

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**5901** *Pleno. Sentencia 44/2017, de 27 de abril de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2002-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, reserva de ley orgánica y competencias sobre régimen local: extinción parcial del proceso constitucional, interpretación conforme con la Constitución del precepto relativo a la coordinación por las diputaciones provinciales de competencias municipales (SSTC 41/2016 y 111/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:44

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto, contra los arts. 1, apartados 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 21, 30, 31, 36 y 38; 2, apartados 2 y 3; las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta; y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 28 de marzo de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando como comisionada de más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, apartados 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 21, 30, 31, 36 y 38; 2, apartados 2 y 3; las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta; y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. La impugnación se estructura en cinco motivos de inconstitucionalidad, que se sintetizan a continuación.

a) Vulneración del espacio competencial autonómico por extralimitación de las bases estatales sobre régimen local (art. 149.1.18 CE).

A partir de los rasgos definitorios de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el régimen local, según han quedado consolidados por la doctrina constitucional, se detallan a continuación los supuestos concretos en los cuales el legislador estatal se extralimita, actuando de forma contraria a la Constitución por ocupar el espacio de la normativa autonómica de desarrollo.

(i) El artículo 1.5 de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al art. 13 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), relativo a la modificación del régimen de creación, supresión y fusión de municipios, excede de las bases estatales del artículo 149.1.18 CE y vulnera el artículo 148.1.2 CE, que atribuye en exclusiva a las Comunidades Autónomas la competencia para la alteración de términos municipales. La propia naturaleza de lo básico impide una regulación detallada de la fusión de municipios, incluyendo los aspectos procedimentales y organizativos.

En el artículo 13.6 LBRL, la adopción del acuerdo aprobatorio de los respectivos ayuntamientos fusionados sin intervención de la Administración autonómica, en contradicción con el apartado 4, vacía de contenido sustantivo la competencia autonómica sobre «alteración de términos municipales», reconocida en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 3 b). Es inconstitucional tanto desde una perspectiva formal, al extender las bases al procedimiento de aprobación del convenio de fusión, como material, al eliminar la intervención autonómica en la decisión sobre la fusión de municipios.

En el artículo 13.4 LBRL, aunque son varios los contenidos discutibles por su grado de detalle, lo que resulta claramente contrario a la Constitución es el trato preferencial respecto a los municipios que no se encuentren en un proceso de fusión [letra g)]. Con ello, los municipios no fusionados serán preteridos respecto a los fusionados, sufriendo, con ello, un trato discriminatorio que vulnera el principio de «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (art. 9.3 CE), en cuanto podría justificarse un mejor trato de los municipios fusionados pero en ningún caso un peor trato de un municipio simplemente por no fusionarse.

Por otro lado, la atribución al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la competencia para aprobar las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo previsto en el subapartado e) lesiona las competencias autonómicas de desarrollo normativo y de ejecución en materia de régimen local y, en concreto, en el ámbito financiero. No cabe apreciar ninguno de los supuestos excepcionales apuntados por la STC 233/1999, de 16 de diciembre, para reconocer esta competencia al Estado ex artículo 149.1.14 CE.

(ii) El artículo 1.7 de la Ley 27/2013, que incluye el nuevo artículo 24 bis.2 LBRL, y la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, sobre entidades locales de ámbito inferior al municipio, contradicen la doctrina constitucional (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4), que excluye la posibilidad de que el Estado cree o mantenga unas entidades locales de segundo grado que, como tales, sólo las Comunidades Autónomas son competentes para crear o suprimir. Cuando, pese a lo proclamado en el apartado 1, el artículo 24 bis se adentra en los siguientes apartados en la regulación de estas entidades, está limitando de manera injustificada la libertad de creación de tales entidades de la que gozan las Comunidades Autónomas. Al perder estos entes la consideración de entidad local (nuevo art. 3.2 LBRL, art. 1.1 de la Ley 27/2013), su regulación no puede vincularse de forma alguna a la garantía de la autonomía local. Por este motivo debe asimismo declararse la inconstitucionalidad del apartado 3, aunque pueda apelarse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que habilitan al Estado para alterar el reparto competencial (art. 135.6 CE).

También la disposición transitoria cuarta, que regula su disolución, es inconstitucional por extralimitación de las bases estatales. Tanto el apartado segundo como, especialmente, el apartado tercero recogen aspectos procedimentales que en ningún caso pueden incluirse en unas bases vinculadas a la garantía de la autonomía local (STC 179/1985).

(iii) El artículo 1.8 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 25.2 LBRL sobre las materias de competencia propia de los municipios. La consideración del listado que recoge como *numerus clausus* supondría desconocer la capacidad de la legislación

sectorial autonómica o los propios Estatutos de Autonomía para prever otros supuestos de materias de competencia propia de los municipios. Distintos elementos apuntan en el sentido de que el legislador ha querido ceñir las materias de competencia propia de los municipios a las mencionadas en el artículo 25.2, sin posibilidad de ampliación autonómica: la tramitación parlamentaria, la disposición adicional segunda, que regula el excepcional régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra, o las materias excluidas del nuevo listado que se contemplan como autonómicas en la disposición transitoria primera (salud) o segunda (servicios sociales).

En suma, el legislador básico estatal parece pretender que los municipios no tengan más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25.2 LBRL, sin perjuicio de las delegadas (art. 27 LBRL), y las «distintas a las propias y delegadas» (artículo 7.4 LBRL), con los condicionantes que allí se establecen. Esta limitación, más allá de contradecir la propia concepción de lo básico, supone contradecir también la propia doctrina establecida en la STC 214/1989. Por ello, para adecuarse a la doctrina, el artículo 25.2 LBRL debería ser interpretado como no limitativo de la posible ampliación de competencias propias de los municipios por parte de la legislación autonómica o de los propios Estatutos de Autonomía. En otro caso, incurre en inconstitucionalidad porque implica que el legislador básico no delimita en negativo la competencia autonómica cuando fija las bases, sino que lo hace en positivo, obligando al correspondiente legislador sectorial a un determinado ejercicio de una competencia de su exclusiva titularidad. Esta pretensión sería, en puridad, materialmente armonizadora.

(iv) El artículo 1.10 de la Ley 27/2013, que modifica el art. 27 LBRL, sobre delegación de competencias autonómicas en los municipios, y por conexión el artículo 1.3 de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al artículo 7.3 LBRL, y la disposición adicional novena de la Ley 27/2013. El procedimiento de delegación de competencias vulnera la autonomía de las Comunidades Autónomas constitucionalmente reconocida (art. 137 CE), aunque no incluye un listado cerrado de las competencias susceptibles de delegación, por la regulación detallada de las condiciones de la delegación.

La delegación es una técnica instrumental de colaboración entre los municipios, el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4, y 214/1989, FJ 11), sustentada en la relación bilateral entre el titular de la competencia delegada y quien recibe la delegación. El legislador básico estatal puede establecer un mínimo normativo común (el tiempo mínimo de duración, el cumplimiento de las exigencias de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, e incluso las medidas de control), pero no puede condicionar esa relación bilateral de colaboración imponiendo a la Comunidad Autónoma las condiciones específicas en que debe realizarse esta delegación o las materias a las que puede referirse, aun cuando se acompañe de la expresión «entre otras». Incurren en tal extralimitación el apartado segundo, inciso «dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos», y el apartado tercero, al recoger el listado de competencias delegables, aun cuando no sea un listado cerrado, porque no deja de interferir en la decisión autonómica.

Además, la reforma contradice las referencias específicas que hacen algunos Estatutos de Autonomía sobre el amplio margen de maniobra de que disponen las Comunidades Autónomas para regular la delegación de sus competencias a los entes locales, especialmente en lo referente a las facultades de control que decidan reservarse [art. 93.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd), art. 50.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL), art. 59.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE)].

Por conexión, se plantea también la inconstitucionalidad del artículo 1.3 de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al artículo 7.3 LBRL, en relación con los elementos a incluir en la delegación. No se puede imponer a la Administración autonómica cómo debe actuar en relación a competencias delegadas, de las que es titular. Las funciones de dirección, control y coordinación pertenecen también al exclusivo ámbito de potestades de la Administración delegante.

La tacha de inconstitucionalidad se extiende, también por conexión, a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, 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.

(v) El artículo 1.16 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 57 LBRL en relación a la regulación de los consorcios. La posible inconstitucionalidad es la derivada de su párrafo tercero. La extralimitación de las bases debe vincularse al propio reconocimiento estatutario de la competencia autonómica sobre esta cuestión [arts. 160.1 EAC y 60.1 a) EAAnd]. La regulación de los consorcios es una manifestación de la potestad autonómica para organizar y gestionar sus servicios, atribuida expresamente como exclusiva en algunos Estatutos (art. 71.6, en relación con art. 150 EAC).

