunidad Foral pueda atribuir otras competencias propias a los Municipios y al resto de las Entidades Locales de Navarra, complementarias de las que el Estado ha decidido con carácter básico. Es decir, si el art. 25 LBRL se entiende aplicable a la Comunidad Foral íntegramente, interpretando que la regulación básica impide a la Comunidad Foral ampliar las competencias propias de los entes locales navarros, y que no tienen más competencias propias que las derivadas del listado del art. 25.2 LBRL, este precepto será inconstitucional por vulnerar la competencias de la Comunidad Foral (art. 46 LORAFNA) y exceder de las bases del art. 149.1.18.ª CE.

d) El artículo primero, 10, de la Ley 27/2013, que da una nueva redacción al art. 27 LBRL, sobre delegación de competencias de las Comunidades Autónomas en los municipios, así como, por conexión, el artículo primero, tres, de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al art. 7.3 LBRL, en relación a los elementos a incluir en la delegación, y la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, se impugnan por cuanto todos ellos vulneran la autonomía de las Comunidades Autónomas reconocida en el art. 137 CE y suponen una extralimitación de las bases estatales (art. 149.1.18.ª CE) y, por tanto, vulneran el art. 46 LORAFNA.

El art. 27 LBRL regula tan detalladamente las condiciones y el procedimiento de delegación de competencias en los municipios, que se vulnera la autonomía de las Comunidades Autónomas (art. 137 CE) y se extralimita en el ejercicio de la competencia básica estatal. La delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y el Estado no puede restringirla cuando afecta a materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

El art. 7.3 LBRL también sería inconstitucional por vulnerar la autonomía de las Comunidades Autónomas (art. 137 CE) en cuanto a los elementos a incluir en la delegación. No se puede imponer a otra Administración, en este caso a la autonómica, cómo debe actuar en relación a competencias delegadas, esto es, competencias de titularidad autonómica.

La disposición adicional novena de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local desbordaría el art. 149.1.18.ª 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 artículo primero, 16, de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al art. 57 LBRL, sobre la regulación de los consorcios, se impugna por extralimitación de las bases estatales (art. 149.1.18.ª CE).

Se trataría de una materia de competencia autonómica, de manera que 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 autonómica, 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 artículo primero, 21, de la Ley 27/2013, que da una nueva redacción al art. 85.2 LBRL, sobre las formas de gestión de los servicios públicos, se impugna por extralimitación de las bases estatales (art. 149.1.18.ª CE).

El art. 85.2 LBRL se impugna únicamente respecto a su posible aplicación directa, obviando la previsión contenida en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013. Por tanto ese precepto se entenderá inconstitucional en la medida que se aplique a la Comunidad Foral obviando la precitada disposición adicional, pues en ese caso se produciría una vulneración de las competencias de la Comunidad Foral (art. 46 LORAFNA) con exceso de las bases del art. 149.1.18.ª CE. La prelación de unas formas de gestión de los servicios públicos sobre otras no puede considerarse incluidas en los principios básicos que corresponde establecer al Estado y dejar a la Comunidad Foral sin espacio normativo para el desarrollo de esas bases.

g) La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, que regula la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio, se impugna por vulnerar las competencias autonómicas sobre las corporaciones locales (art. 148.1.2.ª CE) y la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.ª CE), con extralimitación de las bases estatales del art. 149.1.18.ª CE y vulneración del art. 46 LORAFNA.

La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 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 y 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.ª CE).

h) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, que regula las mancomunidades de municipios, se impugna por vulnerar las competencias autonómicas sobre corporaciones locales (art. 148.1.2.ª CE) y auto organización (art. 148.1.1.ª CE) con extralimitación de las bases estatales (art. 149.1.18.ª CE) y vulneración del art. 46 LORAFNA.

La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 incurriría en inconstitucionalidad porque, de un lado, se restringen las competencias autonómicas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de servicios públicos, vulnerándose así las competencias de la Comunidad Foral para fijar las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre entes locales, excediendo los límites en que puede desenvolverse la legislación básica; y, de otro, se vulneraría la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1.1.ª CE) al asignar al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma la función de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de tales mancomunidades sin permitirles regular el correspondiente procedimiento en ejercicio de su competencia.

B) En el segundo bloque se afirma la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley 27/2013, por lesionar la autonomía local (arts. 137, 140 y 142 CE):

a) El artículo primero, 3, de la Ley 27/2013, que da una nueva redacción al art. 7.4 LBRL, sobre ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se impugna por exigir dos informes vinculantes de otras Administraciones para que el municipio puede ejercer competencias distintas a las propias y delegadas.

En esta disposición se hace depender el ejercicio de las denominadas competencias impropias, de la emisión de dos informes de otras Administraciones en los que, en definitiva, se valora la oportunidad de ese ejercicio competencial por parte del municipio. De esta forma se están introduciendo controles sobre la actuación de los municipios que son, en puridad, controles de oportunidad sin parámetros definidos, no controles de legalidad y, en consecuencia, vulneran la garantía constitucional de la autonomía local.

De otro lado, condicionar el ejercicio de competencias municipales impropias a los requisitos de estabilidad y sostenibilidad, condena al gobierno local a observar estos requisitos para la prestación de cada servicio o ejercicio de cada competencia, desconociendo que la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera configura la sostenibilidad, no en función de actuaciones particulares, sino del conjunto de la Hacienda municipal. En definitiva, no cabe exigir como condición previa a una determinada competencia el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.

b) El artículo primero, 16, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que da una nueva redacción al art. 57.3 LBRL, sobre la constitución de consorcios entre un ente local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, se impugna por establecer condicionantes que limitan sin razón suficiente la potestad de autoorganización de aquél.

Se traslada al municipio la carga de demostrar que, con el consorcio, se permite una asignación más eficiente de los recursos económicos y no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera. Sin embargo, el legislador básico estatal no incluye ninguna justificación o «razón suficiente» (en términos de la STC 214/1989) para introducir esta limitación a la capacidad de autoorganización del municipio en la prestación de sus servicios, de manera que se está lesionando la autonomía de los municipios para decidir sobre la «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE). Esta restricción choca igualmente con el derecho de los municipios a asociarse para el cumplimiento adecuado de sus competencias, derecho reconocido en el marco de la autonomía local por la Carta Europea de la Autonomía Local.

c) El artículo primero, 21, de la Ley 27/2013, que da una nueva redacción al art. 85.2 LBRL, sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales, se impugna por cuanto prioriza determinadas formas de gestión, sin aducir justificación, o «razón suficiente» para limitar la potestad de autoorganización de los entes locales. Al primarse la gestión por la propia entidad local o el organismo autónomo local frente a la entidad pública empresarial o la sociedad mercantil local (todas ellas opciones permitidas por el ordenamiento jurídico aplicable a los entes locales) se está limitando la capacidad de autoorganización del municipio sin ninguna justificación específica para ello, más allá de presunciones implícitas. Con esta disposición se está condicionando la capacidad de decisión de la entidad local, debilitando con ello la «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE) sin justificar la razón (en términos de la STC 214/1989).

d) El artículo primero, 30, de la Ley 27/2013, que introduce el art. 116 bis LBRL, sobre el contenido y seguimiento del plan económico-financiero que deben elaborar los gobiernos locales cuando incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, precisando las medidas que deben adoptar las corporaciones locales, se impugna por cuanto se limita su autonomía para determinar los medios o vías para corregir el exceso de déficit, endeudamiento o gasto, y se contradice, a su vez, el art. 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con vulneración del art. 135 CE en el sentido apuntado, a contrario, por la STC 134/2011 [FJ 14 a)].

El nuevo art. 116 bis LBRL incorpora una regulación de los planes económico-financieros para las entidades locales distinta a la establecida en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, innovando y adicionando sustancialmente el contenido que se exigirá a los planes municipales. Se restringe de forma absolutamente desproporcionada la autonomía local con la pormenorizada y casuística enumeración de las medidas que inexcusablemente han de llevarse ahora al plan económico-financiero. Mientras que el art. 21.2 Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en lógica correspondencia con el necesario respeto a la autonomía de las entidades territoriales constitucionalmente garantizada, deja un amplio margen de maniobra a la Administración incumplidora para fijar los «medios» o las «vías» a través de las cuales se corregirá el exceso de déficit, de endeudamiento o de gasto, el nuevo art. 116 bis.2 LBRL comprime –hasta anularlo– el espacio de libre decisión de los gobiernos locales, al imponer pormenorizadamente a la entidad local las concretas medidas que han de llevarse al plan.

También es cuestionable esta disposición desde la perspectiva de la regulación constitucional de las fuentes del Derecho. El nuevo art. 116 bis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local contradice la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a la que remite la Constitución para establecer los supuestos excepcionales de superación de los límites de déficit y deuda entre las distintas administraciones (por ello, también de la administración local) así como la forma y plazo de corrección de las desviaciones que pudieran producirse [art. 135.5.a) CE].

