

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5902 *Pleno. Sentencia 45/2017, de 27 de abril de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2003-2014. Interpuesto por el Parlamento de Andalucía respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local y competencias sobre régimen local: extinción parcial del proceso constitucional, interpretación conforme con la Constitución del precepto relativo a la asunción autonómica de competencias municipales en materia educativa (STC 41/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:45

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 y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2003-2014 interpuesto por el Letrado del Parlamento de Andalucía, en representación de éste, contra los apartados 3, 5, 8, 9, 10, 16, 17, 21, 25, 30, 31, 36, 38 del artículo 1, los apartados 2 y 3 del artículo 2, así como disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera a cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de otros preceptos constitucionales y estatutarios. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de marzo de 2014, el Letrado del Parlamento de Andalucía, en representación de éste, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El recurso de inconstitucionalidad realiza primero una serie de consideraciones generales sobre: la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que habría de tenerse en cuenta en la interpretación de la Constitución. Sus principios los habría desarrollado la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAAnd), así como la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Entran en juego la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE), el alcance y los fines de la legislación básica estatal (art. 149.1.18 CE) y las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular el régimen local.

Tras estas consideraciones, el recurso de inconstitucionalidad impugna las previsiones siguientes:

a) Los artículos 7 (apartados 3 y 4), 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), en la redacción dada por los apartados 3, 8 y 10, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. El artículo 25.2 LBRL vulneraría la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) al eliminar o restringir el alcance de una serie de competencias tradicionalmente ejercidas por los ayuntamientos (servicios sociales, cultura, educación, atención primaria a la salud). A su vez, invadiría la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para determinar las potestades municipales [art. 60.1 b) EAAAnd], así como los preceptos estatutarios que contienen su enumeración. En particular, la redacción dada a determinadas materias (especialmente urbanismo y medio ambiente) sería detallada en exceso, sin limitarse a fijar un mínimo común denominador.

Las demás previsiones impugnadas también vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE), teniendo en cuenta que el propio EAAAnd obliga a que las transferencias y delegaciones se articulen de modo tal que los municipios andaluces «puedan seguir políticas propias» (art. 93). A su vez, esos preceptos invadirían asimismo la competencia estatutaria en materia de régimen local, que incluye «las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales» [art. 60.1 a) EAAAnd]. En ella está anclado el artículo 93 EAAAnd. El Estado podría regular solo un marco genérico de reglas sobre delegación, como el establecido en la redacción anterior del artículo 27 LBRL, correspondiendo a la Comunidad andaluza determinar las condiciones y requisitos que han de regir la delegación. Tal competencia ha sido ejercida efectivamente a través de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (arts. 16 a 23). En particular, el artículo 7 LBRL sometería la delegación a técnicas de dirección y control (apartado 3) y a una serie de requisitos (apartado 4) que solo las Comunidades Autónomas podrían determinar. El artículo 27 contendría una regulación excesivamente detallada dirigida a establecer un rígido control sobre el proceso de delegación, contrario a las competencias autonómicas. Igualmente invasiva resultaría la compensación de deudas prevista en beneficio de los entes locales que otorgaría un tratamiento asimétrico en detrimento de la Administración autonómica. En fin, la práctica totalidad de las materias en las que se permite la delegación correspondería a las Comunidades Autónomas.

La apelación a la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) no podría aceptarse como justificación de las medidas indicadas, que vulneran el EAAAnd y la autonomía local constitucionalmente garantizada.

b) Los apartados 4 y 6 del artículo 13 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013, incurrirían en una extralimitación de lo básico con vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía [artículos 148.1.2 CE y 59 b) y 91.2 EAAAnd]. Su carácter exhaustivo impediría toda participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de fusión de municipios o, todo lo más, permitiría una intervención completamente banal.

c) Los artículos 26.2 y 116 *ter* LBRL, en la redacción dada por los apartados 9 y 31, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. El segundo de los preceptos citados obliga a todas las entidades locales a calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios –que una orden ministerial habrá de desarrollar– y, por otra parte, a comunicar el cálculo resultante al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Se impugna por las consecuencias negativas para la autonomía municipal que otros preceptos de la Ley 27/2013 [nuevos arts. 26.2 y 32.2 a) LBRL] asocian a la valoración individualizada del «coste efectivo» de cada uno de los servicios municipales.

El nuevo artículo 26.2 LBRL, al atribuir al Ministerio de Hacienda la decisión sobre la propuesta de prestación elaborada por la diputación, vulneraría las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 148.1.2 CE y 60, 92 y 96 EAAAnd). Vulneraría igualmente la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) al trasvasar a las diputaciones, bajo ciertas circunstancias, las

competencias que corresponden a los municipios de menos de 20.000 habitantes, que representan el 96,19 por 100 de los municipios españoles y un tercio de la población del país. Tal vulneración conllevaría la del artículo 23 CE por cuanto que, respecto de un tercio de la población española y en materias de interés y necesidades inmediatas, se hace recaer la gestión de servicios públicos en las estructuras político-administrativas de menos soporte democrático de todo el sistema institucional español (diputaciones provinciales).

d) El artículo 57.3 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.16 de la Ley 27/2013. Las limitaciones a la creación de consorcios infringirían las competencias de la Comunidad Autónoma (arts. 60.1, 92, 94 y 98 EAAnd), teniendo en cuenta que las relaciones entre los entes locales y con la Administración autonómica son un ámbito especialmente interiorizado. En particular, establecería una tutela del Estado sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales que no puede justificarse en los principios de sostenibilidad y equilibrio financiero.

e) El artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013. Conforme al este precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración general del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según el recurso, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a ley orgánica (art. 157.3 CE). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1 CE) y en los Estatutos de Autonomía [art. 60.1 a) EAAnd]. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas ocurre al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra de los principios de lealtad institucional y cooperación en materia financiera, que deben regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 13/2007, de 18 de diciembre). La regulación impugnada no ha previsto la intervención de órganos colegiados y consultivos [como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 184 EAAnd) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas)]; ni siquiera como audiencia previa a la realización de la técnica establecida.

f) El artículo 85.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.21 Ley 27/2013, sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales. Según el recurso, infringe la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular «las modalidades de prestación de los servicios públicos» [art. 60.1 c) EAAnd]. Vulneraría también la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE), en su dimensión de capacidad de autoorganización. Condiciona el recurso a la entidad pública empresarial o a la sociedad mercantil a requisitos de naturaleza restrictiva; entre ellos, la acreditación de que estas fórmulas resultan más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local.

g) El artículo 92 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013, que sustituye a la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 2 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP). La previsión derogada reconocía numerosas competencias a las Comunidades Autónomas con relación a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Tales funciones dejan de ser autonómicas, pasando al Estado. La recentralización de competencias que articulan los apartados 5 y 6 del artículo 92 *bis* LBRL supondría la extracción a las Comunidades Autónomas de competencias que deberían formar parte de su esfera de atribuciones. El modelo que ahora se implanta supondría un retroceso en el desarrollo de la descentralización que establece la Constitución y propugna la Carta europea de la autonomía local. La forma exhaustiva en que el artículo 92 *bis* regula la materia impide cualquier tipo de participación de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos en su desarrollo. Vulneraría por ello el sistema de distribución de competencias (art. 148.1.2 CE) y la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE).