De la interpretación conjunta de los fundamentos jurídicos 36 y 37 de la STC 31/2010, de 28 de junio, se desprende que deberá respetarse el espacio competencial autonómico establecido en el Estatuto pese a no ser exclusivo, sin que pueda ser cubierto por el legislador básico estatal. Si bien el Tribunal ha señalado que el artículo 149.1.18 CE habilita al Estado para establecer un modelo común en la organización de las entidades instrumentales locales (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 7), en este caso se imponen unos condicionantes tan estrictos que excluyen o hacen muy difícil la asociación voluntaria de municipios para la prestación de estos servicios, pese a tratarse de una fórmula reconocida por el propio legislador básico estatal, los Estatutos de Autonomía y la Carta Europea de Autonomía Local.

El artículo 135 CE puede justificar la incorporación de controles o condicionantes a la actuación de las distintas administraciones, pero no habilita para la alteración del reparto competencial.

(vi) El artículo 1.21 de la Ley 27/2013 modifica el artículo 85.2 LBRL, sobre las formas de gestión de los servicios públicos. Su inconstitucionalidad responde a razones muy similares a las expuestas en relación al artículo 57.3 LBRL. El nuevo artículo 85.2, segundo párrafo, resulta incompatible con determinadas previsiones estatutarias que reservan a las Comunidades Autónomas la competencia sobre las modalidades de prestación de los servicios públicos [art. 60.1 c) EAAnd]. La prelación de unas formas de gestión de los servicios públicos sobre otras, más allá de su enumeración, no puede considerarse incluida en los principios básicos, so riesgo de dejar a la Comunidad Autónoma sin espacio normativo para el desarrollo de las bases en una materia que ha sido considerada de competencia exclusiva autonómica, yendo más allá de la configuración del modelo común de organización de los entes instrumentales, considerado básico en la STC 143/2013, FJ 7.

(vii) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 regula las mancomunidades de municipios, organizaciones instrumentales que, por su naturaleza y finalidad constituyen una manifestación del derecho de los municipios a asociarse, en la doble vertiente que dispone el artículo 19 de la Carta europea de autonomía local, y participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de las entidades locales que las forman (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 3).

Al igual que los consorcios, las mancomunidades son formas asociativas de competencia exclusiva autonómica [arts. 160.1 EAC y 60.1 a) EAAnd], lo que no impide al Estado establecer las bases en la materia. Pero la regulación de la disolución de las mancomunidades excede la competencia básica del Estado: el legislador estatal no se limita a establecer la causa de disolución, sino que concreta también el procedimiento, y prevé en estas detalladas bases las consecuencias concretas de la disolución para el personal, y para sus derechos y obligaciones. Estos aspectos por su propia naturaleza no competen al Estado, ya que las bases estatales tienen un menor alcance cuando se refieren a cuestiones organizativas o procedimentales, como es el caso (SSTC 143/2003, FJ 4 y 150/1999, FJ 3), sino que deben incluirse en la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1.1 CE).

b) Vulneración de la reserva de ley orgánica en materia financiera y de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Distintas disposiciones de la Ley 27/2013 incluyen mecanismos compensatorios de deudas públicas establecidos por el legislador estatal en relación a las transferencias

financieras que el Estado debe hacer a las Comunidades Autónomas. Se ha soslayado la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 157.3 CE, al regularse en una ley ordinaria, y en algún caso también la reserva de ley orgánica del artículo 135.5 CE. Por otro lado, por su carácter unilateral y la imposición obligada por parte del Estado, también parece vulnerarse la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Los supuestos concretos en los que se advierten estos contenidos contrarios a la Constitución son los siguientes.

(i) El artículo 1.17 de la Ley 27/2013, que introduce el artículo 57 *bis* LBRL, sobre garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas por las Comunidades Autónomas a las entidades locales, vulnera la autonomía financiera (art. 156 CE) y la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE. La tacha se extiende a los apartados primero y segundo. La cláusula de garantía de pago incurre en inconstitucionalidad formal al interferir en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al margen de la ley orgánica a la que remite el artículo 157.3 CE.

Además, por su carácter de imposición unilateral, puede vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas recogida en el artículo 156 CE (STC 13/2007, de 18 de enero, y las allí citadas). El Estado no ha respetado el carácter bilateral del principio de cooperación que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, defraudado al disponer la aplicación de esta técnica de extinción de deudas al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas. El mecanismo unilateral de retención excluye completamente a la Comunidad Autónoma, a la que se le impone la obligación de incluir la garantía económica en cuestión en los acuerdos y convenios de delegación de competencias, sin preverse siquiera un trámite de audiencia.

Por las mismas razones, debería declararse la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley 27/2013, para el caso de las deudas correspondientes a tributos locales, en el inciso «a los efectos de que se proceda a la retención de los recursos al sujeto obligado para hacer frente a dichos pagos en los términos en que se establezca legalmente»; de la disposición adicional undécima de la Ley 27/2013, en cuanto pudiera ser el Estado el que practicara retenciones en el sistema de financiación para abonar a los municipios los créditos que éstos tuvieran contra las Comunidades Autónomas; y de los apartados quinto de la disposición transitoria primera de la Ley 27/2013 y quinto de la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013 que prevén una cláusula de garantía de pago de los servicios vinculados a las facultades competenciales en materia de salud y servicios sociales, respectivamente.

(ii) El artículo 1.30 de la Ley 27/2013 incluye el artículo 116 *bis* LBRL, que en sus apartados 2 y 3 vulnera la reserva de ley orgánica del artículo 135.5 CE.

El apartado 2 no enumera las medidas a incluir en el plan económico-financiero de modo complementario sino incompatible con el artículo 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El contenido «adicional», que incorpora medidas concretas de corrección, vulnera el artículo 135.5 CE.

En cuanto al apartado tercero, supone también una sustancial matización del régimen previsto en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que la tutela financiera atribuida a las Comunidades Autónomas pasa a ser una tarea necesariamente compartida con las diputaciones.

c) Atribución de competencias a las Comunidades Autónomas al margen de los procedimientos previstos en la Constitución.

La pretensión de la Ley 27/2013 de que las Comunidades Autónomas asuman, por directa y unilateral atribución de esta Ley, la titularidad de competencias municipales relativas a educación (disposición adicional decimoquinta), salud (disposición transitoria primera), servicios sociales (disposición transitoria segunda) y servicios de inspección sanitaria (disposición transitoria tercera), es nítidamente contraria a la Constitución en cuanto se produce al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. No estamos ante una asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, que no participa en el proceso, sino ante su atribución *ope legis* por parte del Estado, a través de un procedimiento inédito hasta la actualidad y sin sustento constitucional.

Las facultades competenciales de titularidad autonómica son las previstas en el Estatuto de Autonomía, contenido necesario según el artículo 147.2 d) CE. Del denominado principio dispositivo (art. 149.3 CE), clave de bóveda del proceso de construcción del Estado autonómico, se deduce que la Comunidad Autónoma es titular de las competencias que ha asumido en su Estatuto. Ese marco competencial se completa con la posible atribución extraestatutaria de facultades competenciales de titularidad estatal a través de las leyes previstas en el artículo 150, 1 y 2 CE, que pueden ampliar el espacio competencial autonómico por la voluntad discrecional del Estado. La Ley 27/2013 vulnera la Constitución cuando pretende ampliar el *quantum* competencial de las Comunidades Autónomas mediante la atribución de facultades competenciales que ejercen los municipios a través de una ley ordinaria del Estado, al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos y, además, de forma unilateral y coercitiva. Ataca el eje mismo del modelo de reparto competencial previsto en la Constitución y los Estatutos, pues no estamos ante un mero proceso de ampliación o disminución de las competencias municipales, efectuado ex artículo 149.1.18 CE, sino ante una alteración directa de dicho reparto.

d) Lesión de la autonomía local (arts. 137, 140 y 142 CE).

Por lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada en los artículos 137, 140 y 142 CE, y configurada por reiterada jurisprudencia constitucional, se impugnan los siguientes preceptos, por los motivos que se especifican.

(i) El artículo 1.3 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 7.4 LBRL, exigiendo para el ejercicio de competencias distintas a las propias y delegadas dos informes vinculantes de otras Administraciones que introducen en puridad controles de oportunidad, no controles de legalidad y, en consecuencia, vulneran la garantía constitucional de la autonomía local.