Por último se señala que el art. 135.5 CE reserva a una Ley Orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere este artículo, así como la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por tanto, en la medida que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local incorpora medidas concretas de corrección para el caso de incumplimiento, se entiende que el art. 116 bis en sus apartados 2 y 3, vulneran el art. 135.5 CE, por no tener rango de Ley Orgánica.

e) El artículo primero, 31, de la Ley 27/2013, que introduce el art. 116 ter LBRL, sobre el «coste efectivo de los servicios», se impugna por cuanto lesiona la dimensión financiera de la autonomía local. Por conexión, también se impugna el artículo primero, trece, de la Ley 27/2013, que modifica el art. 36 LBRL, por cuanto permite trasladar la prestación de servicios municipales a otra administración como consecuencia del «coste efectivo del servicio», lesionando con ello igualmente la dimensión financiera de la autonomía local.

La Ley que se recurre altera la relación entre medios (el coste) y el fin (el ejercicio de la competencia para la prestación del servicio), erigiendo el coste, específicamente su rebaja, en el único fin. Es decir, se prima la prestación de servicios a coste efectivo bajo, frente al ejercicio de las competencias por parte de su titular, con la consecuente lesión de la autonomía local. Ello choca frontalmente con la dimensión financiera de la autonomía local protegida por la Constitución (SSTC 32/1981; 109/1998, FJ 10; 48/2004, FJ 10; 13/1992, FJ 7, y 68/1996, FJ 10), pues es inherente a la noción constitucional de autonomía priorizar entre los diversos servicios públicos y, por tanto, optar por incrementar el nivel de prestación de aquellos que el ente autónomo considere pertinente, en función de las concretas condiciones socioeconómicas del municipio o de las propias demandas de los vecinos.

El criterio del coste efectivo puede ser un criterio a utilizar por el nivel de gobierno responsable de garantizar la suficiencia financiera municipal, al objeto de dotarles de un montante de recursos «mínimo» que asegure un nivel estándar de prestación de los servicios. Pero siempre en el bien entendido de que ese «mínimo» puede ser mejorado por el municipio recurriendo a la reasignación de los recursos entre los diversos servicios o a las fuentes de financiación propias. Es decir, determinar que coste va a asignarse a cada uno de los servicios constituye, inequívocamente, una decisión política consustancial a un ente dotado de autonomía. La autonomía local protegida por la Constitución se proyecta igualmente en la vertiente de los ingresos [SSTC 19/1987, FJ 4; 221/1992, FJ 8, y 233/1999, FFJJ 10 b) y 18].

f) El artículo primero, 38, de la Ley de racionalización y sostenibilidad en la Administración local, que introduce una nueva disposición adicional decimosexta LBRL, en la que se prevé la aprobación por la junta de gobierno local de acuerdos que normalmente corresponden al Pleno –en concreto, para aprobar el presupuesto municipal, el plan económico financiero, el plan de saneamiento o la entrada en mecanismos extraordinarios de financiación–, se impugna por cuanto se lesiona el principio democrático representativo al excluirse a la oposición de la participación en decisiones fundamentales del municipio.

Cuando la Ley permite que decisiones fundamentales como la aprobación de los presupuestos, entre otros, pueda hacerse por la junta de gobierno local, sin la participación del Pleno en el que se reside el principio representativo, y con la exclusión de los concejales de la oposición, se está lesionando el principio democrático con clara vulneración del art. 140 CE que incluye la opción constitucional por una administración democrática. Ese desapoderamiento del Pleno se produce ante una situación como la no aprobación en primera votación que, aunque se califique de excepcional, debe considerarse ordinaria en el funcionamiento democrático de una entidad pública.

A mayor abundamiento, la previsión de que los planes económico-financieros puedan ser aprobados por la Junta de Gobierno y no por el Pleno, supone una contradicción con la Ley Orgánica prevista en el art. 135 CE. De acuerdo con el art. 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estos planes deberán ser aprobados por el Pleno de la Corporación y esa previsión del legislador orgánico, al que remite el art. 135.5 CE, no puede ser contradicha por la legislación básica local.

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, en 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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 dedica una primera parte a contextualizar el objeto del recurso y a describir el sentido de la reforma que lleva a cabo la Ley 27/2013, con exposición de los títulos competenciales afectados, dedicando una especial referencia al título derivado del art. 135 CE en relación con el recogido en el art. 149.1.13.^a CE. A continuación aborda, precepto por precepto, la defensa de la constitucionalidad de esta Ley teniendo en cuenta el particular régimen foral de Navarra y comienza con una serie de consideraciones generales destinadas a plantear el sentido de la reforma legal operada por la 27/2013.

El art. 135 CE, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La reforma persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, 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. La Ley de Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen

legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. Para acreditar lo dicho se aporta como documento núm.1 la memoria de impacto normativo de la Ley en la que se cuantifican los objetivos económicos de la reforma.

La 27/2013 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 Ley 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 sustentarían 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 que concretan 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.ª CE, por otro, no son coextensos» (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2, y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8).

En base a este título competencial corresponde al Estado el desarrollo normativo del nivel local de gobierno, en virtud de la competencia que ostenta sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» ex artículo 149.1.18.ª CE [SSTC 4/1981, FFJJ 1 B) y 3 y 32/1981, FJ 5]. De este modo, la normativa estatal sobre régimen local amparada en el artículo 149.1.18.ª CE «tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas» (SSTC 213/1988, FJ 2 y 259/1988, FJ 2). Es decir, en virtud de este título competencial, y de acuerdo con la doctrina constitucional, corresponde al Estado establecer la garantía institucional básica que asegure a los entes locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses, fijando unas directrices que primen los principios de descentralización y máxima proximidad a la gestión administrativa de los ciudadanos, reglas básicas que las Comunidades Autónomas, en virtud de sus competencias estatutarias en materia de «régimen local», podrán desarrollar y ejecutar.

El art. 149.1.14.ª 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 la 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 Ley 27/2013 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.ª CE.

La Ley 27/2013 no cita específicamente el art. 149.1.13 CE, sobre ordenación general de la economía, pero, en realidad, sería el «título fundamental» 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 la Ley de Bases de Régimen Local. 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 Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local 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, y 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).

Todas las medidas de contención de gastos, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera han de aplicarse en todo el sector público. Por ello, este título competencial justifica una mayor extensión de la normativa básica sobre la materia e incide y refuerza la competencia estatal para regular el régimen jurídico local. Todo ello, en el contexto de necesidad de superar una organización administrativa que dificulta la estabilidad presupuestaria y la solvencia financiera de las entidades locales.

A continuación, el Abogado del Estado se refiere a la adaptación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local al régimen foral navarro pues el recurso del Parlamento Foral de Navarra se centra, casi exclusivamente, en la afectación a las peculiaridades de su régimen foral de las previsiones de la Ley 27/2013, que asume las particularidades del régimen foral navarro cuando, en su disposición adicional segunda, bajo el título «Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra», prevé el régimen de aplicación de sus preceptos. Esta disposición contiene importantes excepciones al régimen común introducido por la Ley 27/2013, que tratan de coherente la finalidad de dicha Ley con las especialidades forales, no sólo en el ámbito del régimen local, sino también en el ámbito de la función pública o en aspectos financieros, coherenciándose así con lo establecido en la disposición final tercera de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

Para el caso de apreciarse «contraposición» entre la LORAFNA y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, habría de entenderse que prevalece la legislación básica trasladando, a tal fin, *mutatis mutandis*, la relación entre los Estatutos de Autonomía y la legislación básica analizada en la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la cual insiste en la doctrina del «carácter bifronte del régimen local» al señalar (FJ 36) que, «en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18.ª CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones locales ... aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18.ª CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales».

Ello no quiere decir que las previsiones estatutarias queden desprovistas de contenido por la legislación básica. Las previsiones estatutarias interiorizan el régimen local para

cada Comunidad Autónoma en el sentido de que delimitan los ámbitos materiales y proporcionan guías de actuación al legislador autonómico, pero todo ello, en el marco de la normativa básica estatal. Ahora bien, en caso de contraposición entre las normas autonómicas y la legislación básica estatal, debe prevalecer esta última (tal y como se desprende también de las SSTC 103/2013 y 143/2013).

Partiendo, en definitiva, de que no existe vulneración del régimen foral de Navarra en los artículos impugnados dada la salvedad establecida en la disposición adicional de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, o que, en caso de existir contradicción ha de entenderse salvada por la prevalencia de la legislación básica estatal, y salvo que el recurso se formule con carácter exclusivamente preventivo, o buscando únicamente la interpretación por parte del Tribunal, lo cual es contrario a la doctrina del Tribunal sobre el planteamiento de los recursos de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado se refiere específicamente a continuación a cada una de las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad del modo siguiente:

a) Respecto del artículo primero, ocho, de la Ley 27/2013, que da una nueva redacción al art. 25 LBRL, sobre las materias de competencia propia de los municipios, así como la disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, 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.^a CE, «corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal» (STC 103/2013, FJ 5). 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. 135, 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). Esta regulación constituye globalmente un sistema coherente que satisface el contenido o núcleo básico institucional del concepto de autonomía local, reconocido y garantizado por la Constitución.

La Ley de Bases de Régimen Local 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 artículo 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.