h) El artículo 116 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013. El precepto se refiere al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. Razona el Letrado del Parlamento de Andalucía que la Constitución exige el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria mediante legislación orgánica (art. 135.5 CE). En cumplimiento de esta reserva, el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha regulado el contenido y alcance del plan económico-financiero de las corporaciones locales incumplidoras. El precepto impugnado se referiría a cuestiones verdaderamente sustantivas del señalado plan sin respetar la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135.5 CE.

i) La disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013. Vulneraría la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135 CE al desarrollar en el ámbito local medidas de redimensionamiento del sector público local. Al suprimir entes instrumentales existentes en el momento de la entrada en vigor de la norma y evitar la creación de otros en el futuro, invadiría la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre organización territorial (art. 59 EAAnd).

j) Las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera a tercera de la Ley 27/2013 sobre servicios que vienen prestando los entes locales en materia de educación (disposición adicional decimoquinta), salud (disposición transitoria primera), servicios sociales (disposición transitoria segunda) y servicios de inspección sanitaria (disposición transitoria tercera). La Ley 27/2013 atribuye ahora estas competencias y su ejercicio a las Comunidades Autónomas. Bajo determinadas condiciones (educación) o con sujeción a plazos de implantación (salud y servicios sociales), el Estado estaría utilizando una simple ley básica (ordinaria) para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas. La Ley 27/2013 habría desconocido que las competencias autonómicas son las previstas en los Estatutos, aprobados mediante ley orgánica, lo que infringiría los artículos 147.2 d) y 148.1 CE así como el artículo 175.2 EAAnd; también que el Derecho andaluz haya previsto aquellas competencias como propias del municipio. La disposición adicional decimoquinta, en particular, incluye una remisión a las normas que regulen el sistema de financiación, pero no por ello dejaría de incurrir en estas vulneraciones; tal remisión implica solo la suspensión temporal de su eficacia. A su vez, la hermenéutica del precepto es confusa, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). Por otra parte, las disposiciones transitorias primera.5 y segunda.5, al establecer un régimen de retenciones con cargo al sistema de financiación autonómica, incurrirían en las infracciones ya razonadas respecto del artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013.

k) La disposición adicional 16 LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013, conforme a la que, «excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar» una serie de acuerdos (presupuesto; planes económico-financiero, de reequilibrio, ajuste, saneamiento y reducción deuda; entrada en los mecanismos extraordinarios de financiación). Siendo el pleno el órgano que representa a la ciudadanía, al privarle de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación, infringiría el principio democrático (art. 1.1 CE) así como el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) en el ámbito local constitucionalmente garantizado (art. 140 CE).

l) Los artículos 213 (párrafo segundo y tercero) y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 27/2013. Se refiere al control interno –en forma de intervención y control financiero o de eficacia– que ejercerán las entidades locales respecto de la gestión económica de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles. El párrafo segundo del artículo 213 desbordaría los títulos estatales (art. 149.1.14 y 18 CE) con invasión de las competencias de la Comunidad andaluza (art. 60.3 EAAnd), por autorizar una regulación reglamentaria de la función interventora con un grado de detalle superior al mínimo común denominador que

caracteriza a las bases. El párrafo tercero haría otro tanto al obligar a los órganos interventores a remitir con carácter anual un informe sobre los controles desarrollados. Por su parte, el artículo 218 vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE); establece un régimen específico sobre los informes de resolución de discrepancias que colocaría al pleno del ente local y, en especial, a su presidente, en una situación de subordinación y tutela respecto de la actuación interventora incompatible con la naturaleza de un órgano de elección popular.

m) La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, que impone la disolución mediante decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que a fecha de 31 de diciembre de 2014 no hayan presentado sus cuentas al Estado y a las Comunidades Autónomas. Vulneraría la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para crear o suprimir entidades de este tipo (arts. 46, 47, 59 y 89 EAAnd).

n) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 sería contraria a la libertad asociativa que emana del texto constitucional (art. 22 CE), así como al principio de coordinación que ha de regir las actuaciones de las Administraciones públicas (art. 103 CE). Establece que los municipios solo pueden mancomunarse para gestionar conjuntamente las competencias previstas en los artículos 25 y 26 LBRL. La coordinación es un principio general o concepto indeterminado que admite concreciones diversas. No obstante, esta flexibilidad no puede llegar al punto de contradecir «las normas que constituyen también bases de la Administración Local y que se encuentran plenamente vigentes». Se refiere en este sentido al artículo 10 de la Carta europea de la autonomía local. Ante la evidente contradicción entre la Ley 27/2013 y la Carta debe prevalecer la segunda, por tratarse de un tratado internacional. Por otra parte, el precepto vulneraría también las competencias autonómicas [arts. 60.1 a), 94 y 98 EAAnd]; no se alcanza a comprender cómo una prohibición de esta naturaleza pueda ampararse en la finalidad de mínimo común homogeneizador, haciendo imposible la colaboración o cooperación entre distintos municipios.

3. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación que se produce en el núm. 132, de 31 de mayo de 2014.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

7. Por providencia de 12 de junio de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y conceder la prórroga solicitada.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 2 de julio de 2014 en el registro general de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

Incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la Ley 27/2013. Describe ampliamente el marco normativo europeo y nacional relativo a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. A la vista del artículo 3 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012, los presupuestos de las Administraciones públicas deben estar equilibrados o en superávit. Tras referirse a la legislación nacional adoptada a partir de 2001 en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, el Abogado del Estado se detiene en la incorporación de la exigencia de estabilidad presupuestaria en la Constitución (reforma del artículo 135 CE de 27 de septiembre de 2011), que vino «justificada por el propio significado de la Unión Económica y Monetaria» (cita el dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). La reforma representa la primera apertura expresa de la Constitución al ordenamiento europeo y consagra una nueva atribución de competencias. La Ley Orgánica 2/2012 desarrolla el artículo 135 CE e incorpora las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria. Sus medidas resultan necesarias para dar cumplimiento, no solo al mandato constitucional, sino también a los compromisos de España ante la Unión Europea.

La Ley 27/2013 proviene del plan nacional de reformas 2013 remitido por el Consejo de Ministros a la Unión Europea, que pretende perseverar en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo. La Ley 27/2013 no es desarrollo estricto del nuevo artículo 135 CE, pero responde al objetivo de traducir sus principios en esta relevante parte de la Administración pública española a través de las siguientes medidas: actualización de las competencias municipales, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas, garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas, impulso del redimensionamiento del sector público local, gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos, sistema retributivo responsable y homogéneo y fortalecimiento de la función interventora municipal y del control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del artículo 149.1 CE. El primero, sobre bases del régimen local, cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, «sin que quepa equiparar “régimen local” o “régimen jurídico de las Administraciones locales” con ‘autonomía local’» porque «los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del artículo 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). La regulación del régimen local incluida en los Estatutos autonómicos reformados a partir de 2006 debería entenderse «sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias «deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia» (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 36; se cita también la STC 103/2013, de 25 de abril). Tales previsiones interiorizarían el régimen local en cada Comunidad Autónoma en el sentido de que proporcionan guía al legislador autonómico, pero debería prevalecer la norma básica estatal, si entrara en conflicto con ellas.