El informe de la Administración competente por razón de la materia sobre la inexistencia de duplicidades, posibilita interpretaciones diferentes y con alcance distinto en una materia tan sensible como la cartera de servicios, y conlleva que el margen de apreciación del Estado o la Comunidad Autónoma sea absolutamente discrecional y lleve aparejado un control de oportunidad, indeterminado y genérico, e imposible de reconducir a parámetros jurídicos que lo legitimen como control de legalidad. El carácter vinculante del informe conlleva el riesgo de que, en la práctica, opere como una suerte de derecho de veto.

También lesiona la garantía constitucional de la autonomía local la previsión de un informe vinculante de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Condicionar el ejercicio de competencias municipales «impropias» al cumplimiento de los requisitos de estabilidad y sostenibilidad, condena al gobierno local a observar estos requisitos para la prestación de cada servicio o el ejercicio de cada competencia, desconociendo que la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera configura a la sostenibilidad no en función de actuaciones particulares sino del conjunto de la hacienda municipal.

(ii) El artículo 1.9 de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al artículo 26.2 LBRL sobre la prestación de servicios por los municipios, es inconstitucional en cuanto desapodera competencialmente a los municipios menores de 20.000 habitantes, y especialmente a los menores de 5.000, hace depender de otra administración la propuesta y la decisión sobre la forma de prestar los servicios de competencia municipal, y exige que otra administración «lo considere acreditado» para que el municipio pueda prestar un servicio de su competencia.

Se impone un control de oportunidad, en el que participan la Administración General del Estado, que decide, y la provincial, que propone. La «conformidad de los municipios afectados» a la que alude el precepto no se erige como un veto obstativo para que la Diputación proponga la forma de coordinar la prestación de servicios. La Diputación está obligada a contar con la voluntad municipal, pero le corresponde la decisión final. Bajo este prisma, la nueva regulación vendría a establecer como regla general la pérdida del libre ejercicio competencial por parte del ente titular de la competencia, basada en la única circunstancia de reducir los costes efectivos de los servicios.

Aun en la hipótesis de una interpretación conforme, basada en la necesaria anuencia municipal, el determinante del coste efectivo de los servicios mínimos obligatorios municipales es un medio de presión indirecta para doblegar la voluntad del municipio; y tal conformidad comienza a verse en entredicho desde el momento en que se pone en marcha la elaboración de un plan económico financiero como consecuencia de la desviación en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal como prevé el artículo 116 *bis* LBRL.

Otros contenidos de ese precepto vulneran de forma nítida la autonomía local: la concreción de las posibles formas de prestación, excluyendo la prestación municipal, salvo que el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor, cierra el círculo e imposibilita que el municipio preste el servicio sin la aquiescencia de la diputación. No estamos ante una mera disminución de las competencias municipales por decisión del legislador básico estatal, sino ante un traspaso forzoso de la prestación de servicios en el ámbito de las competencias propias del municipio (art. 26.1 LBRL), que provoca un completo desapoderamiento en el sentido lesivo de la autonomía local, conforme a la STC 214/1989. Atendiendo a la Carta europea de autonomía local, no se puede seguir considerando competencia propia municipal aquella cuyo ejercicio se asigna con vocación de permanencia a otra administración (o se impone permanentemente a su titular una determinada forma de gestión), sin que el titular pueda prestarlo en ningún caso sin la aceptación de otra administración. La vulneración de la autonomía local es incluso más evidente en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en una atribución que pone en entredicho el propio principio de subsidiariedad y confiere una función típicamente local a un nivel de gobierno que actúa extramuros del sistema local.

Pero lo que resulta absolutamente inadecuado es que la Ley 27/2013 atribuya al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la decisión sobre la propuesta formulada por la diputación provincial o entidad equivalente. Con ello la Administración del Estado se inmiscuye en uno de los núcleos duros de la autonomía municipal, como es la potestad de organización.

(iii) El artículo 1.16 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 57.3 LBRL, estableciendo condicionantes a la constitución de consorcios que limitan, sin justificación o «razón suficiente» (STC 214/1989), la potestad de autoorganización de los entes locales. Incluso traslada a los municipios la carga de la prueba en cuanto, para constituir esta figura, deberá demostrar que permite una asignación más eficiente de los recursos económicos y no pone en riesgo la sostenibilidad financiera. Lesiona con ello la autonomía de los municipios para decidir sobre la «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE), y choca con el derecho de los municipios a asociarse en aras al cumplimiento adecuado de sus competencias, reconocido en el marco de la autonomía local por la Carta europea de la autonomía local (art. 10.1).

(iv) El artículo 1.21 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al art. 85.2 LBRL, sobre la formas de gestión de los servicios públicos locales, priorizando determinadas formas de gestión, sin aducir justificación o «razón suficiente» (STC 214/1989), lo que limita la potestad de autoorganización de los entes locales. Por las mismas razones expuestas en relación al artículo 57.3 LBRL, este precepto debería declararse inconstitucional.

(v) El artículo 1.30 de la Ley 27/2013 introduce el artículo 116 *bis* LBRL, incorporando 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, y exigiendo un contenido adicional que restringe de forma absolutamente desproporcionada la autonomía local, en atención a los límites señalados por la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 14 a). Con la pormenorizada y casuística enumeración de las medidas que inexcusablemente han de llevarse ahora al plan económico-financiero, se restringe el marco presupuestario hasta el extremo de anular todo margen de maniobra en el establecimiento de las políticas locales. El artículo 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.

(vi) El artículo 1.31 de la Ley 27/2013 añade el artículo 116 *ter* LBRL, que regula el coste efectivo de los servicios, con lesión de la dimensión financiera de la autonomía local. En conexión, se impugnan también el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al artículo 26.2 LBRL (ya analizado), y el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, que da nueva redacción al artículo 36.2 a) LRBL, en cuanto permiten trasladar la prestación de servicios municipales a otra administración como consecuencia del coste efectivo del servicio.

El coste efectivo de la prestación de un servicio debe ser expresión de la autonomía municipal. Sin embargo, la Ley 27/2013 altera la relación entre medios (el coste) y fin (el ejercicio de la competencia para la prestación del servicio), erigiendo el coste, específicamente su rebaja, en el fin. En definitiva, 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. El presupuesto sobre el que se construye este nuevo sistema de ejercicio de las competencias propias municipales choca frontalmente con la dimensión financiera de la autonomía local (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10, y 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). El criterio del «coste efectivo» puede, obviamente, ser un criterio a utilizar por el nivel de gobierno responsable de garantizar la suficiencia financiera municipal, al objeto de dotar 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. Determinar qué coste va a asignarse a cada uno de los servicios constituye, inequívocamente, una decisión política consustancial a un ente dotado de autonomía.

En la medida en que los artículos 26.2 y 36.2 a) LBRL se interpreten como habilitaciones a las diputaciones para que impongan obligatoriamente la forma de prestación del servicio por razones de coste efectivo, vulneran la garantía constitucional de la autonomía local. Consagrada una cuestionable competencia supervisora, el artículo 36.1 h) LBRL contempla una irreprochable fórmula de intervención provincial consistente en una oferta de colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios. Por el contrario, la nueva competencia de coordinación provincial incorporada en el artículo 36.1 c) LBRL, que también se proyecta indiscriminadamente a la generalidad de los municipios, concretada en el artículo 36.2, faculta en términos imperativos a la diputación para imponer a los municipios afectados la fórmula de prestación que considere pertinente. El hecho de que los municipios participen en la elaboración del plan no desdibuja la percepción de que la decisión sobre el modo de prestación de los servicios se traslada desde el titular de la competencia a la institución provincial.

(vii) El artículo 1.36 de la Ley 27/2013, que modifica la disposición adicional novena LBRL, en relación a la disolución y liquidación *ope legis* de las entidades municipales en desequilibrio, es inconstitucional al excluir cualquier intervención de las corporaciones locales en el proceso y no atender al conjunto de la hacienda municipal, como deriva de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a la que remite el artículo 135 CE, a las circunstancias que concurren, ni a otros criterios distintos a los estrictamente económicos. Establece un proceso de reestructuración del sector público local desproporcionado por la brevedad de los plazos y por la generalización de las medidas que contiene, sin diferenciar los supuestos específicos. Además, el proceso se impone a los municipios sin posibilidad alguna de participar en el procedimiento, ni capacidad para adaptarlo a la realidad municipal aun cuando afecta derechamente a sus competencias. Por otra parte, el criterio de evaluación (desequilibrio financiero de cada entidad individualmente considerada) pugna con el criterio establecido en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que se refiere, en todo caso, a la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal en su conjunto.