La STC 32/1981, de 28 de junio, consideró que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes Locales constitucionalmente

necesarios (FJ 1). Debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos, entre otras cuestiones, a las competencias locales, encontrando cobertura constitucional a esta encomienda estatal en el concepto mismo de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19, y 27/1987, de 27 de febrero, FJ 12), por cuanto dicha expresión obliga a las Administraciones locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

El objetivo del art. 25.2 LBRL, tras la reforma también, es garantizar un mínimo funcional a la actividad de los municipios en los asuntos de interés local. Es sobre todo, una garantía básica de autonomía municipal frente a las leyes autonómicas. Pero en forma alguna es un límite a las competencias sectoriales municipales, ni incluye un juicio de desvalor, o subsidiariedad, sobre otras competencias no incluidas en el listado del artículo 25.2 pero que tanto el Estado como la respectiva Comunidad Autónoma también puedan incluir en el acervo competencial municipal.

Este artículo no es una mera norma de atribución de competencias municipales concretas, sino una norma sobre el régimen jurídico de las competencias locales, lo cual está claramente amparado por la competencia estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, conforme al título competencial del art. 149.1.18 CE. A través de ese artículo 25.2, el Estado identifica una serie de materias donde está presente el interés local y exige a los legisladores, del propio Estado o de las Comunidades Autónomas, que en función de ese interés local atribuyan competencias a los municipios.

b) Respecto de la disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, a pesar de ser formalmente impugnadas en el recurso, el Abogado del Estado considera que no se desarrolla en la demanda la argumentación mínima necesaria para fundamentar su inconstitucionalidad, por lo que han de entenderse excluidas de este recurso.

c) Respecto del artículo primero, diez, de la Ley 27/2013, que da una nueva redacción al art. 27 LBRL, sobre delegación de competencias autonómicas en los municipios, así como, por conexión, el artículo primero, tres, de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al art. 7.3 LBRL, más que producir un efecto reductor, constituye una modificación del sentido o de la funcionalidad en la atribución de competencias a los municipios. La posibilidad de delegación por el Estado o por las Comunidades Autónomas se configura, según la nueva Ley, como un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales.

El carácter básico del nuevo tratamiento jurídico del art. 27 LBRL supone que no haya razón alguna para considerar que se exceda de la competencia estatal conforme al art. 149.1.11.ª CE ni que sus previsiones sean contrarias al núcleo esencial de la autonomía local, y ello en la medida en que de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del mismo art. 27, resulta necesaria la aceptación de la delegación por parte del municipio receptor para la efectividad jurídica de la misma.

La nueva regulación, configurada bajo los títulos competenciales del art. 149.1.18ª y 14.ª CE, se hacía precisa tras la reforma del art. 135 CE y en este sentido, los apartados 4, 6 y 7 del art. 27 LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, participan o se hallan inspirados por los principios del art. 135 CE.

Los criterios o condiciones de eficacia de la delegación de las competencias que pueden operarse a favor de los municipios conforme al art. 27 LBRL en sus apartados 4, 6 y 7, son condicionamientos legales que operan a partir de la nueva configuración que el art. 135 ha producido a nivel de legalidad constitucional, y se traducen en legislación ordinaria básica en el texto de la nueva Ley 27/2013, bajo la cobertura de las reglas competenciales 14 (hacienda general) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) del art. 149 CE, a partir del sustrato material asimismo de los arts. 137, 140 y 141 de la CE. Es decir, 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.

Las competencias susceptibles de delegación conforme al nuevo art. 27 LBRL suponen una forma de entender en un sentido más funcional la posición institucional de las Entidades Locales pues, tras la reforma del art. 135 CE, el concepto básico de autonomía

local deja de tener un significado estático para configurarse de una manera más bien evolutiva o dinámica, susceptible de ser desarrollado y modulado sobre la base de los ámbitos competenciales previamente determinados por la ley como competencias susceptibles de delegación. Téngase en cuenta que el art. 7.1 LBRL, determina que «[l]as competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación». Una vez atribuida la delegación puede decirse, *grosso modo*, que son competencias de las entidades locales en la medida en que la ley debe garantizar su ejercicio con un margen de autonomía. Esto entra dentro del margen de libertad de configuración de legislador básico sobre régimen local general.

Como indicó la STC 32/1981, de 28 de julio, corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación con los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios (es decir, municipios, provincias e islas). Y ello porque, como titulares del derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las corporaciones locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho (doctrina que ha sido confirmada posteriormente por las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio; 134/2011, de 20 de julio, y 132/2012, de 19 de junio).

En consecuencia, como ha expuesto el Consejo de Estado en dictámenes núms. 567/2013, de 24 de mayo, y 338/2014, de 22 de mayo, a la vista de la doctrina constitucional invocada, es el legislador estatal quien, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18.^a CE, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones de estos entes entre sí y con otras Administraciones públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local.

d) Estos mismos criterios abonan la constitucionalidad de la nueva redacción del art. 7.3 LBRL, en cuanto que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las entidades locales el ejercicio de sus competencias. No dispone ese precepto básico estatal de las competencias propias y exclusivas de las Comunidades Autónomas, de manera que no atenta, como pretenden los recurrentes, contra el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas ex art. 137 CE, sino que tan sólo prevé una posibilidad general, susceptible de un eventual ejercicio.

e) Sobre la constitucionalidad del artículo primero, apartado tres, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en la redacción que da al art. 7.4 LBRL, señala el Abogado del Estado que la novedad que supone la referencia en este precepto a competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, no supone la consagración de una nueva categoría de competencias de las entidades locales.

Tras la aprobación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local se sigue reconociendo a las entidades locales en el art. 2.1 LBRL su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, aunque adecuando ahora su ejercicio no ya sólo a los principios de descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos, sino también a los de eficacia y eficiencia, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, acordes con el nuevo canon de constitucionalidad que se introduce a partir de la reforma constitucional que dio nueva redacción al art. 135 CE, para adecuarlo a los criterios de estabilidad y contención del déficit público establecidos por la Unión Europea.

Para el Abogado del Estado, nada en la Constitución obliga a que la ley atribuya una competencia universal o general a los municipios, de manera que la fijación a priori de un listado de competencias municipales por el legislador ordinario, como hace el art. 25.2 o

el 27.2 no vulnera en modo alguno la garantía institucional básica reconocida por la Constitución y plasmada a través unos preceptos constitucionales que no han delimitado cuáles son las competencias de las entidades locales.

La expresión «en todo caso», que figura tanto en el inciso inicial del apartado 2 del artículo 25, al enumerar las competencias propias de los municipios, y en el apartado 1 del artículo 26, en la enumeración de los servicios que las entidades locales municipales deberán prestar, no debe interpretarse en el sentido materialmente restrictivo y limitador de que esos listados de ámbitos materiales operen como listados excluyentes.

Esos artículos de la Ley establecen una concreción de la función constitucional atribuida al legislador básico sobre régimen local, consistente en garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, reconocida constitucionalmente a los municipios.

No cabe confundir conceptualmente, reducción o constricción de las competencias de las Administraciones públicas, con la racionalización de su ejercicio que la reforma operada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local trata de alcanzar. La clarificación y simplificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con la de otras Administraciones, así como la racionalización de la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero, se configuran como dos de los objetivos que se pretenden alcanzar con la Ley según pone de manifiesto su preámbulo.

No limita ni resulta contrario al concepto de autonomía local que el nuevo art. 7.4 LBRL exija como requisito para que siga admitiendo la posibilidad de que las entidades locales ejerzan competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el que no se ponga en riesgo, como dice el mismo artículo, la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

El nuevo parámetro de constitucionalidad del art. 135 CE inspira forzosamente el aspecto funcional del régimen de atribución de competencias a las entidades locales previsto en la Ley 27/2013. La nueva regulación trae causa de la necesidad de adaptar la normativa local a las previsiones de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada precisamente en desarrollo del art. 135 CE. Así, dice el preámbulo de la misma Ley 27/2013 que «la reforma del art. 135 CE, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas ... Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero».

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de estabilidad presupuestaria establecido en el art. 135 CE contiene «un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia del Estado– y de las Comunidades Autónomas», constituyendo además, y esto es lo decisivo, «un nuevo canon de constitucionalidad» (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha entendido (en dictamen 164/2012, de 1 de marzo de 2012) que 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.