El artículo 149.1.14 CE, sobre hacienda general, cubriría específicamente la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas haciendas, la coordinación entre la hacienda estatal y las locales y la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales prevista en el artículo 137 CE (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan). La estrecha vinculación entre el régimen local y la hacienda local justificaría que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local cite conjuntamente ambos títulos, tal como ha admitido la doctrina constitucional (STC 233/1999), sin perjuicio de que varias de sus disposiciones serían directamente inconstitucionales en el artículo 149.1.14 CE.

La Ley 27/2013 no cita específicamente el artículo 149.1.13 CE, sobre ordenación general de la economía, pero, en realidad, sería el «título fundamental» que la habilita. La reforma no desarrolla estrictamente el nuevo artículo 135 CE, pero se justifica primariamente en sus principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Trata, en particular, de ajustar el régimen jurídico básico de los entes locales a la Ley Orgánica 2/2012. La estabilidad presupuestaria sería una exigencia material de supervivencia de la Unión Europea, asumida formalmente por el constituyente español, que afecta a la distribución de competencias y a los cánones de enjuiciamiento aplicables. La mencionada Ley Orgánica, antes de la reforma constitucional, habría debido apoyarse en los apartados 11, 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE (STC 134/2011, de 20 de julio); ahora está directamente habilitada por el artículo 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, y otras). Por lo mismo, la Ley 27/2013 se apoyaría ahora de modo fundamental, dado el nuevo contexto constitucional, en el artículo 149.1.13 CE. Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función, tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias. De las nuevas circunstancias y, en particular, de la grave crisis económica experimentada en la zona euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6, y 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3).

Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 CE). Tal garantía habría resultado «modalizada» por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional. Tales objetivos tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo, dentro del régimen jurídico de los entes locales (se cita el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley controvertida).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos; no obstante no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materias concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). El Estado es garante del «equilibrio económico general» y competente para «conseguir estabilidad económica, interna y externa» (STC 62/2001, FJ 4 y otras). En relación con los planes de saneamiento y control, son legítimos «los controles que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas de las potestades de coordinación» (STC 134/2011, FFJJ 9 a 11). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la Ley Orgánica 2/2012 es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, se refiere específicamente a las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) En cuanto a la impugnación de los artículos 7 (apartados tercero y cuarto), 25 y 27 LBRL (en la redacción dada por los apartados tercero, octavo y décimo, respectivamente, del art. 1 de la Ley 27/2013), considera que la Constitución incluye listados competenciales en relación con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE) sin referirse explícitamente a las

competencias locales. En ausencia de una predeterminación constitucional del contenido de la autonomía local (art. 137 CE), el legislador competente dispondría de un margen de configuración, sin perjuicio de que deba garantizar a los entes locales la participación efectiva en los asuntos que les atañen (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5). De acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, «corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal» (STC 103/2013, FJ 5); formarían parte de ese modelo los aspectos competenciales (STC 32/1981, FJ 1). Corresponde al legislador básico establecer los mínimos que doten de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989).

La regulación estatal de las competencias locales formaría parte, no de los aspectos básicos secundarios o no expresivos de la garantía institucional de la autonomía local, sino de los enraizados en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4); ahora también, en el artículo 135 CE, que no sería menos trascendente como canon de constitucionalidad. Cuando el Estado regula las competencias locales sin salirse del ámbito de lo básico, no podrá haber más que competencias autonómicas de desarrollo, sin que haya que atender a otros títulos de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 59). Por otra parte, la Constitución no obliga a que la ley atribuya una competencia universal o general a los municipios.

La Ley 27/2013 habría establecido un sistema coherente con la intención, no de restringir, sino de racionalizar las competencias locales en consonancia con las exigencias que ahora impone el artículo 135 CE (STC 157/2011, FJ 3). El artículo 2.1 LBRL sigue reconociendo a los entes locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses; aunque adecuando su ejercicio, no solo a los principios de descentralización y proximidad, sino también a los imperativos de eficacia y eficiencia con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La LBRL distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, que son las determinadas por ley (art. 25.2), las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 27) y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del artículo 7.4. La enumeración de competencias de una u otra clase supone un abanico lo suficientemente amplio para entender respetada la garantía constitucional de la autonomía local, que es el límite a la libertad de configuración con que cuenta el legislador básico. La cuestión de si las competencias locales deben atribuirse como propias o delegadas, respetando un contenido constitucional mínimo, pertenece a la libertad de configuración del legislador básico estatal.

Respecto de las competencias propias, el Abogado del Estado insiste en que el artículo 25.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LBRL) garantiza que las leyes atribuyan mínimos competenciales y, con ello, que doten de contenido a la garantía constitucional de la autonomía local. El listado de materias dentro de las que «en todo caso» los municipios deben disponer de competencias propias no puede interpretarse en el sentido limitador y excluyente que propone el recurso. Los apartados 3, 4 y 5 introducen condiciones legales que operan a partir de la nueva configuración que el artículo 135 CE ha producido sobre la legalidad constitucional.

Con relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el artículo 7.4 LBRL permite ampliar el ámbito de gestión de los entes locales con nuevas competencias que habrán de ejercerse con toda autonomía. Tal ampliación se sujeta a una serie de condiciones e informes que cuentan con una justificación objetiva y razonable: que no se produzca una ejecución simultánea del mismo servicio público y que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. Se habría conciliado así la garantía mínima prevista en los artículos 137, 140 y 141 CE con los condicionamientos que impone el artículo 135 CE.

En cuanto a las competencias delegadas, resultaría clara la constitucionalidad de la previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegarlas en las entidades locales (art. 7.3 LBRL). Tal previsión no

entrañaría una disposición de las competencias autonómicas ni vulneraría la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Se refiere a una posibilidad cuyo ejercicio depende de la voluntad del delegante y del delegado. A su vez, el artículo 27 LBRL no habría ocupado más espacio normativo que la anterior regulación; habría simplemente ofrecido una configuración diversa de la delegación encuadrada en los apartados 18 y 14 del artículo 149.1 CE. Al igual que el artículo 25 (apartados tercero, cuarto y quinto), el artículo 27 (en especial, sus apartados cuarto, sexto y séptimo) diseñaría un nuevo sistema de atribución de competencias municipales dentro de la garantía de la autonomía local y desde la específica perspectiva del artículo 135 CE. Tal sistema incluye poderes de control y dirección de la Administración delegante (apartado cuarto), la exigencia de la financiación correspondiente con el acto de delegación (apartado sexto) y la configuración como causa de renuncia, que puede hacer valer el ente local delegado, del incumplimiento por parte de la Administración delegante de sus obligaciones financieras (apartado séptimo). Tales previsiones se hallarían inspiradas en los principios del artículo 135 CE, que solo el legislador básico estatal podía desarrollar en este ámbito.

b) Respecto de la impugnación del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional (STC 103/2013) para sostener que, conforme al artículo 149.1.18 CE, el Estado «debe establecer el modelo municipal común»; «puede optar, de entre los posibles», por uno determinado; puede inclinarse por un «modelo minifundista» o por otro «basado en mayores exigencias de población o territorio». El artículo 148.1.3 CE se refiere a la «alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio» como competencia autonómica, pero el ejercicio de tal competencia debe enmarcarse en los criterios básicos que fije el Estado, como resulta del juego combinado de los artículos 137, 140 y 149.1.18 CE (STC 214/1989). La previsión controvertida se refiere a la fusión, regulando sus efectos e incentivándola; suaviza la mayoría requerida para que los municipios la acuerden voluntariamente e incluye otras medidas de fomento (mejora del sistema de financiación local, dispensa de la prestación de nuevos servicios mínimos y preferencia en la asignación de planes de cooperación y subvenciones).