(viii) El artículo 2, 2 y 3 de la Ley 27/2013, da nueva redacción a los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La forma de lograr mayor control y reforzar la función interventora es la recentralización de la competencia sobre estos

funcionarios, con lesión de la autonomía local en cuanto se prevé su relación directa con la Administración estatal, convirtiéndose *de facto* en su representante en el ayuntamiento, al margen de los órganos de gobierno y administración del municipio.

Empleando con carácter formal la denominación de control interno, en realidad desarrolla un mecanismo de control externo, pues somete recursos humanos del Ayuntamiento a las instrucciones y la dependencia de otra Administración. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales resulta lesivo de la autonomía local: si los interventores dependen funcionalmente de la Administración General del Estado en cuanto regula sus funciones, dicta sus instrucciones de servicio y recibe sus informes, y lo mismo sucede con su régimen orgánico (art. 92 *bis* LBRL), cabe concluir que estamos ante funcionarios estatales que vigilan a las entidades locales, que únicamente conservan la potestad de pagarle las nóminas. Ello supone el establecimiento de una dependencia cuasi jerárquica que pugna con la potestad de autoorganización y el ejercicio de competencias propias que asegura la garantía constitucional de la autonomía local.

Así se comprueba en las funciones de control e intervención que se les atribuye en los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales, que reflejan con nitidez la posición subordinada de los municipios frente a otra administración que dirige a sus propios funcionarios. La regulación de un régimen jurídico específico sobre los informes de resolución de discrepancias es claramente intrusiva del ejercicio de las funciones representativas del cargo municipal, puesto que, sin perjuicio de que se pretenda limitar ese control a aspectos de legalidad y no de oportunidad, la estructura de la ley y su abierta configuración en muchos casos, conduce derechamente a que el interventor municipal se configure como una suerte de controlador de la Administración local. El funcionario municipal se sitúa en un plano jerárquico superior al Alcalde, pues en caso de que la corporación no adopte los acuerdos ajustados a sus reparos, tiene la opción de elevarlo al órgano que ejerce la tutela financiera. Esta previsión, al subordinar y rebajar la dignidad institucional de la administración local como instancia revisada y controlada, vulnera el artículo 137 CE y el carácter democrático de los ayuntamientos.

En segundo lugar, el segundo párrafo del artículo 218.1 del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales limita la actuación de los representantes democráticamente elegidos y, en consecuencia, la autonomía local en cuanto se confiere en la práctica a la intervención la convocatoria de un pleno extraordinario, desfigurando el sentido democrático de la asamblea municipal.

En tercer lugar, es aún más seria la amenaza que se proyecta sobre tales ediles y los representantes locales a través de la remisión anual por el interventor local al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones contrarias a los reparos formulados (art. 218.3 del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales). Se trata de un control que, revestido de forma de control de legalidad, se transforma fácilmente en un control político. Atribuir directamente al interventor municipal la función de trasladar la información, al margen de los órganos locales de gobierno y representación, introduce controles reiterativos, superfluos y con una clara intencionalidad de dudar abiertamente del correcto cumplimiento de sus funciones por parte de los cargos representativos locales.

Recordando la STC 4/1981, que declaró la inconstitucionalidad del servicio nacional de inspección y asesoramiento, de la lectura conjunta de los artículos 92 LBRL, 213 y 218 de la Ley reguladora de haciendas locales puede deducirse que estamos ante un intento de reinstaurar una suerte de servicio de inspección que recupere los controles genéricos e indeterminados sobre la vida local.

e) Vulneración del principio democrático en el ámbito local.

El artículo 1.38 de la Ley 27/2013 incorpora la nueva disposición adicional decimosexta LBRL, que vulnera el principio democrático en el ámbito local, en cuanto atribuye a la junta de gobierno la adopción de acuerdos que corresponden al pleno, cuando éste no alcance en una primera votación la mayoría necesaria para aprobar el presupuesto municipal, el plan económico financiero, el plan de saneamiento o la entrada en mecanismos extraordinarios de financiación. 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 residencia el principio representativo, y con la exclusión de los concejales de la oposición, se está lesionando el principio democrático (SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 161/2013, de 26 de septiembre).

Más allá de vulnerar el principio democrático del artículo 1.1 CE o el derecho de participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE, se lesiona el artículo 140 CE, que incluye la opción constitucional por una administración democrática, al excluir de las decisiones fundamentales para la vida del municipio al pleno como órgano de representación, en el que están representadas tanto la mayoría como la minoría.

A mayor abundamiento, en cuanto a la aprobación de los planes económico-financieros, supone una contradicción con el artículo 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, por ello, resulta también inconstitucional.

2. Por providencia de 27 de mayo de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de 15 días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por sendos escritos registrados los días 5 y 11 de junio de 2014, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron la personación de las respectivas Cámaras en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

4. El día 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia de 12 de junio de 2014. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 2 de julio de 2014, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente.

a) La Ley 27/2013 se dicta en el contexto de la fuerte crisis económica y financiera que hizo necesaria la reforma del artículo 135 CE, que consagra la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, y en cuyo desarrollo se aprobó la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sobre este fundamento, explicitado en la exposición de motivos, se aborda por la Ley 27/2013 la organización y funcionamiento de la Administración local, así como la mejora de su control económico-financiero, con 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.

En el trasfondo del debate competencial, subyace el papel que ha de desempeñar el legislador básico de régimen local, cuestión que fue particularmente analizada en la STC 31/2010, que insiste en la doctrina del «carácter bifronte del régimen local» (FJ 36), reiterada en las SSTC 103/2013 y 143/2013. Ello no quiere decir que las previsiones estatutarias queden desprovistas de contenido por la legislación básica: interiorizan el régimen local para cada Comunidad Autónoma y proporcionan guías de actuación al legislador autonómico, pero siempre 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 (STC 103/2013, que se remite a la STC 31/2010, FJ 36). La jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance de la competencia estatal ex art 149.1.18 CE [SSTC 4/1981, FFJJ 1 B) y 3; 32/1981, FJ 5; 213/1988, FJ 2; 259/1988, FJ 2; 214/1989, de 21 de febrero, FJ 15; 11/1999 de 11 de febrero, FJ 2; 240/2006, de 20

de julio, FJ 8, y 103/2013, de 25 de abril, FFJJ 4 y 5 b), cuya incidencia se concretará en el examen de los preceptos impugnados].

La modificación de la Ley de haciendas locales y otros preceptos y disposiciones de la Ley 27/2013 resultan específicamente incardinables en el artículo 149.1.14 CE, que en este caso prevalece sobre el artículo 149.1.18 CE (SSTC 233/99, FJ 4, y las allí citadas, 134/2011, de 20 de julio, FJ 14, 195/2011, de 13 de diciembre, FJ 7, entre otras) por la vinculación de las entidades locales al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera locales.

El artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4), y también en materia de organización del régimen local. Tras la reforma constitucional, la STC 157/2011 afirma que la nueva redacción del artículo 135 CE fundamenta la competencia del Estado para aprobar, con carácter orgánico, una ley de estabilidad presupuestaria: el artículo 135.1 CE contiene un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad (de la competencia) del Estado y de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1.13 CE se alega como título fundamental que habilita la actuación del legislador estatal, aunque no se mencione expresamente en la sucinta disposición final quinta de la Ley 27/2013, siendo evidente que una imperfección técnica no es motivo ni de inconstitucionalidad ni de falta de eficacia de los títulos invocados (STC 101/2005, de 20 de abril). Aunque la Ley 27/2013 no constituye una norma de desarrollo del artículo 135 CE, se justifica por motivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Los factores de la estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera de la Administración local son principios rectores ahora de la misma intensidad que los que cabe deducir de los artículos 137, 140, 141 y 142 CE.

b) El artículo 1.5 de la Ley 27/2013, por el que se modifica el artículo 13 LBRL, se remite a la legislación de las Comunidades Autónomas para la regulación de la fusión de municipios, y llama a su intervención para la coordinación de la integración de los servicios resultantes de la fusión. Las SSTC 214/1989, FJ 9, y 103/2013, han señalado que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal.