Los factores de la estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas, y en concreto de la Administración local, son principios rectores que presentan la misma intensidad que los se puedan deducir de los arts. 137, 140, 141 y 142 CE. Los objetivos que, en concordancia con la política financiera de la Unión Europea, se han querido acometer por parte del legislador constitucional, tienen un carácter esencial, de importancia fundamental para la regulación desde su mismo núcleo esencial, de todo el régimen jurídico de las entidades locales y de su autonomía local garantizada, pero a la vez modalizada, por el art. 135 CE. Este precepto en su actual

redacción exige la adecuación a la Constitución de un previsible nuevo régimen local, una nueva normativa reguladora del régimen de las entidades locales que plasme o traduzca los nuevos principios, elevados a rango constitucional, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, sobre todo, los instrumentos para garantizar su control efectivo, y que se proyectan necesariamente sobre el régimen de la Administración local.

f) Para el Abogado del Estado, al abordar la impugnación del artículo primero, apartado quinto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que da una nueva redacción al art. 13 LBRL, la adición de un nuevo requisito para la creación de nuevos municipios consistente en exigir que se trate de núcleo de población territorialmente diferenciada con al menos 5.000 habitantes tiende a evitar la proliferación de entidades locales que por su escasa población son inviables económica y financieramente. Por otro lado, exigir como requisito para la fusión que el municipio cuente con medios y recursos suficientes para financiar sus servicios, esto es, que sea sostenible financieramente, ha de interpretarse en el sentido descrito por los arts. 4 y 13 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, como «capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites del déficit y la deuda pública», requisito este que ya se exigía por la redacción inicial de la Ley reguladora de las bases de régimen local.

Respecto de la fusión de municipios, su articulación se lleva a cabo mediante un convenio de fusión adoptado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados, suavizándose así la mayoría requerida para la adopción del acuerdo de fusión, de modo que se evita la actuación de minorías de bloqueo de la decisión y por tanto se favorece el acuerdo. La integración transitoria del pleno por los concejales de los municipios fusionados asegura que no haya afectación alguna al principio democrático.

La nueva regulación de incentivos a la fusión prevé mejoras en el sistema de financiación local, dispensa de prestar nuevos servicios mínimos y le otorga preferencia para la asignación de planes de cooperación y otras subvenciones. La redacción del nuevo precepto se remite expresa y terminantemente a la legislación de las Comunidades Autónomas para la regulación de la fusión del municipio y llama a su intervención para la coordinación de la integración de los servicios resultantes de la fusión. Sobre la fusión de municipios invoca el Abogado del Estado la doctrina contenida en las SSTC 214/1989 [«en relación a las alteraciones municipales, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 148.1.^a y 2.^a CE, el Estado ostenta también competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18.^a CE, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura»] y 103/2013, de 5 de abril [FJ 3 b)].

En nada afectan los incentivos a la fusión a la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de otorgamiento de subvenciones, porque el Estado actúa en materia de su competencia, y el precepto cuestionado no prevé los criterios de concesión de la subvención, sino que simplemente enuncia un criterio genérico de preferencia que actuará dejando a salvo los que cada administración competente establezca en la configuración de su actividad de fomento. La Comunidad Autónoma no queda al margen de este proceso de fusión.

g) Sobre la impugnación del artículo primero, 7, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que añade un nuevo art. 24 bis a la Ley reguladora de las bases de régimen local, y acerca de la impugnación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 por la que se regula la presentación de cuentas de las entidades locales de ámbito inferior al municipio, el Abogado del Estado señala que, a pesar de que el recurso de la Comunidad Foral Navarra aborda estas impugnaciones de forma separada, sistemáticamente es más adecuado su tratamiento conjunto.

Considera que el título competencial contenido en el art. 149.1.18.^a CE permite al Estado optar por la reconfiguración del régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, sin afectar a la autonomía local y sin interferir en las

competencias de las Comunidades Autónomas, a cuya regulación se remite el nuevo artículo 24 bis en todo lo demás.

En la regulación de las entidades de ámbito inferior al municipio ya existentes que aborda la Ley 27/2013, la disposición transitoria cuarta mantiene su existencia y plena personalidad jurídica y simplemente les impone la presentación de sus cuentas antes del día 31 de diciembre de 2014, configurando como causa de disolución el incumplimiento de esta carga. Esta disolución se acuerda no por el Estado, sino por la Comunidad Autónoma, y lleva aparejado un efecto jurídico que podría calificarse como atenuado, pues no supone la desaparición de la entidad, sino que la Comunidad Autónoma puede optar por su conservación como ente desconcentrado, asimilándola así a las de nueva creación en el régimen diseñado por el artículo 24 bis. En consecuencia, no se crean, ni se extinguen, ni se altera su régimen jurídico, simplemente, en la delimitación de las bases de la hacienda general se les impone la remisión de presupuestos. De no hacerlo, tampoco se extinguen, sino que siguen existiendo como órganos desconcentrados. En cuanto a la carga de remisión de sus presupuestos, el Abogado del Estado recuerda la STC130/2013, de 4 de junio, según la cual el art. 149.1.14 CE permite al Estado regular íntegramente su propia hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4). Por tanto, puede el Estado establecer como carga cuyo cumplimiento da acceso al mantenimiento del régimen jurídico anterior de entidades de ámbito inferior al municipio la remisión de sus presupuestos, pues se trata de una medida de coordinación de las haciendas de todas estas entidades precisa para conocer su situación financiera.

Respecto de las entidades de nueva creación, señala que no son una novedad pues los arts. 24 de la Ley reguladora de las bases de régimen local y 128 y 129 del Reglamento de organización y funcionamiento de las corporaciones locales ya regulaban estos órganos desconcentrados. En la nueva regulación, el art. 24 bis remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la regulación de estas entidades que carecerán a partir de ahora de personalidad jurídica, configurándose como forma de organización desconcentrada del municipio.

Recuerda el Abogado del Estado la doctrina sentada en las SSTC 179/1985 y 214/1989, para señalar que la regulación que aborda la Ley 27/2013 se desenvuelve plenamente en los contornos de la legislación básica del Estado en materia de hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones públicas pues no supone creación ni extinción de las entidades de ámbito territorial inferior; no altera su régimen de competencias ni interfiere en él; se remite a la legislación de las Comunidades Autónomas en lo que concierne a su regulación; las existentes hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013 se mantienen, y tan sólo se les impone una carga como medio o vía para la conservación de su personalidad jurídica, como es la remisión al órgano competente de sus cuentas; a las de nueva creación se les modifica el régimen jurídico, de modo que pierden el atributo de la personalidad jurídica, lo que no implica su desaparición, sino su reconfiguración como órgano desconcentrado de la propia entidad. Esto es, la ley opta por modificar el modo de ejercicio de la descentralización que es inherente a la naturaleza de estas entidades. Por tanto, siguen existiendo y ejerciendo competencias descentralizadamente, siguen teniendo ámbito territorial y conservan su denominación y territorio (SSTC 214/1999 y 121/2012, de 5 de junio, FJ 50).

Como el art. 137 CE solo menciona como entidades integrantes de la administración local y por tanto sólo garantiza la autonomía de los municipios y las provincias, el resto de entidades locales quedan a la libertad de configuración del legislador. El Estado no interfiere en su creación, que corresponderá a las Comunidades Autónomas, sino en su régimen jurídico, por mor de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18.^a CE.

El Abogado del Estado considera, con cita de la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, que las entidades de ámbito inferior al municipio, quedaron a disposición del legislador con el límite del respeto a la autonomía local y que no se exceda en el ejercicio de su competencia. De modo que corresponderá a las Comunidades Autónomas su creación y al Estado la

determinación de su régimen jurídico y como nota inherente a este régimen, la determinación de su naturaleza jurídica.

h) En relación con la impugnación del artículo primero, apartado 16, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que da una nueva redacción al art. 57 LBRL, el Abogado del Estado señala que lo que se pretende es poner coto a una situación de dispersión, falta de información y utilización abusiva de la figura del consorcio como modo de externalización de recursos y controles propios de las entidades locales que lo conforman. El art. 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local no establece un derecho ilimitado y absoluto de asociación municipal sino en los términos y con los límites que en cada caso establezca el legislador nacional en base a la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.18.ª CE (STC 50/1999, FJ 3). La regulación acometida por la Ley 27/2013 en absoluto supone la imposición de límites ablativos al asociacionismo local, ni siquiera condiciona de modo determinante e irreversible esta facultad de las entidades locales. Finalmente, en ningún caso, la Constitución exige que la ley explicita las razones o motivos de la concreta regulación de una materia.

i) Sobre la impugnación del artículo primero, apartado 21, de la Ley 27/2013, por el que se modifica el art. 85 LBRL, el Abogado del Estado considera que este precepto no coarta la libertad de organización de la entidad local para la prestación directa de los servicios que tiene encomendados, sino que se limita a exigir dos requisitos para que el municipio pueda optar por formas «empresariales» de prestación del servicio.

El primero, de carácter material, consiste en que la prestación a través de esta forma sea más eficiente y sostenible que la prestación a través de sus propios servicios o a través de organismos autónomos. La eficiencia en la prestación de servicios públicos no es una novedad, sino un trasunto del principio de eficacia administrativa reconocido constitucionalmente en el art. 103 CE, y del principio de eficiencia que se acoge en el art. 7.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El principio de sostenibilidad financiera, por su parte, se define en el art. 4.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el período medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

El segundo requisito, de carácter formal, consiste en la justificación de esta opción mediante la elaboración de una memoria en la que han de constar los extremos mencionados en el precepto, conforme al cual el Estado, en el ejercicio de su competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre hacienda general, no pretende limitar ni condicionar la potestad de organización de los municipios para el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios que tienen encomendados, sino garantizar que la elección de la fórmula responda a elementales y lógicos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos (STC 143/2013, de 5 de abril, FJ 7).