Esta regulación no invadiría las competencias autonómicas. La Comunidad Autónoma no quedaría al margen del proceso de fusión. El apartado 1 del artículo 13 LBRL, además de prever el dictamen preceptivo del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y el informe de la Comunidad que tenga atribuida la tutela financiera del ente local, remite expresa y terminantemente el régimen de la fusión de municipios a la legislación autonómica. El apartado tercero deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión. El apartado quinto atribuye a las Comunidades Autónomas (y a las diputaciones provinciales o entes equivalentes), la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

El Estado se habría movido pues dentro de sus márgenes competenciales al garantizar la suficiencia financiera del municipio resultante de la fusión, regular su régimen jurídico y coordinar las haciendas de todas las entidades locales. Los incentivos a la fusión en nada afectarían al otorgamiento de subvenciones. El artículo 13 LBRL no regula cerrada y anticipadamente la concesión de subvenciones; se limita a establecer un criterio de preferencia que habrá de tener en cuenta la Administración competente para regular y conceder la correspondiente ayuda. Su apartado tercero deja a salvo la competencia autonómica para establecer otras medidas de fomento de las fusiones de municipios; a su vez el apartado cuarto alude a incentivos de orden financiero que se enmarcan en el artículo 149.1.14 CE, dejando expresamente a salvo el procedimiento establecido por las Comunidades Autónomas.

c) Respecto de los artículos 26.2 y 116 *ter* LBRL, el Abogado del Estado razona lo siguiente. De acuerdo con la segunda de las previsiones citadas, el «coste efectivo» se calcula de modo absolutamente objetivo, cierto y seguro. En ejecución de la remisión reglamentaria incluida en la previsión impugnada, el proyecto de orden del Ministerio de Hacienda ha establecido criterios armónicos y comparables que arrojan una información fidedigna para cada uno de los servicios. Distingue los costes de carácter «directo» e

«indirecto». En los primeros se incluyen gastos corrientes de bienes y servicios, de personal y los derivados de amortización de inversiones y, en su caso, las cuotas de arrendamientos financieros. Los segundos son los imputados a cada programa o grupo de programas en proporción al volumen de gasto. En casos de gestión indirecta de servicios públicos, se corresponden con la totalidad de las contraprestaciones que abona el ente local al concesionario así como las eventuales subvenciones de explotación o cobertura del precio. Si la retribución se percibe por medio de tarifas, el coste efectivo es el importe pagado por el usuario, más –en su caso– las subvenciones de cobertura del precio del servicio.

La finalidad de la medida sería posibilitar que los ciudadanos y los entes locales conozcan el coste que supone la prestación de cada servicio por habitante. Se trata de dotar a los electores y a los responsables públicos de una información muy valiosa. A su vez, el coste efectivo es determinante de la coordinación de determinadas competencias (art. 26.2 LBRL) y del contenido de los planes provinciales de cooperación para la prestación de obras y servicios (art. 36.2 LBRL). El efecto jurídico esencial del cálculo del coste efectivo se produce de forma «relativa» y «comparada»: la posibilidad de que la diputación asuma la coordinación de la prestación de determinados servicios si el municipio no los presta a un coste efectivo inferior. Tal consecuencia se produce siempre a través de la comparación de los costes efectivos de prestación del servicio de la concreta provincia y del municipio en particular. Por tanto, se tienen en cuenta elementos que concurren en el entorno económico y geográfico de ambas entidades, lo que no genera desigualdades ni discriminaciones con entidades enclavadas en otros entornos, que pueden prestar sus servicios a costes inferiores.

El Abogado del Estado se refiere en fin al Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sobre la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013. Este órgano consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse allí sobre el concepto de «coste efectivo» que ha sustituido al concepto de «coste estándar», que había merecido consideraciones críticas en el dictamen 567/2013, de 26 de junio, en relación con el anteproyecto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El nuevo concepto mereció la siguiente valoración: «a resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la Ley 27/2013 ha sustituido el concepto de ‘coste estándar’ por el de “coste efectivo de los servicios en los artículos 26.2 y 116 *ter* LBRL. La noción de ‘coste efectivo’ introducida en el texto definitivo de la Ley 27/2013 es conceptualmente más precisa que la de “coste estándar” y, desde esta perspectiva, los problemas que suscitaba la falta de concreción de este último concepto ya no se manifiestan en la misma medida».

En ejercicio de su amplio margen de configuración (SSTC 240/2006, 157/2011, 121/2012 y 108/2013) y en consonancia con la honda tradición de la provincia dentro del ordenamiento español (sucintamente resumida), ha optado por revitalizarla para la consecución de fines constitucionales (eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria); favorece la gestión coordinada en detrimento de la gestión municipal aislada, porque ello permite aplicar economías de escala y realizar una más eficiente asignación de recursos públicos.

El artículo 26.2 LBRL persigue la mayor calidad de los servicios al menor costo posible mediante cuatro elementos. En primer lugar, la gestión coordinada está prevista para municipios de menos de 20.000 habitantes, en el entendido de que los de mayor población disponen de una organización e ingresos que permiten la prestación eficiente de los servicios públicos. En segundo lugar, tal gestión se aplica a servicios concretos, tasados y predeterminados. Se trata de servicios que, por su configuración y naturaleza, admiten una eficaz prestación desde una perspectiva supramunicipal. La prestación coordinada de un máximo de seis servicios en modo alguno puede suponer un desapoderamiento de las competencias municipales. En tercer lugar, el criterio determinante de la aplicación de estas fórmulas de cooperación es el «coste efectivo», como elemento objetivo, ponderable, fácilmente calculable y cierto de acuerdo con el artículo 116 *ter* LBRL. En cuarto lugar, el

legislador básico ha desarrollado el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) como técnica de acomodación de competencias en un Estado complejo.

En este orden de ideas, el Abogado del Estado destaca que el artículo 26.2 LBRL presupone y activa la intervención de tres Administraciones territoriales. En primer lugar, la intervención decisiva del propio municipio. El mecanismo solo actúa con su previo consentimiento y siempre de modo reversible; el municipio puede recuperar después la gestión aislada si acredita que esta supondrá un menor coste efectivo. Conservaría pues la facultad de «adherirse» o «descolgarse» de esta forma de coordinación, por lo que su autonomía en nada resultaría afectada. En segundo lugar, interviene la Administración general del Estado; su competencia en materia de hacienda general y bases del régimen local se concreta aquí en la aprobación de la propuesta de la Diputación; configurada como control de estricta legalidad que atiende exclusivamente al cumplimiento del criterio de suficiencia financiera precisado en el artículo séptimo de la Ley Orgánica 2/2012. Por último, el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma que ostenta la tutela financiera.