Los incentivos a la fusión en nada afectan a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de otorgamiento de subvenciones, porque el Estado actúa en materia de su competencia, en la medida en que garantiza la suficiencia financiera del municipio resultante de la fusión, coordinación de las haciendas de todas las entidades locales, y determinación del régimen jurídico del municipio resultante. El artículo 13.3 deja a salvo las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el establecimiento de medidas que tiendan a fomentar la fusión.

c) En el artículo 1.7 de la Ley 27/2013, por el que se modifica el artículo 24 bis.2 LBRL, y en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, sobre las entidades de ámbito inferior al municipio, es preciso distinguir dos situaciones. A las entidades ya existentes, que se mantienen, se 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, disolución que se acuerda por la Comunidad Autónoma, y lleva aparejado un efecto jurídico que podría calificarse como atenuado o aliviado, pues no supone la desaparición de la entidad, sino que la Comunidad Autónoma puede optar por su conservación como ente desconcentrado. En cuanto a la remisión de sus presupuestos, conforme a la STC 130/2013, de 4 de junio, el Estado puede establecerla como medida de coordinación de las haciendas de todas estas entidades, precisa para conocer su situación financiera.

El artículo 24 bis remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la regulación de las entidades de nueva creación, que carecerán a partir de ahora de personalidad jurídica, lo que no implica su desaparición, sino su reconfiguración como órgano desconcentrado de la propia entidad. Conforme a las SSTC 4/1981, 179/1985 y 214/1989, la Ley 27/2013 se desenvuelve plenamente en los contornos de la legislación básica del

Estado, al no suponer la creación o extinción de estas entidades, ni alterar o interferir en su régimen de competencias, remitiendo su regulación a las Comunidades Autónomas.

d) El artículo 1.8 de la Ley 27/2013 modifica el artículo 25 LBRL, sobre régimen de competencias propias de los municipios. La relación de competencias municipales en su distinta tipología (arts. 25.2, 27 y 7.4 LBRL) conforma globalmente un sistema coherente que satisface el contenido o núcleo mínimo o básico institucional del concepto de autonomía local, quedando la ulterior operación deferida al legislador competente por razón de la materia (STC 214/1989, FJ 3). No queda afectado ese mínimo constitucionalmente garantizado, pues la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial [STC 103/2013, FJ 5 B)].

El problema de la mayor o menor amplitud o alcance específico del catálogo de competencias municipales en relación con las anteriores categorías del artículo 25 LBRL no traspasaría el umbral de la libertad de configuración del legislador ordinario (por todas, STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, con cita de varias anteriores).

El objetivo del artículo 25.2 LBRL, tras la reforma, reside también en 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 de subsidiariedad, sobre otras competencias no incluidas en el listado del artículo 25.2, que tanto el Estado como la respectiva Comunidad Autónoma también puedan incluir en el acervo competencial municipal.

e) El artículo 1.3 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 7.4 LBRL, sin que suponga la consagración de una nueva categoría de competencias locales, al recoger la realidad hasta ahora existente, pues en numerosas ocasiones los entes locales, *de facto*, ejercían competencias que no les eran propias ni les habían sido delegadas. El artículo 2.1 LBRL sigue reconociendo a las entidades locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, aunque adecuando ahora su ejercicio también a los principios 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 del artículo 135 CE. Los listados de los artículos 25.2 y 26.1 LBRL no operan como listados excluyentes: garantizan los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local.

No limita ni resulta contrario al concepto de autonomía local que el nuevo artículo 7.4 LBRL exija unos informes preceptivos y vinculantes. Su emisión tiene una justificación objetiva y razonable: que no se ponga en riesgo 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, según resulta de la proyección del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El canon de constitucionalidad del artículo 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3) inspira forzosamente el aspecto funcional del régimen de atribución de competencias a las entidades locales. Los factores de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera son ahora principios rectores de la misma intensidad que los deducibles de los artículos 137, 140, 141 y 142 CE.

Los informes no comportan un control de oportunidad sobre las entidades locales, sino de los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de dicha categoría de competencias.

f) El artículo 1.9 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 26.2 LBRL, reforzando el papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes mediante la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución de nuevas funciones. La diputación provincial se revitaliza ahora precisamente para la consecución de fines enteramente constitucionales: salvaguardar los principios de eficacia y eficiencia, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la Administración local mediante la aplicación de economías de escala.

Este precepto no pretende un vaciado de las competencias de las entidades locales, sino que busca sólo la eficiencia en la prestación de los servicios públicos desde varias

perspectivas: en la selección de los municipios incluidos en su ámbito de aplicación, en la determinación de los servicios concretos, tasados y predeterminados en los que se aplicará esta coordinación, en el criterio determinante del coste efectivo (art. 116 *ter* LBRL, elemento objetivo, ponderable, fácilmente calculable y cierto) y en la aplicación del principio de coordinación (art. 103 CE) como técnica de ejercicio y acomodación de competencias propia de un Estado complejo. El mecanismo solo actúa previo consentimiento del municipio y, en todo caso, se desenvuelve de modo reversible, permitiéndole volver a prestarlo en cualquier momento, antes o después de la elaboración del plan de coordinación provincial. Por tanto, es siempre el municipio el que conserva la facultad de adherirse o descolgarse de esta forma de coordinación; y ello en nada afecta a la autonomía local.

La intervención de la Administración General del Estado no es un control de oportunidad, sino de estricta legalidad, pues atiende exclusivamente al cumplimiento del criterio de suficiencia financiera, precisado y determinado en el artículo 7 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Finalmente, la Comunidad Autónoma interviene emitiendo un informe preceptivo, técnica de articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas considerada adecuada por la jurisprudencia constitucional.

g) El artículo 1.10 de la Ley 27/2013 reforma el artículo 27 LBRL y, por conexión, el artículo 1.3 de la Ley 27/2013 que da nueva redacción al artículo 7.3 LBRL. La reforma constituye una modificación del sentido o de la funcionalidad en la delegación de competencias a los municipios, que se configura como un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales.

Tampoco resulta contrario al núcleo esencial de la autonomía local en la medida en que resulta necesaria la aceptación de la delegación por parte del municipio receptor, al menos para su efectividad jurídica. Los apartados 4, 6 y 7 participan o se hallan inspirados por los principios del art. 135 CE, nuevo canon de constitucionalidad. A fin de evitar repeticiones argumentales, cabe remitirse a lo dicho respecto del art. 25.

El legislador estatal no dispone de las competencias de las Comunidades Autónomas; tan sólo prevé la posibilidad o la facultad legal de proceder a la delegación. Como indicó en su origen la STC 32/1981, de 28 de julio, corresponde al Estado la competencia para establecer las bases en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios, doctrina confirmada posteriormente en numerosos pronunciamientos (por todas, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio; 134/20 11, de 20 de julio; y 132/2012, de 19 de junio). Los mismos criterios abonan la constitucionalidad *per se* de lo dispuesto en art. 7.3 LBRL.

h) Se impugna el artículo 36.2.a) LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, remitiéndose a los argumentos expuestos en la impugnación del artículo 26.2, sin justificar ni fundar la supuesta inconstitucionalidad de aquél. El precepto refleja la competencia de las diputaciones provinciales para la asistencia, coordinación, cooperación y prestación de servicios, prevista en el art. 36.1, ahora desde el punto de vista del concepto de coste efectivo. No contiene atribución de competencia concreta a las diputaciones, sino una simple invitación, que no imposición, a la inclusión de fórmulas de prestación coordinada de servicios, sin afectar ni interferir en la titularidad o ejercicio de competencias propias de los municipios. Se prevé expresamente la participación de los municipios en la elaboración de los planes, lo que rubrica la ausencia de cualquier afectación a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

i) El artículo 1.16 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 57 LBRL. El consorcio configurado por la nueva ley pretende así 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 artículo 10.1 de la Carta europea de la autonomía local no establece un derecho ilimitado y absoluto de asociación municipal, siendo la determinación de las formas y figuras asociativas de las entidades locales un aspecto de su régimen jurídico de configuración legal. Corresponde al Estado *ex art.* 149.1.18 CE, competencia que

comprende la facultad de establecer formas y reglas organizativas de las entidades locales (STC 50/1999, FJ 3).

No supone la imposición de límites ablativos del asociacionismo local, ni siquiera condiciona de modo determinante e irreversible el derecho de asociación de las entidades locales; establece una racional y necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que había conducido a una proliferación descontrolada de consorcios, incompatible con un elemental entendimiento de las exigencias del artículo 135 CE.

j) El artículo 1.21 de la Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 85.2 LBRL, sin coartar la libertad de organización de la entidad local para la prestación directa de los servicios que tiene encomendados. Se limita a exigir dos requisitos: el de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, trasunto del principio de eficacia administrativa (art. 103 CE) y de los principio de eficiencia (art. 7.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria) y sostenibilidad (art. 4.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria), y su justificación formal mediante una memoria. Todo ello resulta conforme con la jurisprudencia constitucional [STTC 103/2013, FJ 5 d), y 143/2013, FJ 7]. Se garantiza así que la elección de la fórmula responda a elementales y lógicos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos.

La autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios público locales menos eficientes o sostenibles que otras igualmente contempladas en el ordenamiento jurídico.

k) El artículo 1.31 de la Ley 27/2013 introduce el artículo 116 *ter* en la Ley de bases de régimen local. La exigencia del cálculo del coste efectivo de los servicios tiene por finalidad posibilitar su conocimiento por los ciudadanos, lo que facilita la racionalización de recursos y dota de valiosa información a los responsables públicos y a los electores. Tiene importantes implicaciones competenciales, pues es determinante de la coordinación a cargo de las Diputaciones Provinciales (art. 26.2 LBRL) y del contenido de los planes provinciales de cooperación para la prestación de obras y servicios (art. 36.2 LBRL).

Se produce siempre comparando los costes efectivos de prestación del servicio, lo que no genera desigualdades o discriminaciones con entidades enclavadas en otros entornos, que pueden prestar sus servicios a costes inferiores.

l) El artículo 2, 2 y 3 de la Ley 27/2013, da nueva redacción a los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales.

La remisión anual a la Intervención General de la Administración del Estado de un informe resumen no es una subordinación jerárquica, sino una forma de coordinación e interacción de ambas administraciones, siendo manifestación de la competencia sobre Hacienda General, contemplada en el artículo 149.1.14 CE e invocada en la disposición final quinta de la Ley 27/2013, que faculta al Estado para establecer mecanismos internos de fiscalización y control de los entes locales, que sean uniformes a nivel nacional y le proporcionen la información necesaria para la formulación de políticas de alcance general y para la adopción de medidas concretas en el ámbito de sus competencias.

El artículo 213 del texto refundido de la Ley de haciendas locales no supone un estricto y verdadero control sobre la Administración local, sino más bien un mandato al Gobierno para que armonice mecanismos, procedimientos y criterios de seguimiento y control de la actividad económica financiera, con la finalidad de que todas las entidades apliquen el mismo sistema de verificación y adaptación a la legalidad de su actividad financiera (STC 233/1999).

La nueva redacción del artículo 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales introduce tres formas nuevas de control: (i) la introducción en el orden del día de las decisiones adoptadas por el presidente contrarias a los reparos efectuados tiene el objetivo de que todos los miembros del pleno tomen cabal conocimiento del contenido de los reparos efectuados y puedan ejercer sus funciones de control político; (ii) la elevación de las discrepancias a la Administración que tenga encomendada la tutela financiera de la entidad se configura como una facultad del presidente y está respaldada por la jurisprudencia relativa a las competencias de tutela financiera sobre las entidades locales (SSTC 4/1981, 57/1983, de 28 de junio; 179/1985, de 19 de diciembre; 96/1990, de 24 de mayo; y (iii) la elevación al Tribunal de Cuentas de las resoluciones y acuerdos contrarios

a los reparos responde a su configuración constitucional como el superior órgano fiscalizador de la gestión económica del Estado y de todo el sector público, sin que se prive a los municipios de la capacidad de decisión consustancial a la autonomía local.

m) Motivos de impugnación vinculados directamente con el sistema de financiación y con la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El artículo 57 *bis* LBRL está basado en el principio de voluntariedad por parte de las Comunidades Autónomas que quieran delegar o celebrar convenios; por tanto, no se impone la retención. La cláusula de garantía de pago es un elemento necesario en orden a garantizar que las entidades locales puedan cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia económica, para cuya efectividad legal es competente el Estado, actuando, en último término, como garantía de la autonomía local.

No se vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, ya que el mecanismo de retención únicamente tiene por objeto satisfacer el pago de gastos que ya han sido comprometidos voluntariamente por aquéllas. Supondrá, únicamente, que una parte de los recursos se va a destinar al pago de obligaciones pendientes de pago de la Comunidad, que no han sido satisfechas por la misma en el plazo fijado en la delegación o en el convenio.

Sobre la vulneración de la reserva de ley orgánica del artículo 157 CE, basta remitirse a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional a la hora de justificar la competencias del Estado para incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y reiterar el carácter voluntario de la garantía.

Los motivos de impugnación de las disposiciones adicionales octava y undécima y transitorias primera.5 y segunda.5 son los mismos, con la particularidad de que estas disposiciones, al regular la posible retención, se remiten a la legislación de financiación correspondiente. Su efectividad requerirá estar a lo que disponga la normativa de financiación autonómica que corresponda, por lo que no se vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ni la reserva de ley orgánica.

En cuanto a la vulneración del artículo 135.5 CE en la que incurriría el artículo 116 *bis*, 2 y 3, LBRL, el Tribunal ha precisado que la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no es incompatible con la colaboración internormativa; no existe, de principio, imposibilidad constitucional para que la ley orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones «de desarrollo», dando así lugar, y con las mismas garantías constitucionalmente exigibles, a una colaboración entre normas (SSTC 83/1984, de 24 de julio, y 254/1994, de 15 de septiembre). El art. 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria ya realiza una remisión a la legislación de desarrollo en cuanto al contenido del plan económico y financiero, que podría hacerse incluso por vía reglamentaria conforme a la habilitación contenida en su disposición final primera. El artículo 116 *bis*.2 LBRL es un desarrollo singularizado respecto de las entidades locales, que no supone una lesión para la autonomía local. La supresión de competencias que debe contemplarse en el plan afecta únicamente a las distintas de las propias y delegadas; es decir, a las que no forman parte del núcleo irreductible de la autonomía local. Asimismo, la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios 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 entidades locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las medidas que constituyen el contenido mínimo de los planes económico-financieros se explican, sin perjuicio para la garantía institucional de la autonomía local, en el concreto contexto de una situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública o de la regla de gasto que prescribe el artículo 135 CE.

El artículo 116 *bis*.2 no cercena la competencia de la Comunidad Autónoma de tutela, ya que coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, en todo caso necesaria, en función de las competencias y funciones que la reforma les atribuye en la gestión de servicios municipales y en el procedimiento de fusión de municipios (art. 36 LBRL).

n) La disposición adicional novena de la Ley 27/2013 contiene una regulación puramente adjetiva, tendente a fijar un plazo o término de adaptación a la nueva Ley de

los convenios vigentes a su entrada en vigor. Presupuesta, desde la perspectiva del derecho sustantivo, la constitucionalidad de los artículos 7.4, 25 y 27 LBRL, no se advierten motivos de reproche respecto de una norma cuyo único objetivo es establecer un período suficiente de adaptación de los acuerdos o convenios preexistentes, que pudieran presentar alguna forma de incompatibilidad con el nuevo régimen jurídico.

ñ) La disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013 prevén la asunción por las Comunidades Autónomas de determinadas funciones en materias relativas a la salud, servicios sociales, educación e inspección sanitaria, con el objeto de racionalizar las competencias y ahorrar gasto público. No se atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas, toda vez que se encuentran ya incluidas dentro de las estatutariamente asumidas. Lo que hace la Ley 27/2013 es suprimir estas funciones del listado de las competencias propias locales. Como consecuencia, y no porque lo ordene la Ley 27/2013, sino porque es así constitucionalmente, las Comunidades Autónomas asumen su ejercicio. La Ley 27/2013 se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias previsto, sin innovarlo, y a establecer en estas disposiciones el régimen de asunción de estas funciones por las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la atribución de estas funciones en la Ley 27/2013 está condicionada a su articulación en los instrumentos normativos correspondientes.

o) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 tiene por objeto erigir en causa de disolución de la mancomunidad de municipios el incumplimiento de las características y del régimen jurídico que las rige, según el artículo 44 LBRL. Se pretende evitar su constitución para fines diferentes de aquéllos para los que fue concebida esta forma de organización local, ya 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. El Estado, ex artículo 149.1.18 CE, establece un determinado requisito para esta peculiar entidad local: la simple y llana adaptación a los fines para los que ha sido concebida. La introducción por el Estado de esta causa de disolución no supone un control de oportunidad, sino la simple adaptación de sus estatutos a los preceptos que la regulan (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 14).