La impugnación de la Comunidad Foral se limita a señalar que la interpretación que haya de darse al nuevo art. 85.2 debe hacerse conjuntamente con lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, de manera que la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el art. 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, para el Abogado del Estado, la interpretación que pretende la Comunidad recurrente, con el argumento de que otro entendimiento del precepto le dejaría sin espacio normativo para el desarrollo de las bases establecidas por el Estado, desatiende el tenor literal de la referida disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, que deja a salvo las particularidades de la Ley Orgánica 13/1982 en la aplicación de la ley, pero que no prevé la extensión de su previsión sobre las facultades de la Comunidad Foral de Navarra relativa a servicios coordinados por las diputaciones a la previsión sobre la preferencia en la gestión de los servicios públicos por todas las entidades.

j) Sobre la impugnación del artículo primero, apartado 31, de la Ley 27/2013 por el que se añade un nuevo artículo 116 ter a la Ley reguladora de las bases de régimen local en relación con el coste efectivo de los servicios, el Abogado del Estado señala que el cálculo del coste efectivo de los servicios configurado en el nuevo precepto se justifica como medida de transparencia y de mejora de la información disponible. La finalidad de la medida consiste en posibilitar el conocimiento por los ciudadanos y electores del coste que supone la prestación de cada servicio por habitante. El efecto jurídico del cálculo es la posibilidad de que la Provincia asuma la coordinación de la prestación de determinados servicios si el municipio no los presta a un coste efectivo inferior, evitando desigualdades o discriminaciones con entidades enclavadas en otros entornos. El concepto de «coste estándar» que se contenía en el proyecto, se sustituyó por el de «coste efectivo» en el texto definitivo de la ley de una manera conceptualmente más precisa.

k) Sobre la impugnación del artículo primero, 30, de la Ley 27/2013, que introduce el art. 116 bis LBRL, en concreto, sus apartados 2 y 3 LBRL, por la fijación del contenido del plan económico financiero (art. 116 bis.2) y por la colaboración de la Diputación Provincial con la Comunidad Autónoma de tutela (art. 116 bis.3), el Abogado del Estado considera que este motivo se vincula directamente con el sistema de financiación y con la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El motivo de impugnación que se alega es la infracción de la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 135.5 CE, al regularse un contenido tildado de adicional excesivamente amplio y atribuir la colaboración de la diputación provincial con la Comunidad Autónoma de tutela, contradiciendo la propia regulación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Se refiere el Abogado del Estado, en primer lugar, a la consagración constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y considera que la reforma del art. 135 CE ha supuesto una profunda modificación de este precepto encuadrado en el título VII relativo a las materias de economía y hacienda. La nueva redacción del precepto constitucional se enmarca en un proceso de modificaciones constitucionales, análogas a las llevadas a cabo en los países de la Unión Europea, destinadas a garantizar el principio de estabilidad presupuestaria. De esta forma, la reforma de la Constitución para incluir el principio de estabilidad presupuestaria y fijar el límite del déficit de todas las Administraciones públicas, es la expresión del Estado de seguir avanzando en el proceso de construcción de la Unión Europea.

Es más, materialmente es una exigencia de la supervivencia de la Unión Europea y consagra una nueva atribución de competencias, derivada de la Constitución, necesaria para proseguir la construcción de la Unión Europea y supone la primera apertura expresa y concreta de la Constitución Española al ordenamiento de la Unión Europea.

El desarrollo de los nuevos principios constitucionales se encomienda a una Ley Orgánica (art. 135.5 CE), lo que ratifica la competencia del Estado en esta materia de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011, FJ 3), si bien, con anterioridad a la vigencia de la reforma del art. 135 CE esta competencia correspondía igualmente al legislador estatal en aplicación de lo previsto en el art. 149.1.13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro, de la Norma Suprema, habiendo reconocido este Tribunal la competencia estatal para la aprobación de una ley de estabilidad presupuestaria al amparo de los mismos (STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 7 y 8, y 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3).

Se refiere el Abogado del Estado, en segundo lugar, a los límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las principales consideraciones que caben extraer de la jurisprudencia constitucional son las siguientes: a) Respecto al encuadramiento de las normas internas vinculadas al derecho comunitario, el Tribunal señala que la institución de la estabilidad presupuestaria «constituye un elemento esencial de la política económica comunitaria en materia presupuestaria», que vincula a los Estados miembros de la Unión Europea (STC 134/2011, FJ 7). El Tribunal considera que el Estado está legitimado para dictar la legislación de estabilidad presupuestaria, en ejercicio de su competencia de «dirección de la actividad económica general» y sobre la hacienda general, aunque tal ejercicio competencial ha de respetar la autonomía financiera de las

Comunidades Autónomas; b") En nada varía tampoco la doctrina constitucional acerca de la configuración de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011, FJ 8). La autonomía política de las Comunidades Autónomas, consagrada en los arts. 2 y 137 CE, no es sino la capacidad de autogobierno que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia. La libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en suma, el presupuesto, «no se establece constitucionalmente con carácter absoluto» pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «no excluye la existencia de controles, incluso específicos»; c") Bajo las anteriores premisas, el Tribunal avala la plena constitucionalidad de los principios rectores y directrices básicas establecidas en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que entraña limitaciones a la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas y del propio Estado.

Alude el Abogado del Estado, en tercer lugar, a la Ley 27/2013, conforme a la cual el legislador ha realizado la adaptación necesaria de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera regulados en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las Administraciones locales, estableciendo una serie de concreciones de los principios en la ley local que, en algunos casos, necesitarán el complemento de otras leyes.

Sobre la alegada vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el art 135.5 CE y el contenido de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, señala que el Tribunal Constitucional ha precisado que la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no impide una ulterior regulación mediante ley ordinaria o incluso mediante reglamento de algunos aspectos referidos a las materias reservadas. La reserva enunciada en el art. 81.1 CE no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución para alcanzar una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate (SSTC 137/1986, FJ 3, y 254/1994).

Así, lo que recoge el artículo 116 bis.2 respecto del plan económico financiero de las entidades locales es un desarrollo singularizado respecto de ellas y atendiendo a su especificidad, la ley ha seguido las recomendaciones del Consejo de Estado, validadas en su dictamen 334/2014. El art. 21.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establece un «contenido mínimo» de alcance general de los planes económico-financieros que el nuevo art. 116 bis.2 LBRL desarrolla, adecuándolo a las particularidades de la Administración local. La regulación es, por ello, más pormenorizada, sin que esta mayor concreción suponga, por sí sola, una lesión para la autonomía local.

En tal sentido, puede destacarse que la «supresión de competencias» que deben contemplarse en el plan [art. 116 bis a)] afecta únicamente a las competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación, es decir, a competencias que no forman parte del núcleo irreductible de la autonomía local. Además, a las entidades locales corresponde determinar cuáles serán las competencias eliminadas. Asimismo, la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local [art. 116 bis b)] es una elemental medida de reducción de costes en situaciones de incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera, que se enuncia con amplitud suficiente para que las corporaciones locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Del mismo modo, las entidades locales seguirán teniendo capacidad para determinar cuáles serán las fuentes y la cuantía del «incremento de ingresos» necesario para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local [art. 116 bis c)]. También permanece intacta la capacidad de decisión de las corporaciones locales para la adopción de medidas de «racionalización organizativa» [art. 116 bis d)], más allá de la necesidad de contemplar la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipal [art. 116 bis, e)] o una propuesta de fusión con municipios colindantes [art. 116 bis f)].

El segundo motivo de impugnación se refiere a la colaboración de las diputaciones provinciales recogido en el art. 116 bis.3, que se considera una sustancial matización al

régimen previsto en el art. 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Para el Abogado del Estado, la redacción del el art. 116 bis.3 LBRL no cercena esta competencia de la Comunidad Autónoma de tutela ya que coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, en todo caso necesario, en función de las competencias y funciones que la reforma les atribuye. El fundamento de esta colaboración lo encontramos en las nuevas funciones encomendadas a las diputaciones provinciales recogidas en el art. 36 de la Ley (tal y como pone de relieve la exposición de motivos). A partir de la reforma, las diputaciones provinciales, en este caso la Comunidad Foral, tienen un papel relevante en la gestión de servicios municipales y en el procedimiento de fusión de municipios, por lo que la previsión de su colaboración en la elaboración y seguimiento de los planes económicos financieros afecta a esos servicios municipales puede implicar la fusión de municipios, y es imprescindible, pues de hecho, tal colaboración existiría incluso sin regularla la ley, ya que una parte importante de la gestión municipal de la entidad sujeta a tutela se realiza o puede realizarse por esta otra entidad local, la diputación provincial y será necesario contar con ella para dar efectividad al plan económico financiero.

l) Sobre la impugnación del artículo primero, apartado treinta y ocho, de la Ley 27/2013, por el que se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, el Abogado del Estado señala que se dicta en el contexto de las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria y financiera de las corporaciones locales, con la finalidad de solucionar la demora en la necesaria y urgente aprobación de determinados instrumentos básicos para el correcto funcionamiento de las corporaciones locales. Se pretende evitar los daños que la inacción inicial del Pleno podría causar al interés municipal, y como alternativa a medios coactivos mucho más intensos, previstos en el ordenamiento jurídico.