Consecuentemente, el nuevo artículo 26.2 LBRL hallaría cobertura en las competencias atribuidas al Estado en materia de hacienda general y bases del régimen local (art. 149.1.14 y 18 CE) y no vulneraría la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). También respetaría escrupulosamente el principio democrático. Los miembros de las diputaciones son concejales elegidos en cada uno de los municipios de la provincia de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido, coalición o agrupación (arts. 204 y 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general). El carácter indirecto de esta elección no resta un ápice de legitimidad democrática; como tampoco lo hace la elección indirecta del alcalde por los concejales de la corporación.

d) Respecto de la impugnación del artículo 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado insiste en que, conforme a la doctrina constitucional, las bases alcanzan también a aspectos de organización interna y de funcionamiento, por más que su alcance deba ser menor que las relativas a la actividad externa (STC 50/1999, FJ 3). La determinación de las formas asociativas de las entidades locales constituye un aspecto de su régimen jurídico básico; el Estado tiene competencia para modular, encauzar, acotar y perfilar el asociacionismo municipal.

La nueva regulación sobre el consorcio incluida en el nuevo artículo 57 LBRL (y completada con la disposición final segunda de la Ley 27/2013, sobre estatutos, adscripción, presupuestos, contabilidad, control y personal), se situaría dentro de aquellas coordinadas. Responde al objetivo, enunciado en la exposición de motivos, de remodelar un sistema que es excesivamente complejo; produce situaciones de concurrencia competencial, de duplicidad de servicios y de servicios prestados por Ayuntamientos sin título habilitante específico y sin recursos adecuados. El artículo 57 da preferencia al convenio con la intención de reducir el elevado número de consorcios constituidos en los últimos años, cuya composición y régimen jurídico y financiero no están netamente determinados. También por ello impone requisitos al establecimiento de consorcios que responden a las exigencias del artículo 135 CE, desarrollado por la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (con cita del dictamen 338/2014 del Consejo de Estado). El consorcio pasa a compartir el régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración de dependencia. El personal del consorcio procede de las Administraciones participantes con sujeción a los límites retributivos de los puestos equivalentes de esas Administraciones. Se pretende así que no impliquen incremento de los costes de personal y poner coto a una situación de dispersión, falta de información y utilización abusiva de la figura como forma de externalización de recursos y controles propios de las entidades locales que la conforman.

El precepto impugnado no vulneraría el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común «en el ámbito de la ley» (art. 10.1 de la Carta europea de la autonomía local). Tal derecho no es ilimitado; debe ejercerse en los términos y en los límites que establezca en cada caso el legislador nacional, que en este caso es el básico estatal. La regulación impugnada no condicionaría de modo determinante e irreversible ese derecho. Establecería más bien una racional y

necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que condujo a una situación de proliferación descontrolada de consorcios, incompatible con un elemental entendimiento de las exigencias del artículo 135 CE. Con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, se afirma que la Ley 27/2013, al establecer la eficiencia en la asignación de recursos, obliga a los entes locales a elegir la alternativa que suponga, no el menor gasto en términos absolutos, sino la mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados. La previsión de que la constitución de consorcios debe justificarse entronca con la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y, en particular, con el deber de motivación que incumbe a todas las Administraciones públicas en la toma de decisiones que afectan al interés general.

e) El artículo 57 *bis* LBRL (introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013) no vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157 CE) ni los principios de autonomía financiera, suficiencia financiera y cooperación. El Abogado del Estado, al abordar el nuevo artículo 57 *bis* LBRL, pone de relieve que hay ya una previsión del mismo tenor que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad (disposición adicional séptima, apartado segundo de la Ley general de presupuestos para 2012, citada en el artículo 57 *bis* LBRL). Respecto de la ausencia de infracción de la reserva de ley orgánica, el Abogado del Estado afirma que basta la remisión a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional a la hora de justificar que el Estado puede incidir sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sobre la base de títulos competenciales concretos que requieren la coordinación entre ellos y el artículo 157 CE.

La denunciada vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se produciría porque el artículo 57 *bis* responde a un principio de voluntariedad. La Comunidad Autónoma es quien, en el marco de sus competencias, decide qué gastos quiere hacer y cómo quiere emplearlos. Ella es la que decide voluntariamente, en particular, si quiere delegar competencias a los entes locales o celebrar convenios con ellos. De modo que se respeta en todo momento la autonomía financiera entendida como libertad para fijar el destino y la orientación del gasto público. Ello no cambia por la circunstancia de que, para asegurar que los entes locales puedan cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia económica, la previsión impugnada prevea que los convenios que se suscriban voluntariamente deben incluir la cláusula de garantía. La retención impuesta funciona en último término como garantía de la autonomía local, sin vulnerar la de las Comunidades Autónomas, al operar sobre compromisos de gastos que éstas ya han efectuado voluntariamente. No afectaría tampoco a la suficiencia financiera porque no reduce los ingresos que corresponden a las Comunidades Autónomas con cargo a los sistemas de financiación; simplemente una parte de ellos se destina al pago de las obligaciones voluntariamente suscritas por las Comunidades Autónomas, pero insatisfechas en el plazo fijado en la delegación o en el convenio.

f) Respecto del artículo 85.2 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013), se afirma que el Estado ha ejercido su competencia sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y hacienda general (art. 149.1.14 CE), para garantizar que los entes locales elijan la forma de prestación de los servicios dentro de unos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos; estos criterios son lógicos, elementales y acordes con el artículo 135 CE. En consonancia con la doctrina constitucional (STC 103/2013, FJ 7), el precepto no coartaría la libertad de organización de la entidad local, limitándose a imponer dos requisitos a la opción favorable a formas prestacionales de carácter empresarial. Uno es material (mayor eficiencia y sostenibilidad de la prestación), trasunto de los principios de eficacia administrativa (art. 103 CE) y eficiencia (art. 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012). El otro requisito es formal; la justificación de esa opción en una memoria. Se afirma –con cita del dictamen 338/2014 del Consejo de Estado– que la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles; no se concibe qué ventajas aportaría la constitución de una entidad pública empresarial o sociedad mercantil local que resultara menos eficiente que la prestación del servicio por la propia entidad.

g) En cuanto a la impugnación del artículo 92 *bis* LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado realiza primero una serie de consideraciones históricas. La Ley de bases de régimen local desdibujó los antiguos cuerpos de secretarios, interventores y depositarios de la Administración local, que pasaron a denominarse «funcionarios con habilitación nacional». No obstante, conservó sus funciones al considerar la secretaría, así como el control y fiscalización de la gestión económico-financiera, presupuestario y la contabilidad, tesorería y recaudación como tareas necesarias de toda corporación reservadas a «funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92.3). Ley del estatuto básico del empleado público (disposición adicional segunda) transfirió a las Comunidades Autónomas las competencias sobre creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo, la convocatoria de la oferta de empleo público, la provisión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario. La excesiva dispersión normativa desembocó en el recurso excesivo y desproporcionado a expedientes disciplinarios, así como a una utilización abusiva de la libre designación y consiguientes ceses discrecionales de secretarios e interventores con menoscabo de las funciones nucleares de control de legalidad y financiero. Se ha generado así una situación de pérdida de la independencia e imparcialidad imprescindibles para el correcto funcionamiento de la Administración local. Un informe del Tribunal de Cuentas («BOE» de 5 de abril de 2007) propuso, entre otras medidas, el desarrollo reglamentario del régimen estatutario de los funcionarios de habilitación nacional, así como la reducción de los puestos de libre designación.