Tampoco se regula el procedimiento de disolución, que se remite a la Comunidad Autónoma competente. Tan sólo se refiere al personal y a la subrogación de las entidades en todos los derechos y obligaciones de la mancomunidad, aspectos que forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en concreto de la entidad local que se disuelve.

p) El artículo 1.38 de la Ley 27/2013, que incorpora una nueva disposición adicional decimosexta a la Ley de bases de régimen local, es una norma dictada en el contexto de las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria y financiera de las entidades locales, con la finalidad de solucionar la demora en la necesaria y urgente aprobación de determinados instrumentos básicos para su correcto funcionamiento. La solución prevista en la norma es realmente excepcional y 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 (medidas coercitivas de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria).

La decisión se adopta por órganos con legitimación democrática, cuya decisión puede ser objeto de control por el pleno (arts. 23, 22 y 126 LBRL, y SSTC 103/2013 y 161/2013). La junta de gobierno es un órgano no solo administrativo o ejecutor de las decisiones del pleno, sino titular de sus propias competencias. La STC 103/2013 refuerza su carácter democrático y las diferencia notablemente de otros órganos de carácter ejecutivo, donde no existen limitaciones a su composición.

No se limita el principio democrático canalizado a través del principio representativo, puesto que: (i) su presupuesto es la excepcionalidad, estando en juego la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la entidad local; (ii) no puede considerarse

que la junta de gobierno o el alcalde sean órganos sin legitimación democrática; y (iii) en todo caso, debe darse de cuenta al pleno, por lo que los mecanismos de control político democrático y jurídico se mantienen intactos.

No hay vulneración del artículo 23.2 CE puesto que no afecta al derecho de los miembros del pleno a ser informados del plan de ajuste, y en su caso proponer la censura o censurar las decisiones adoptadas por los órganos de carácter ejecutivo. Tampoco concurre vulneración del principio de autonomía local, pues las decisiones son adoptadas por órganos democráticos y representativos.

5. Por providencia de 25 de abril de 2017 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de 50 diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto, contra los arts. 1, apartados 3, 5, 7 8, 9, 10, 13, 16, 17, 21, 30, 31, 36 y 38; 2, apartados 2 y 3; las disposiciones adicionales octava, novena, décima primera y décima quinta y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en lo sucesivo, la Ley 27/2013).

El recurso se estructura en cinco motivos de inconstitucionalidad: 1º) vulneración del espacio competencial autonómico por extralimitación de las bases estatales que corresponden al Estado ex art. 149.1.18 CE; 2º) vulneración de la reserva de ley orgánica en materia financiera y de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; 3º) atribución de competencias a las Comunidades Autónomas al margen de los procedimientos previstos en la Constitución; 4º) lesión de la autonomía local (arts. 137, 140 y 142 CE) y 5º) vulneración del principio democrático en el ámbito local.

Por su parte, el Abogado del Estado insta la íntegra desestimación del recurso, al considerar que los preceptos impugnados se ajustan a la Constitución por las razones que han quedado detalladas en los antecedentes.

2. La Ley 27/2013 ha sido ya objeto de las SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 junio; 168/2016, de 6 de octubre, y 180/2016, de 20 de octubre. Las indicadas Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna algunas previsiones que han sido declaradas ya inconstitucionales y nulas por las citadas resoluciones de este Tribunal. 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. Tal afecta a las impugnaciones dirigidas contra los siguientes preceptos: el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, en los incisos: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera» [STC 111/2016, FJ 12 d)]; el artículo 57 *bis* LBRL, en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 16 c)]; la disposición adicional décima sexta LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013 [STC 111/2016, FJ 8 f)]; la disposición adicional undécima, párrafo tercero de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 13 c)]; las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 13 c)] y los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 8 b)].

b) A fin de evitar reiteraciones innecesarias, como ya hemos hecho, entre otras, en las STC 111/2016, 168/2016 y 180/2016, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10) y al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 3 y 4), así como 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 CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9). También los fundamentos jurídicos de la STC 111/2016 relativos a las competencias provinciales (FFJJ 11 y 12).

c) La STC 168/2016, FJ 3 b), declaró, en consonancia con la STC 31/2010, FFJJ 36 y 37, que «una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE)»; «no puede imposibilitar que éste reforme las bases» «ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto». Consecuentemente, el Derecho local estatutario no puede funcionar como parámetro de control de la legislación básica estatal en los procesos constitucionales.

En aplicación de esta doctrina, debemos desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad que el presente recurso basa en la infracción de normas de Derecho local estatutario. Comoquiera que esas normas no pueden funcionar como parámetro de control de la Ley 27/2013, no es preciso examinar si añaden verdaderamente algo a las garantías resultantes de la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE) ni si contradicen las nuevas bases. Las mayores garantías de autonomía local que, eventualmente, establezca un Estatuto de Autonomía no vinculan al legislador básico; vinculan exclusivamente al legislador autonómico y solo en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica.

d) En la medida en que exista una coincidencia objetiva entre los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013 previamente resueltos y el presente, por tratarse de impugnaciones referidas a los mismos preceptos y basadas en los mismos motivos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), y siguiendo la pauta aplicada ya en las SSTC 111/2016, FJ 2 c), 168/2016, FJ 2 c), y 180/2016, FJ 2 c), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen.

(i) Se impugnan varios preceptos reguladores de las competencias locales, en general, y municipales, en particular: artículo 7, apartados 3 y 4, 25.2 y 27 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 8 y 10, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, y la disposición adicional novena de la propia Ley 27/2013. Este Tribunal ha desestimado los dos motivos de impugnación que ahora se reiteran: extralimitación del artículo 149.1.18 CE, con vulneración correlativa de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas (arts. 7.3 y 25.2 LBRL y disposición adicional novena de la Ley 27/2013), e infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada por los artículos 137 y 140 CE (art. 7.4 LBRL). Corresponde, en consecuencia, volver a desestimar estos motivos por remisión a la STC 41/2016, FFJJ 9 a 12.

(ii) En la impugnación del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 de la Ley 27/2013), las reproches se dirigen específicamente a lo dispuesto en los apartados 4 y 6, que según el recurso incurrirían en una extralimitación del ámbito propio de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE). Procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a la STC 41/2016, FJ 6.

(iii) El recurso impugna dos disposiciones relativas a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio: el artículo 24 bis.2 LBRL (introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013) y la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013. Ya se ha precisado que la impugnación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 ha perdido objeto en lo relativo al inciso «Decreto del órgano de gobierno de» incluido en su apartado 3. En lo demás, hay que tener en cuenta que la STC 41/2016, FJ 7 b) y c), ha declarado que los preceptos controvertidos hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE, rechazando la invasión competencial que ahora también se denuncia, por lo que corresponde desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en aquella Sentencia.

(iv) Se recurre el artículo 26.2 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013), sobre la «coordinación» (voluntaria) de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes. Según hemos precisado ya, la impugnación ha perdido objeto en lo relativo a los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.».

Respecto de lo demás, la STC 111/2016, FJ 12 d), desestimó un motivo de impugnación formulado en idénticos términos en el presente proceso constitucional (vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal), por lo que procede, nuevamente, remitirse a ella.

(v) El artículo 36.2.a) segundo párrafo LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, ha sido impugnado por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. La ya expresada coincidencia objetiva permite asimismo dar por reproducida en este proceso la interpretación de conformidad recogida en la STC 111/2016, FJ 12 c).

(vi) Se impugna el artículo 57.3 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.16 de la Ley 27/2013), que introduce una serie de limitaciones a la creación de consorcios que, según el recurso, no hallarían cobertura en el artículo 149.1.18 CE y vulnerarían la autonomía local constitucionalmente garantizada. Procede desestimar la impugnación por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 8, y 180/2016, FJ 7, que han descartado la concurrencia de los indicados motivos de inconstitucionalidad.

(vii) El artículo 85.2 LBRL, modificado por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013, se impugna por extralimitación en la competencia estatal para la fijación de bases ex art. 149.1.18 CE, y por vulneración de garantía constitucional de la autonomía local. Procede la desestimación de ambos motivos de inconstitucionalidad, en atención a lo razonado en la STC 41/2016, FJ 14.

(viii) Al artículo 116 *bis* LBRL, incorporado mediante el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, se le imputan la vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE y la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 15, y 180/2016, FJ 8, ambos motivos han de ser desestimados.

(ix) Respecto del artículo 116 *ter* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.31 LBRL, se impugna por el mismo motivo de inconstitucionalidad –vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada– que fue desestimado en la STC 111/2016, FJ 12 b). Por tanto, corresponde volver a desestimar la impugnación por remisión a esta Sentencia.

(x) La impugnación del artículo 213 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el artículo 2.2 de la Ley 27/2013, queda desestimada por remisión a la STC 111/2016, FJ 5.b).