La decisión se adopta por órganos con legitimación democrática, cuya decisión puede ser objeto de control por el pleno. La junta de gobierno local, no solo es un órgano administrativo o ejecutor de las decisiones del pleno, sino que es titular de sus propias competencias, además la delegación de importantes facultades del pleno del ayuntamiento, es conforme a la Constitución siempre que las sesiones de la junta de gobierno local sean públicas (SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 161/2013, de 26 de septiembre). La atribución a la junta de gobierno local o al alcalde de competencias cuando el pleno no ha llegado a un acuerdo, no limita el principio democrático canalizado a través del principio representativo. El hecho de que se traslade la competencia del pleno a la junta de gobierno y al alcalde cuando no se consiga una previa aprobación por ese órgano, puede resultar controvertido pero no inconstitucional.

m) En relación con la impugnación de la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, señala el Abogado del Estado que esta disposición contiene una regulación puramente adjetiva, tendente a fijar un plazo o término de adaptación a la nueva ley, de los convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales que se hallaran suscritos y vigentes a la entrada en vigor de la Ley 27/2013. Las previsiones contenidas en la disposición adicional novena suponen una lógica adecuación destinada a facilitar, por la misma Ley de reforma, la transición de un régimen jurídico a otro. No se advierten –desde la constitucionalidad de la regulación contenida en los arts. 7.4, 25, 27 LBRL– motivos de reproche de legalidad constitucional respecto de una norma cuyo único objetivo es establecer un período de adaptación de los acuerdos o convenios preexistentes a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 en cuyo contenido se pudiera advertir alguna forma de incompatibilidad en relación con el nuevo régimen jurídico de atribución de competencias configurado por el legislador ordinario.

En concreto, la previsión de uno o tres años desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, según se trate, respectivamente, de convenios con el Estado o con las Comunidades Autónomas, o bien, con la UNED, configura unos períodos suficientes de previsibilidad en orden a la adaptación de la actividad convencional a los aspectos de la nueva regulación general.

n) En relación con la impugnación de la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, señala el Abogado del Estado que el art. 44 LBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 tiene por objeto erigir en causa de disolución de la mancomunidad el incumplimiento de las características y del régimen jurídico que, según el referido art. 44, ha de regir la mancomunidad. Se pretende con esta causa de disolución evitar la constitución de mancomunidades de municipios dedicadas a fines diferentes de aquéllas para las que fue concebida esta forma de organización local: para la prestación de servicios y ejecución de obras propias de la competencia municipal que por la peculiaridad de su situación geográfica, organización, disponibilidad de recursos, eficiencia, disponibilidad de medios humanos, y materiales, requirieran para su adecuada ejecución fórmulas que trascendieran del estricto ámbito territorial municipal. Y es que la práctica ha puesto de relieve la proliferación de mancomunidades cuyo objeto no está claramente determinado, que no se corresponde con los servicios que son propios de los municipios mancomunados, o que simplemente se superponen y replican la competencia propia de otra Administración pública (por ejemplo, protección del medio ambiente, asistencia social, asistencia sanitaria, educativas, obras que no corresponden a la competencia de los municipios, etc.).

El Estado, en el ejercicio de su competencia para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas, establece un determinado requisito para esta peculiar entidad local: la simple adaptación a los fines para los que ha sido concebida, requisito por otra parte común a la atribución de personalidad jurídica a todas las personas jurídicas públicas y privadas. El Estado no determina su disolución automática, ni predetermina su destino, régimen, libertad de los municipios para mancomunarse, o autonomía para elegir la fórmula organizativa supramunicipal que estimen conveniente. Simplemente pretende reconducirlas a su verdadera naturaleza y genuino régimen jurídico, lo que redundará en el reforzamiento, clarificación de su actuación y dotación de autonomía y sentido propio de entre la pluralidad de entidades locales y de entre la multiplicidad de servicios y competencias que asume cada Administración.

Considera el Abogado del Estado que la introducción por el Estado de esta causa de disolución no supone una potestad estatal de control de oportunidad sobre la Mancomunidad, sino la simple adaptación de sus estatutos a los preceptos que la regulan (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 14).

Finalmente, para el Abogado del Estado, el destino del personal y de los bienes, derechos y obligaciones no ha de incluirse en el concepto de procedimiento administrativo de disolución, sino que encaja de modo natural en la determinación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, y en concreto de la entidad local que se disuelve.

9. Por providencia de 18 de octubre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Letrada del Parlamento de Navarra, en la representación que ostenta de dicha Asamblea, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 13, 16, 21, 30, 31 y 38 del artículo 1 y las disposiciones adicionales novena y decimoquinta, transitorias primera a cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por invasión de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra (arts. 148.1.1.^a y 148.1.2.^a CE y art. 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra; en adelante, LORAFNA), por contravención de las bases estatales (art. 149.1.18.^a CE) y otros preceptos constitucionales (arts. 135, 137, 140 y 142 CE). El Abogado del Estado se opone al recurso, razonando que los preceptos impugnados 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 séptima de la Ley 27/2013, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. La reforma, por tanto, no ha afectado al objeto del presente recurso.

2. La STC 41/2016, de 3 de marzo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura («BOE» núm. 85, de 8 de abril de 2016), después de analizar la constitucionalidad de los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta y transitorias primera a cuarta y undécima de la Ley 27/2013, pronunció el siguiente fallo:

«1.º 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), 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 referida Ley 27/2013.

2.º Declarar que la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de la referida STC 41/2016, de 3 de marzo.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.»

La STC 111/2016, de 9 de junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014 interpuesto por la Junta de Andalucía («BOE» núm. 170 de 15 de julio de 2016), después de analizar la constitucionalidad de 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 Ley 27/2013, resolvió como sigue:

«1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del 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), y de las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como del inciso “Decreto del órgano de gobierno de” incluido en la disposición transitoria cuarta.3, siempre de la Ley 27/2013.

2.º Declarar inconstitucionales y nulos:

a) los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, 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) la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de esta Sentencia.

c) El inciso “El Consejo de Gobierno de” incluido en el segundo párrafo, in fine, del art. 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 27/2013.

3.º Declarar que los arts. 36.1 g) y 36.2 a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c), respectivamente, de esta Sentencia.

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.»

En fin, la STC 168/2016, de 6 de octubre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1995-2014 interpuesto por el Principado de Asturias, declaró que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no era inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de dicha Sentencia y reiteró la extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del análisis de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta.3 en cuanto al inciso «Decreto del órgano de gobierno de», y los incisos del art. 26.2 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», desestimando el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

3. Las indicadas Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna algunas previsiones que ya las SSTC 41/2016, 111/2016 y 168/2016, como se desprende de sus respectivos fallos transcritos en el fundamento jurídico anterior, han declarado inconstitucionales y nulas: (a) la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, y (b) las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, así como (c) 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 Ley 27/2013. De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra aquellas previsiones.

b) Los recursos de inconstitucionalidad resueltos en las SSTC 41/2016, 111/2016 y 168/2016 coinciden con el presente en las normas impugnadas, y en gran medida los cuatro invocan como sostén de sus pretensiones de inconstitucionalidad idénticos motivos, por lo que la doctrina de las Sentencias referidas sirve para responder a buena parte de las impugnaciones aún subsistentes en este asunto. Siguiendo el criterio adoptado en la STC 111/2016, ya reiterado en nuestra doctrina (por ejemplo, SSTC 138/2013, de 6 de junio, FJ 1, y 28/2016, de 18 de febrero, FJ 2), cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10), al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 3 y 4), al significado de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y al alcance de las bases del régimen local (art. 149.1.18.ª CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9).

c) En esta línea la STC 41/2016 rechazó impugnaciones formuladas entonces por la Asamblea de Extremadura que este recurso plantea en términos análogos (referidas a las mismas normas y basadas en iguales motivos), procediendo por ello desestimarlas en virtud de las razones allí utilizadas. Es el caso de los preceptos siguientes:

1) del art. 7.4 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley 27/2013), sobre la exigencia de informes de otras administraciones públicas para que el municipio pueda ejercer competencias «impropias». Este recurso, como el resuelto en la STC 41/2016, le reprocha desconocer la autonomía local (art. 140 CE);

2) del art. 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 de la Ley 27/2013), sobre alteración del término municipal y fusiones de municipios, al que ambos recursos imputan la vulneración del acervo competencial autonómico;

3) del art. 27 LBRL (introducido por el art. 1.10 de la Ley 27/2013), sobre las condiciones a que debe sujetarse la delegación de competencias a favor de los entes locales, impugnado en uno y otro caso por penetrar el espacio competencial de las Comunidades Autónomas delegantes.