La sumisión de la entidad local a la legalidad y al control financiero requiere de una regulación de los cuerpos de funcionarios encargados de asegurarla que potencie su imparcialidad e independencia. A este respecto, la Ley 27/2013, a la vez que deroga la disposición adicional segunda LEEP, da una nueva redacción al artículo 92 LBRL e introduce un nuevo artículo 92 *bis* LBRL. El artículo 92 determina el conjunto de normas aplicables a estos funcionarios, establece el principio general de que los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios y acota las funciones que en exclusiva corresponden a los funcionarios de carrera. El artículo 92 *bis* regula las líneas esenciales del régimen jurídico de estos funcionarios.

La asunción de competencias por parte del Estado con relación a estos funcionarios en nada afectaría a la autonomía local; los municipios quedan subordinados, no al Estado, sino a la ley. A su vez, tal regulación podría calificarse de básica a la vista de las SSTC 25/1983, 214/1999 y 37/2002 y del dictamen 567/2013 del Consejo de Estado.

h) El artículo 116 *bis* LBRL (introducido por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013) sería un desarrollo singularizado –que atiende a la especificidad de los entes locales– del artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, que regula el contenido mínimo del plan económico-financiero de toda Administración incumplidora de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. La LBRL incluiría así el desarrollo de un precepto que admite incluso el complemento reglamentario, a tenor de la disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2012. No incurriría por ello en vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE. La reserva de ley orgánica admite un cierto grado de colaboración internormativa (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Se trae a colación la doctrina constitucional sobre el artículo 122.1 CE (SSTC 38/1982, de 22 de junio; 60/1986, de 20 de mayo; 108/1986, de 26 de julio; 56/1990, de 29 de marzo, y 224/1993, de 1 de julio). Se reserva a un texto unitario —la Ley Orgánica del Poder Judicial— la configuración de los distintos órdenes jurisdiccionales, la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, los tipos genéricos de órgano judicial y las divisiones territoriales en que se organiza el Estado a efectos judiciales. No obstante, la reserva no alcanza a la creación en concreto de órganos judiciales, la planta ni la demarcación.

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico-financiero (apartado tercero del art. 116 *bis* LBRL). No se incumpliría la

competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la tutela financiera (art. 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012). La LBRL coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, en virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general.

i) El Abogado del Estado nada alega respecto de la impugnación de la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 Ley 27/2013.

j) Las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera a tercera de la Ley 27/2013 serían consecuencia de la nueva ordenación de las competencias propias de los entes locales. El legislador básico, por razones de racionalización y sostenibilidad financiera, estima que los entes locales no deben ejercer determinadas competencias. Tales disposiciones se limitan a suprimir de las competencias propias de los entes locales funciones en materias que estaban ya configuradas como tales en la anterior redacción del artículo 25.2 LBRL. Esto no significa que el Estado haya atribuido la titularidad de estas funciones a las Comunidades Autónomas. Las relativas a servicios sociales, educación, asistencia sanitaria e inspección de sanidad están ya estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas. Éstas están llamadas a ejercer las funciones que les corresponden, que hasta ahora la legislación básica estatal había atribuido a las entidades locales. La Ley se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias sin innovación alguna. La alternativa de que el Estado asumiera tales competencias sí sería inconstitucional. Por otra parte, la atribución de estas funciones se halla supeditada claramente en cada caso a lo que prevean las normas de financiación autonómica y local. Ello es especialmente aplicable a la disposición adicional decimoquinta, que es la única que suprime funciones que siguen siendo competencias propias en el nuevo artículo 25.2 LBRL. Al remitirse a normas futuras, la previsión tiene un contenido programático.

k) Respecto de la disposición adicional decimosexta LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado menciona primero las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 161/2013, de 26 de septiembre; su doctrina reforzaría el carácter democrático de la junta de gobierno a la vez que subrayaría su configuración, no solo como órgano administrativo o ejecutor de las decisiones del pleno, sino también como titular de competencias propias.

La previsión impugnada no vulneraría el principio democrático (art. 1.1 CE), al que se conectan el artículo 23 CE y la vertiente organizativa de la autonomía local. En primer lugar, la excepcionalidad es el presupuesto para que la aprobación de los instrumentos enumerados pase del pleno a la junta de gobierno local. Los términos manejados son suficientemente expresivos de que la medida sirve solo para afrontar situaciones de excepcional y urgente necesidad por motivos financieros, cuando está en riesgo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de la entidad local. La medida evitaría demoras en la necesaria y urgente aprobación de instrumentos básicos de contenido complejo y técnico que precisan una decisión rápida en el contexto de los problemas financieros. Evitaría los daños que la inacción del pleno podría causar al interés municipal así como la aplicación de medidas coactivas mucho más intensas previstas en la Ley Orgánica 2/2012. En segundo lugar, la junta de gobierno local es un órgano que cuenta con legitimidad democrática y su decisión podría ser censurada y dejada sin efecto por el pleno. El precepto señala claramente que debe darse cuenta al pleno de la aprobación de aquellos instrumentos. Conforme a la Ley de bases de régimen local, la junta de gobierno local «responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión» (art. 126.3); este órgano corresponde «el control y fiscalización de los órganos de gobierno» [art. 22.2 a)]. No existiría duda sobre la primacía de este órgano representativo; una decisión negativa del pleno respecto a cualquiera de estos acuerdos los dejaría sin efecto. La decisión legal sería, por tanto, necesaria, adecuada a la finalidad pretendida y proporcionada.

La nueva disposición adicional decimosexta LBRL, de la misma manera que no vulnera el principio democrático, no vulneraría tampoco el artículo 23.2 CE; las personas integrantes de la corporación local pueden ejercer su derecho a ser informadas y pueden también proponer la censura o censurar las decisiones adoptadas por los órganos de carácter ejecutivo. Conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional, las sesiones de las juntas han de ser públicas para que tanto los concejales como los ciudadanos conozcan su desarrollo. Tampoco concurriría la vulneración del principio de autonomía local. Al revés, el propósito de la norma sería coadyuvar a la solución de un grave problema financiero sin prever decisiones estatales en sustitución de las locales. A su vez, se prevé que sean órganos democráticos y representativos (el alcalde y los concejales de la junta) quienes adopten las decisiones. Que se traslade la competencia del pleno a la junta podrá ser controvertido, pero no inconstitucional.

l) El Abogado del Estado se refiere también a la impugnación de los artículos 213, párrafo segundo y tercero, y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (en la redacción dada por los apartados 2 y 3, respectivamente, del artículo 2 den la Ley 27/2013). De acuerdo con la doctrina constitucional (STC 233/1999), el artículo 213 resultaría amparado por el artículo 149.1.14 CE, tal como ha precisado el citado Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado. La previsión sería consecuencia, no de la caracterización de los interventores de la Administración local como funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino de la competencia estatal sobre la hacienda general. Tal título facultaría al Estado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno de carácter uniforme sobre los entes locales que permitan formular políticas de alcance general o adoptar medidas en relación con sus competencias. La previsión controvertida no constituiría un estricto y verdadero control sobre la Administración local, sino un mandato al gobierno para que armonice mecanismos, procedimientos y criterios de seguimiento y control de la actividad económica financiera con la razonable finalidad de que todas las entidades locales apliquen el mismo sistema de verificación y adaptación a la legalidad de su actividad financiera. La remisión reglamentaria en absoluto implicaría una relación de subordinación jerárquica entre Administraciones, sino una forma de coordinación e interacción entre sí.