(xi) La disposición adicional octava de la Ley 27/2013 se impugna por vulneración de la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE y de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Procede su desestimación por remisión a lo ya determinado en la STC 41/2016, FJ 16 d).

(xii) La disposición adicional décima quinta de la Ley 27/2013, relativa a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia educativa (previstas «como propias del Municipio»), también ha sido impugnada en este proceso por motivos ya examinados en la STC 41/2016, FJ 13 e). Esta Sentencia llevó a cabo una interpretación de conformidad que puede tenerse aquí por reproducida.

(xiii) En cuanto a la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, ya hemos declarado que la impugnación ha perdido objeto respecto del inciso «el Órgano de Gobierno de» incluido en su párrafo tercero [STC 41/2016, FJ 8 b)]. En lo demás, el presente recurso plantea un motivo de impugnación (extralimitación del artículo 149.1.18 CE con invasión correlativa de las competencias estatutarias en materia de régimen local) que ha desestimado la STC 41/2016, FJ 8 b), a la que nos remitimos.

3. La disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, se impugna por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

La disposición controvertida incluye una regulación que puede reducirse a dos órdenes de previsiones, tal como hemos apreciado ya al descartar la vulneración de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135.5 CE (STC 111/2016, FJ 4). Hay, por un lado, normas «generales» destinadas a racionalizar la Administración instrumental de las corporaciones locales. Se trata, en particular, de una doble prohibición. Conforme a la primera, los entes instrumentales («organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes») adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar en la constitución de nuevos entes instrumentales. En consonancia con esta prohibición, las corporaciones locales tienen la obligación de alterar el régimen de adscripción de las entidades instrumentales que estén efectivamente vinculadas a otras entidades instrumentales; todas las entidades de ese tipo han de depender directamente de la corporación local (apartados 3 y 4, primer párrafo). La otra prohibición consiste en que las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar con carácter general en la constitución de nuevos entes instrumentales durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste (apartado 1). Hay, por otro lado, una serie de medidas «coyunturales» asociada a este régimen general. Tales medidas, en resumen, obligan a que, a determinada fecha, estén disueltas las entidades instrumentales que no se hallen adscritas o directamente vinculadas a las corporaciones locales, así como las que hayan sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4).

La doble prohibición encerrada en la disposición adicional novena LBRL (apartados 1, 3 y 4, primer párrafo) interfiere en la capacidad de organización que ha de corresponder a los municipios, provincias e islas (arts. 137, 140 y 141.1 CE), pero lo hace legítimamente. Que los entes instrumentales vinculados a las corporaciones locales no puedan crear ni participar en la creación de otros entes instrumentales no supone, en rigor, la proscripción de la descentralización funcional como técnica organizativa; supone que la decisión de emplear esta técnica debe corresponder necesariamente a los órganos de gobierno de la corporación y, entre ellos, al pleno [art. 85 *bis* a) LBRL]. La otra prohibición de creación de entes instrumentales pesa ya, directamente, sobre la propia corporación (disposición adicional novena LBRL, apartado 1), pero está configurada como una consecuencia del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; tal prohibición rige solo «durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste». No se produce, en consecuencia, la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE).

En cuanto a las medidas «coyunturales» (disposición adicional novena LBRL, apartados 2 y 4), la STC 41/2016, FFJJ 7 c), 8 b) y 11 c), examinó ya otros preceptos que prevén también la extinción de estructuras de diverso tipo (entes locales menores, mancomunidades, instrumentos de cooperación) ante el incumplimiento de determinadas obligaciones (presentación de cuentas, adaptación de sus estatutos a la LBRL, obligaciones de estabilidad presupuestaria: disposiciones transitorias cuarta y undécima y adicional novena de la Ley 27/2013). A través de ellos y del precepto ahora examinado (en relación con «organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes»), el Estado no impone por sí, directamente, la supresión de entidades de diverso signo. Configura la desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento o como una potestad que pueden ejercer las Comunidades Autónomas o los propios entes locales, según los casos, una vez apreciado el señalado incumplimiento.

Cabe descartar, en consecuencia, que las previsiones impugnadas de la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, vulneren la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE).

4. Se impugna el artículo 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.3 de la Ley 27/2013, por vulneración de la autonomía local

constitucionalmente garantizada. Conforme a este artículo, el órgano interventor informará al Tribunal de Cuentas (apartado 3) y al pleno –en «un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria»– de las resoluciones del presidente de la corporación local «contrarias a los reparos efectuados», así como de las «principales anomalías detectadas en materia de ingresos», cifiendo su informe a «aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice» (apartado 1, párrafos primero y segundo). Por su parte, el presidente de la corporación, si lo estima conveniente, puede justificar su actuación ante el pleno (apartado 1, párrafo tercero) y elevar la resolución de las discrepancias al «órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera» (apartado 2).

Según lo ya razonado, las funciones de control interno, en sus distintas modalidades (intervención, control financiero, incluida la auditoría de cuentas, y control de eficacia), son perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local (STC 111/2016, FJ 5). La STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 10, al abordar el control de eficacia que el artículo 136 LBRL atribuye al interventor municipal, declaró que ni el control interno «ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE». Por lo demás, la STC 41/2016, FJ 14, se ha apoyado en este argumento para descartar, igualmente, que la nueva redacción del artículo 85.2 LBRL vulnere el artículo 137 CE por prever un informe del interventor local sobre sostenibilidad financiera.

El impugnado artículo 218.1, párrafo primero, del texto refundido de la Ley de haciendas locales se refiere a la función interventora, precisando que no alcanza a las «cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice». Queda expresamente prohibido, por tanto, que el órgano interventor ponga reparos a las opciones políticas o discrecionales de los órganos de gobierno de la corporación, que son quienes cuentan con legitimidad democrática inmediata. En todo caso, los diversos apartados del art. 218 del citado texto refundido no amplían estrictamente las funciones fiscalizadoras del órgano interventor. Se limitan a facilitar el desarrollo de los controles ya previstos en otras normas del ordenamiento jurídico mediante técnicas de transparencia y comunicación del órgano interventor con el pleno de la corporación y el Tribunal de Cuentas, por un lado, y del presidente con el pleno y la Comunidad Autónoma o el Estado, por otro. Se trata de relaciones de colaboración (interorgánicas e interadministrativas) y, más precisamente, de mecanismos informativos –no decisorios– destinados a permitir el control –y la eventual exigencia de responsabilidades políticas– por parte del órgano representativo de la corporación y, en general, la fiscalización en términos de legalidad, eficacia y eficiencia de las cuentas locales. A este respecto, hemos señalado, al referirnos al art. 213 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.2 de la Ley 27/2013, que «la simple obligación de remitir un informe no puede vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE), como tampoco la previsión de aquellos controles internos» (STC 111/2016, FJ 5).

El art. 218.2 del texto refundido, en particular, regula una relación de colaboración voluntaria entre dos Administraciones de distinto nivel territorial, más que una relación interadministrativa de control. La Comunidad Autónoma o el Estado –según quien tenga atribuida la tutela financiera– intervienen, no estrictamente para controlar a la entidad local, sino para cooperar con ella precisamente porque ésta, a través de su presidente, ha solicitado su colaboración. Se trata de que la Administración autonómica o estatal coadyuve a la superación de las divergencias suscitadas entre dos órganos de un ente local, uno de intervención y otro de gobierno –el presidente–, que es quien recaba el auxilio o colaboración. No se está, pues, estrictamente, ante un control externo de legalidad que, en cuanto tal, deba estar regulado con precisión y tener por objeto actos que involucren intereses supralocales [STC 154/2015, FJ 6 b), que sistematiza la doctrina de las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 14/1981, de 29 de abril, FJ 6]. Se trata de un

desarrollo del principio constitucional de colaboración «consustancial al Estado autonómico» (por todas, STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 5).

Consecuentemente, el precepto impugnado en modo alguno regula tuteladas sobre el presidente de la corporación local inconciliables con su legitimación democrática ni mucho menos supone la subordinación del pleno a las decisiones de otras Administraciones públicas. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del art. 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.3 de la Ley 27/2013.

## 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 de los siguientes preceptos: el artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, en los incisos: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.»; el artículo 57 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013; la disposición adicional décima sexta LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013; la disposición adicional undécima, párrafo tercero de la Ley 27/2013; las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013; y los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, de la Ley 27/2013.

2.º Declarar que el artículo 36.2 a), segundo párrafo, LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, y la disposición adicional décima quinta de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2, que respectivamente se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12 c), y 41/2016, FJ 13 e).

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

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

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.