También por este mismo motivo, y al igual que ocurría en la STC 41/2016, se dirige el presente recurso contra la imposición de que se prevean técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia (art. 7.3 –aunque por inadvertencia se mencionara el 7.4 en la STC 41/2016, FJ 11– introducido por el art. 1.3 Ley 27/2013), rechazándose porque estas facultades son «consustanciales a la técnica de la delegación ...[hallando fundamento] 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» [FJ 11 a)].

Asimismo por conexión con la impugnación de los arts. 7.3 y 27 LBRL, y como sucedía en la STC 41/2016, este recurso alcanza la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, en la medida que obliga a adaptar a la Ley antes del 31 de diciembre de 2014 los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas;

4) del art. 57 LBRL (introducido por el art. 1.16 de la Ley 27/2013), «específicamente en su párrafo tercero», relativo a los presupuestos exigibles para constituir consorcios, al que tanto uno como otro recurso tachan de invadir el ámbito competencial que los textos estatutarios reservan a las Comunidades Autónomas;

5) del art. 85.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 27/2013), sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales, pues según los aludidos recursos de inconstitucionalidad, 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 afecta la potestad de autoorganización de los entes locales y, por ello, su autonomía constitucionalmente garantizada;

6) de la disposición transitoria undécima, sobre el régimen jurídico de creación, funcionamiento y disolución de mancomunidades, que invade según los recursos de inconstitucionalidad las competencias autonómicas.

Esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), conduce a desestimar la serie indicada de impugnaciones por remisión a la STC 41/2016. Nos remitimos específicamente, por tanto, al fundamento jurídico 11 b) de aquella Sentencia, que desestima la impugnación del art. 7.4 LBRL; al fundamento jurídico 6, que desestima la impugnación del art. 13 LBRL; al fundamento jurídico 11 a) y c), que razona la desestimación del art. 27 LBRL y, por conexión, la del art. 7.3 LBRL y la de la disposición adicional novena de la Ley 27/2013; al fundamento jurídico 8, que desestima la impugnación del art. 57 LBRL y de la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013; y, en fin, al fundamento jurídico 14, que desestima la impugnación del art. 85.2 LBRL.

d) La STC 111/2016 desestimó otra impugnación, formulada allí por la Junta de Andalucía, que el presente recurso suscita de un modo análogo, lo que conlleva ahora su desestimación en virtud de los mismos motivos allí utilizados, que se dan aquí por reproducidos. Se trata del reproche dirigido frente al art. 116 ter LBRL (en la redacción dada por el art. 1.31 de la Ley 27/2013), así como contra «las referencias al coste efectivo de los servicios incluidas en el art. 36 LBRL» [en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley 27/2013].

La STC 111/2016, FJ 12 b), rechaza que el art. 116 ter LBRL vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada. Afirma:

«El art. 116 ter LBRL impone dos obligaciones a los entes locales que en modo alguno entrañan una injerencia en su autonomía: calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios, que habrá de desarrollar una orden ministerial (ya adoptada: Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre); y comunicar el cálculo resultante al Estado para su publicación. No por ello los entes locales han visto menoscabadas sus posibilidades de intervención en los asuntos que les afectan. No hay injerencia alguna sobre su ámbito competencial... Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirven del concepto de «coste efectivo» regulado en el art. 116 ter LBRL vulnere la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, ello habrá de

analizarse respecto de cada precepto concreto y, en todo caso, si la vulneración se produjera, sería imputable a ese precepto, no al art. 116 ter LBRL. Por eso procede desestimar la impugnación del art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 de la Ley 27/2013.»

Respecto del art. 36 LRBRL debemos destacar en primer lugar que el recurso de inconstitucionalidad se limita a la transcripción que ha quedado consignada, de modo que no realiza el «pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan» que incumbe al recurrente «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico» [por todas, STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 g)]. No obstante, por atender a un criterio de unidad de doctrina, no está de más recordar que la STC 111/2016, FJ 12 c), desestima la impugnación dirigida contra el art. 36.2 a) LBRL siempre que se entienda en los términos que allí se indican y aquí se reproducen:

«[E]l párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución. De acuerdo a esa otra interpretación, el art. 36.2 a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).»

4. La Letrada del Parlamento de Navarra alega en la demanda que la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de régimen local presenta particularidades que se derivan del art. 46 LORAFNA, reconocidas a su vez en la disposición adicional tercera LBRL («La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el art. 46 LORAFNA. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley. De acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del citado artículo 46, será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra lo establecido en el número 2 de la disposición adicional primera de esta Ley») y en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, que dispone:

«Disposición adicional segunda. *Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.*

1. La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el art. 149.1.14 y 18 y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la LORAFNA y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el art. 26.2 LBRL corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra.

2. La Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencia/, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL

3. Las funciones que los arts. 7.4 y 26.2 de esta Ley atribuyen a la Administración que ejerce la tutela financiera, corresponderán a la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional séptima del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por la Ley 25/2003, de 15 de julio.

4. De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con la disposición adicional séptima de la Ley 25/2003, de 15 de julio, la Comunidad Foral de Navarra recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

5. De conformidad con lo dispuesto en el arto 116 ter LBRL, la Comunidad Foral de Navarra, desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra, recibiendo la comunicación de dicho coste.

6. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias reconocidas a Navarra, a las que se hace referencia en el punto primero de esta disposición, la Comunidad Foral de Navarra determinará los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.»

Aduce, además, que esta previsión singular de reparto competencial en materia de Administración local ha sido desarrollada mediante la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra.

Este planteamiento general se refleja en que el epígrafe de cada una de las quejas de signo competencial –las primeras, numeradas de la una a la ocho de la demanda– se menciona el art. 46 LORAFNA como infringido. Sin embargo, en el desarrollo de varios de tales motivos del recurso no se expone razón alguna conectada con la especialidad foral. Falta, de este modo, el «pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan» que incumbe al recurrente «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico» [por todas, STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 g)]. En algunos otros de dichos motivos del recurso sí se consignan ciertos razonamientos conectados con la garantía foral, por lo que estos reproches se analizan a continuación.

5. El recurso se dirige contra el art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013). Alega que los entes locales distintos a municipios y provincias «entra[n] en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» (STC 214/1989), negándose «la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia por decisión propia» tales entes (STC 179/1985), de modo que, a su entender, «cuando el art. 24 bis regula [que] estos entes de ámbito territorial inferior al municipio carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada, está limitando de manera injustificada» la competencia autonómica. Este motivo ya fue considerado y desestimado en la STC 41/2016, FJ 7 b), al cual nos remitimos.

También sostiene que «el art. 24 bis alude directamente a los “concejos” que constituyen una institución tradicional de Navarra sometida al régimen jurídico foral y por tanto ante una materia que forma parte de la competencia histórica de Navarra prevista en el art. 46.1 a) LORAFNA, y que encuentra un completo desarrollo en la Ley Foral de Administración local, en la sección primera del capítulo II, del título 1, arts. 37 a 44, ya que el art. 37.1 reconoce expresamente como ámbitos territoriales inferiores al municipio y “con personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por esta Ley Foral”.»

La STC 31/2010 declaró que las disposiciones estatutarias en materia de régimen local condicionan solo al legislador autonómico, no prevaleciendo por tanto frente a la legislación básica en caso de conflicto. No es posible, sin embargo, hacer lo propio en este caso, pues el marco competencial en materia de régimen local difiere de un modo esencial en el caso de Navarra, pues las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución que, por lo que

aquí interesa, desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar legislación básica ex art. 149.1.18.ª CE (STC 140/1990, de 20 de noviembre, en cuanto a la legislación básica sobre funcionarios públicos, en especial, FJ 2, 3 y 4).

Las atribuciones que reserva el art. 46 LORAFNA al ente foral en materia de Administración local responden al respeto y actualización de los derechos históricos solo en parte, al consignarse, de manera expresa en el texto legal: «Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, en el Real Decreto-ley Paccionado de cuatro de noviembre de mil novecientos veinticinco y disposiciones complementarias», según el artículo 46.1 a). Hay otro conjunto de competencias autonómicas en esta materia que corresponden, de la misma forma que a cualquier otra Comunidad Autónoma, al ente foral como legislador de desarrollo de la legislación básica: «Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado», añade el art. 46.1 b) LORAFNA.

El Real Decreto-ley paccionado de 4 de noviembre de 1925, que fija las bases para la aplicación en Navarra del estatuto municipal aprobado por Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 sin conculcar los principios recogidos en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, contiene una base segunda que lleva por rúbrica «Organización concejil». El reglamento para la Administración municipal de Navarra de 2 de febrero de 1928, que merece ser considerada una de esas «disposiciones complementarias» ex art. 46.1 a) LORAFNA porque desarrolla las mencionadas bases, dedica el capítulo III del título I a la «Organización y funcionamiento de los Concejos», integrado por los arts. 18 a 44, el primero de los cuales dispone que «bajo la denominación general de Concejo se comprenden los Pueblos y lugares pertenecientes a un término municipal (Valle, Distrito o Cendea), con territorio, jurisdicción y bienes propios y los que, sin poseerlos, tengan reconocida Administración independiente de la del municipio a que se hallen agregados», recogiendo los demás preceptos su forma de gobierno, que se realiza según el número de habitantes mediante concejo abierto o juntas de oncená, quincena o veintena, y de funcionamiento.