En cuanto al artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, la función de información al pleno que allí se regula coadyuvaría a que el órgano representativo de la corporación local cuente con más transparencia y criterio decisorio. La nueva redacción introduce tres formas nuevas de control. Respecto de la primera –introducción en el orden del día de las decisiones del presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados por el órgano interventor– serviría para que todos los miembros del pleno tomen cabal conocimiento de los reparos realizados y puedan ejercer funciones de control político. En cuanto a la segunda: elevación de las discrepancias a la Administración responsable de la tutela financiera, el Abogado del Estado insiste en que la doctrina constitucional ha respaldado las competencias de tutela financiera de los entes locales. En relación a la tercera: elevación al Tribunal de Cuentas de las resoluciones y acuerdos adoptados por el pleno y el presidente contrarios a los reparos efectuados, se subraya que los municipios preservan la capacidad decisoria respecto de los reparos realizados por la Intervención.

m) Respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado destaca que la previsión no suprime las entidades inframunicipales existentes; impone solo una carga: la remisión de las cuentas al órgano competente. El artículo 149.1.14 CE habilita esta regulación, habida cuenta de que permite al Estado disciplinar las instituciones comunes a las distintas haciendas, las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 130/2013, FJ 4). La Comunidad Autónoma puede optar por mantenerlas como entes desconcentrados, asimilándolas a las de nueva creación conforme al régimen diseñado en el artículo 24 *bis* LBRL.

n) La disposición adicional undécima de la Ley 27/2013 no vulneraría la reserva de ley orgánica ni la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por las mismas razones que no lo haría el nuevo artículo 57 *bis* LBRL.

9. Por escrito de fecha 6 de abril de 2017, la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón comunicó a los efectos oportunos su intención de abstenerse en la deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad, al haber participado, en su anterior condición de Consejera del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del dictamen núm. 165/2014, de 12 de marzo, sobre el recurso de inconstitucionalidad ad que pretendía plantear la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013. El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 25 de abril de 2017, estimó justificada la abstención formulada, apartándola definitivamente del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad.

10. Por providencia de 25 de abril de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado del Parlamento de Andalucía, en la representación que ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1.3, 5, 8, 9, 10, 16, 17, 21, 25, 30, 31, 36, 38; los apartados segundo y tercero del artículo 2, así como disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera a cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulnerar las competencias que el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd) atribuye a la Comunidad Autónoma, la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y otros preceptos constitucionales y estatuarios.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria séptima de la Ley 27/2013, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. Por su parte, el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha modificado el apartado segundo del artículo 92 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), introducido por el artículo 1.27 de la Ley 27/2013. El Parlamento recurrente discute otros apartados del nuevo artículo 92 *bis* LBRL, sin referirse específicamente al modificado. En consecuencia, la reforma no ha afectado al objeto del presente recurso.

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; 180/2016, de 20 de octubre; y 43/2017, de 27 de abril, resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014), la Junta de Andalucía (núm. 1959-2014), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014), el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014) y diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto (recurso de inconstitucionalidad tramitado con el número 2002-2014). Las indicadas Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por algunas de aquellas Sentencias: 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.» [STC 111/2016, FJ 12 d)]; el artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 16 c)]; la disposición adicional decimosexta LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013 [STC 111/2016, FJ 8 f)]; 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, párrafo 3 y undécima, párrafo tercero, de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 8 b)]. De acuerdo con la doctrina constitucional [entre otras, las citadas SSTC 111/2016, FJ 2 a), 168/2016, FJ 2 a),

180/2016, FJ 3 a), y 43/2017, FJ 2 a)]. La expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes.

b) Aquellos recursos de inconstitucionalidad y el presente suscitan controversias competenciales similares, en términos generales, por lo que la doctrina de aquellas Sentencias sirve para responder a las impugnaciones aún subsistentes del recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía. De acuerdo con una pauta no infrecuente (a la que se han ajustado las SSTC 111/2016, 168/2016, 180/2016 y 43/2017) cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10) 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). Del mismo modo 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) Al resolver el recurso planteado por el Gobierno del Principado de Asturias, 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.ª CE)». En consecuencia, «no puede imposibilitar que este 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». El Derecho local estatutario no puede pues 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 (arts. 89 a 98 del EAAnd). 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 [en idéntico sentido, STC 44/2017, FJ 2 c)].

d) Por otra parte, aquellas Sentencias han desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos, se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, 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); 180/2016, FJ 3 c); y 43/2017, FJ 2 d), 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: artículos 7 (apartados tercero y cuarto), 25 y 27 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 8 y 10, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. Este Tribunal ha desestimado los dos motivos de impugnación que plantearon en su momento la Asamblea de Extremadura y el Parlamento de Cataluña, reiterados ahora por el Parlamento de Andalucía: extralimitación del artículo 149.1.18 CE con vulneración correlativa de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas e infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Corresponde, en consecuencia, volver a desestimar estos motivos por remisión a la STC 41/2016, FFJJ 8, 10, 11 y 12.

(ii) Respecto de los apartados 4 y 6 del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013), el recurso alega que 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, que lo abordó al resolver el recurso formulado por la Asamblea de Extremadura.

(iii) 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. A su vez, al razonar que el ejercicio de las facultades provinciales previstas en el artículo 26.2 LBRL depende en última instancia de la voluntad municipal, la indicada Sentencia desmontó la premisa de la que parte el otro motivo de impugnación esgrimido en el presente recurso de inconstitucionalidad: la vulneración del artículo 23 CE, ya que, respecto de un tercio de la población española y en materias de intereses y necesidades inmediatas, se haría recaer la toma de decisiones en las estructuras político-administrativas de menos soporte democrático de todo el sistema institucional español.

Por lo demás, en relación a esta cuestión, la STC 111/2016, FJ 9, declaró: «la Ley Orgánica del régimen electoral general, de acuerdo con una arraigada tradición histórica y en consonancia con una concepción instrumental de la provincia, ha optado por que el pleno de esta corporación local cuente con legitimidad democrática indirecta: los miembros de la diputación provincial son elegidos de entre los concejales municipales en los términos previstos en los artículos 202 a 209 LOREG. No nos corresponde valorar la conveniencia u oportunidad de este sistema en sí, ni dentro de un contexto de reformas tendente a reforzar el papel institucional de las diputaciones. Lo exclusivamente relevante a nuestros efectos es constatar que la Constitución, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia (artículo 141.1 CE), exigiendo del legislador las intervenciones que la materialicen, deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (artículo 141.2 CE)».

(iv) Se impugna el artículo 57 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. Procede desestimar la impugnación por remisión a la STC 41/2016, FJ 8, que descartó la concurrencia del indicado motivo de inconstitucionalidad.