La organización local en Navarra ha mantenido ininterrumpidamente la presencia relevante de los concejos y el art. 46 LORAFNA ha actualizado esta especialidad histórica tanto al remitirse expresamente a las normas indicadas en el art. 46.1 a) LORAFNA como al referirse en el art. 46.2 LORAFNA «a los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra».

En conclusión, la regulación de los Concejos como entidad local menor es una materia que compete a la Comunidad Foral Navarra en virtud de la actualización de los derechos históricos que realiza la LORAFNA con apoyo en la disposición adicional primera de la Constitución Española.

Esta apreciación no conduce, sin embargo, a la estimación de esta impugnación y consiguiente declaración de inconstitucionalidad del art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013) porque la disposición adicional tercera de la Ley de Bases de Régimen Local, que es aplicable también a los preceptos introducidos en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 27/2013, prevé expresamente que «la presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el art. 46 LORAFNA». De este modo, el art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013) no invade la competencia del ente foral dado que la disposición adicional tercera de la Ley de Bases de Régimen Local deja claro que el ámbito de aplicación de aquél no alcanza al territorio foral. Todo ello sin perjuicio de que a las entidades locales navarras le sean aplicables los controles de eficiencia que, en virtud del art. 149.1.14 CE, el Estado ha dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con las especialidades que en su aplicación al territorio foral prevé la disposición adicional tercera de esta última norma.

La demanda recurre por igual razón la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, relativa a la supresión de entidades locales menores ya constituidas, impugnación que procede desestimar por las mismas razones expuestas en este fundamento jurídico, si

bien se debe destacar, de un lado, que la remisión a la STC 41/2016 ha de entenderse hecha al fundamento jurídico 7 c) y, de otro, que la previsión que determina la no aplicabilidad de esta disposición al territorio foral no es la disposición adicional tercera de la Ley de Bases de Régimen Local sino la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, norma esta última que en su apartado primero presenta una regla general similar a la que está contenida en aquélla y hemos tenido en cuenta respecto del art. 24 bis LBRL.

6. La Letrada del Parlamento de Navarra insta también la declaración de inconstitucionalidad del art. 25 LBRL (introducido por el art. 1.8 de la Ley 27/2013) y de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, que contienen disposiciones sobre la delimitación de las competencias propias del municipio. Expone que «la posible tacha de inconstitucionalidad que se realiza por parte de la Comunidad Foral respecto al art. 25 LBRL y la disposición adicional citada se circunscribe a su posible aplicación directamente y obviando los efectos que sobre estos preceptos debe tener necesariamente la disposición adicional segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». Y alega exactamente lo mismo en un epígrafe posterior respecto del art. 85.2 LBRL (introducido por el art. 1.21 de la Ley 27/2013), relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales.

Procede desestimar estas impugnaciones porque se sustentan en una «posible aplicación» de los preceptos impugnados cuando es doctrina constitucional reiterada que los «presupuesto[s] hipotético[s], basado[s] en una mera conjetura interpretativa ... ya de por sí priva[n] de fundamento a la impugnación» (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 8; 236/2005, de 19 de noviembre, FJ 6).

7. Según se ha expuesto en el fundamento jurídico tercero de esta resolución, el presente recurso se dirige contra el art. 57.3 LBRL (introducido por el art. 1.16 de la Ley 27/2013), relativo a los presupuestos exigibles para constituir consorcios, reprochándole un vicio competencial, que se ha desestimado por remisión a los argumentos recogidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 41/2016.

Ahora bien, la demanda deduce contra el art. 57.3 LBRL una segunda queja, consistente ésta en que «el legislador básico estatal no incluye ninguna justificación para introducir esta limitación a la capacidad de autoorganización del municipio en la prestación de sus servicios», con lo que desconocería la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE).

El consorcio, como instrumento que permite la colaboración voluntaria del ente local con otras Administraciones públicas en relación con los servicios locales y los asuntos de interés común (art. 57.1 LBRL), se conecta directamente con la potestad de aquéllos de elegir una u otra forma organizativa a través de la que ejercitar las competencias que tiene atribuidas para la realización de los intereses locales. En este sentido el art. 57.3 LBRL, al configurar la fórmula consorcial como subsidiaria de la vía convencional y, en todo caso, condicionada al cumplimiento de criterios de eficiencia y sostenibilidad financiera, limita la indicada capacidad de decisión y, de este modo, incide en el ámbito protegido por la autonomía local, pero no lo hace de un modo inconstitucional por los siguientes motivos: a) En primer lugar, porque los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. b) En segundo lugar porque la legislación estatal, con esa previsión restrictiva, se orienta a la realización de los principios generales de buena gestión financiera (art. 32.1 CE) y sostenibilidad financiera (art. 135 CE). c) Por último, como afirma la STC 111/2016 respecto de otros límites impuestos al margen de decisión de los entes locales [FJ 12 a)], la relativa ausencia de determinación «no puede entrañar un problema en el contexto de una regulación afirmada como básica y, por tanto, incompleta o necesitada del complemento autonómico; a la que se añade la legislación sectorial del Estado y las Comunidades Autónomas, que es la encargada de definir concretamente las competencias locales» [SSTC 214/1989, FJ 3, letras a) y b) y c) y 41/2016, FJ 9].

8. Aunque el recurso de inconstitucionalidad impugna el art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 de la Ley 27/2013), relativo al plan económico financiero que el ente local

debe adoptar si incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla de gasto, los motivos que desarrolla se refieren exclusivamente a su apartado segundo, que dispone que:

«2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.»

Aduce que la necesidad de adoptar todas y cada una de estas medidas, que es lo que a su juicio significa la expresión «incluirá al menos», «comprime hasta anularlo el espacio de libre decisión de los gobiernos locales [pues] le impone pormenorizadamente las concretas medidas que van a llevarse al plan», con lo que vulnera la garantía constitucional de autonomía local. Además, al regular esta materia estaría invadiendo un ámbito que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica, reserva que ha venido a atender la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuyo art. 21 resulta, en su opinión, contradicho por este art. 116 bis.2 LBRL.

La STC 41/2016, FJ 15, resolvió una impugnación dirigida contra el apartado 3 art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 de la Ley 27/2013). Con tal motivo hizo algunos pronunciamientos que son de utilidad para decidir la presente impugnación. Afirmó que «la previsión controvertida [art. 116 bis LBRL] complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera...». Y añadió que «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. 19 a 24 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)».

Estos criterios conducen directamente a rechazar que el art. 116 bis LBRL invada la reserva de ley ex art. 135.5 CE y a descartar igualmente que contradiga lo establecido en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues, como apuntó la STC 41/2016, el art. 116 bis LBRL «complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Resta aún por decidir acerca de si este precepto limita la autonomía de los gobiernos locales de un modo inconstitucional. El apartado 1 del art. 116 bis LBRL muestra que el plan económico financiero se formulará en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, con el propósito, explicitado por el art. 21.1 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de que «permita en un año el cumplimiento» de tales objetivos y de la regla de gasto.

Esta naturaleza causal del mecanismo examinado conlleva, en pura lógica, que las actuaciones que han de conformar su contenido serán las que se tengan por imprescindibles

para alcanzar el indicado propósito. De este modo, cuando el art. 116 bis.2 LBRL dispone que «el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas» no ha de entenderse que el ente local está vinculado a recoger en dicho plan todas esas medidas, perdiendo así todo margen de opción en sus decisiones de gasto, sino que debe introducirlas si fueran imprescindibles para recobrar la senda del cumplimiento y en la medida en que lo sean. La cláusula «al menos» significa que el ente local también deberá incluir en el plan otras medidas distintas de las enumeradas en el art. 116 bis.2 LBRL cuando el fin al que se orienta aquél lo exija.

La ponderación de qué actuaciones o combinación de ellas resulta necesario adoptar para volver a colocarse en situación de cumplimiento, dado que el art. 116 bis LBRL no establece ninguna regla especial al respecto, corresponde, por mandato del art. 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a la corporación local y, en el caso especial de las corporaciones incluidas en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, a la corporación local en conjunción con la Administración que ejerce sobre ella la tutela financiera.

Conforme a los criterios expuestos, cabe concluir que el art. 116 bis.2 LBRL, aunque les obliga a incluir en el plan de las medidas allí enunciadas cuando sean necesarias para volver a cumplir con los objetivos cuyo incumplimiento motivó su adopción, deja un amplio margen de decisión en manos de los gobiernos locales para definir el programa de medidas y, en consecuencia, no les priva de participar en los asuntos que son de interés para la comunidad local con una intensidad que se corresponde con la combinación de intereses locales y supralocales presente en esta materia.

Consecuentemente, el art. 116 bis.2 LBRL no desconoce la autonomía local garantizada por los arts. 137 y 140, procediendo la desestimación de esta impugnación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en la redacción dada por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), 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 Ley 27/2013.

2.º Declarar que el art. 36.2 a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 3 d) de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.