(v) Respecto del artículo 116 *ter* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.31 del Ley 27/2013, el Parlamento de Andalucía plantea el mismo motivo de inconstitucionalidad –vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada– que formuló el Gobierno de esa Comunidad Autónoma. Desestimado en la STC 111/2016, FJ 12 b), corresponde volver pues a desestimar la impugnación por remisión a esta Sentencia.

(vi) Se impugna la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, por el motivo de inconstitucionalidad –vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE– que ya abordó y desestimó la STC 111/2016, FJ 4. Corresponde, pues, desestimar la impugnación por remisión a la indicada Sentencia.

(vii) La disposición adicional decimoquinta 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.

(viii) El Parlamento de Andalucía impugna el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el artículo 2.2 de la Ley 27/2013, con base en un motivo coincidente con el planteado por el Gobierno de la misma Comunidad Autónoma en su recurso de inconstitucionalidad: extralimitación del artículo 149.1.14 y 18 CE con invasión consecuente de la competencia estatutaria en orden a la tutela financiera de los

entes locales. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación por remisión a la STC 111/2016, FJ 5.

(ix) Se recurre el artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, párrafos segundo y tercero, en la redacción dada por el artículo 2.3 de la Ley 27/2013, por un motivo de impugnación –vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada– que ya ha examinado y desestimado la STC 43/2017, FJ 3, a la que, en consecuencia, nos remitimos.

(x) Se impugna también la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, sobre los entes de ámbito territorial inferior al municipio. Ya se ha precisado que esta impugnación ha perdido objeto en lo relativo al inciso «Decreto del órgano de gobierno de» incluido en la disposición transitoria cuarta, apartado 3 de la Ley 27/2013. En lo demás, hay que tener en cuenta que la STC 41/2016, FJ 7 b) y c), ha declarado que el precepto controvertido halla cobertura en el artículo 149.1.18 CE, rechazando la invasión competencial que denuncia ahora también el Parlamento de Andalucía. Corresponde, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en aquella Sentencia.

(xi) 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. El Parlamento de Andalucía considera, a su vez, que la previsión indicada, al limitar el objeto posible de las mancomunidades, vulnera la libertad asociativa de los municipios (art. 22 CE) y el principio de coordinación (art. 103 CE). Este motivo de impugnación no ha sido planteado como tal en los recursos de inconstitucionalidad citados. Lo abordaremos más adelante.

3. Se impugna el artículo 92 *bis* LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013), que establece una regulación sobre los «funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional» sustitutiva del régimen de «funcionarios con habilitación de carácter estatal» previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, que queda expresamente derogado (disposición derogatoria de la Ley 27/2013). Vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE) e invadiría las competencias estatutarias de ejecución de las Comunidades Autónomas.

a) La LBRL transformó los clásicos cuerpos nacionales de secretarios, interventores y depositarios –luego tesoreros– en «funcionarios con habilitación de carácter nacional» y funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y del asesoramiento legal preceptivo, así como de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación (art. 92.3). El Estado se reservó buena parte de las competencias relativas a este colectivo funcional, incluidas las de carácter ejecutivo: «la selección, formación y habilitación» de estos funcionarios «corresponde al Instituto de Estudios de Administración Local, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente» (art. 98.1). No obstante, admitió la descentralización territorial de las pruebas de selección para el acceso a los cursos de formación, así como la delegación de esta formación en los institutos o escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas (art. 98.1). A su vez, la convocatoria de los concursos «anuales» (ahora concursos «ordinarios») para la cobertura de las vacantes correspondía a las Comunidades Autónomas, si bien el Estado «determinará la fecha» de esa convocatoria y efectuará por sí, «supletoriamente», las que «no se realicen según lo previsto en esta Ley por las Comunidades Autónomas» (art. 99.2).

Reformas sucesivas ampliaron en alguna medida los márgenes de intervención de las propias entidades locales y las Comunidades Autónomas (disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre; Ley 10/1993, de 21 de abril, y disposición adicional novena de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre). La disposición adicional segunda LEEP acabó reconociendo a las segundas prácticamente todas las tareas de ejecución no

encomendadas a las primeras: aprobación de la oferta de empleo público, convocatoria y realización de las pruebas selectivas (ajustada a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el entonces Ministerio de Administraciones Públicas), nombramiento provisional, acumulaciones, comisiones de servicios y nombramientos de personal interino y accidental, inscripción de nombramientos e incidencias en registros propios, así como resolución de los procedimientos disciplinarios, salvo los tramitados respecto de funcionarios situados en una Comunidad distinta de la que incoó el expediente (apartados 4, párrafos primero y segundo, 5.3 y 6, primer párrafo). Reservó al entonces Ministerio de Administraciones Públicas, además de la resolución de esos concretos procedimientos disciplinarios, únicamente la convocatoria del denominado concurso «supletorio» (ahora denominado «unitario»), remitiendo su régimen al desarrollo reglamentario e indicando que, en todo caso, las bases deberán incorporar los méritos generales, los de valoración autonómica y los que las Comunidades Autónomas hayan establecido con relación al conocimiento de la lengua; así como la recepción de «la relación de funcionarios nombrados» por las Comunidades Autónomas para su «acreditación» e «inscripción» en el «registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal», que «integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las Comunidades Autónomas» (apartado 4, párrafos segundo y tercero).

El artículo 92 *bis* LBRL ha invertido claramente la tendencia indicada con el objetivo de «garantizar la profesionalidad y la eficacia del control interno» de la actividad local, así como «reforzar» la «independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional «respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios» (exposición de motivos de la Ley 27/2013). Mediante la reordenación de competencias (y la introducción de mayores restricciones a la libre designación como sistema de provisión), pretende asegurar la independencia de estos órganos de control respecto de las corporaciones controladas y, en general, alejar lo más posible del ente local la toma de decisiones sensibles relacionadas con secretarios e interventores, todo ello para asegurar su despolitización, así como unas condiciones mínimas de igualdad en el régimen de unos funcionarios «habilitados» con carácter «nacional». No obstante, la nueva regulación no llega a retomar el anterior sistema de cuerpos nacionales ni siquiera el régimen originario de la Ley de bases del régimen local sin que, por tanto, haya recentralizado el conjunto de tareas ejecutivas relativas a este colectivo funcional.

Establece, por un lado, que la «aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional» vuelve a corresponder «al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente» (apartado quinto). El Estado sigue convocando el concurso «unitario», cuyo régimen queda por completo remitido al desarrollo reglamentario (apartado 6, párrafo tercero); autoriza a partir de ahora la cobertura por el procedimiento de libre designación de puestos de trabajo reservados a este colectivo funcional que tengan asignadas funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contabilidad, tesorería o recaudación (apartado 6, párrafo cuarto); informa con carácter preceptivo el cese de los funcionarios que tengan asignadas las funciones apenas mencionadas (apartado 6, párrafo quinto); en circunstancias excepcionales, efectúa nombramientos provisionales (apartado octavo); sigue llevando el registro de este colectivo funcional, que integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las Comunidades Autónomas (apartado noveno); incoa los procedimientos disciplinarios, aunque solo «cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa básica estatal» [apartado décimo, letra c)]; e impone sanciones disciplinarias, «cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal» [apartado undécimo, letra a)].

Por su parte, las Comunidades Autónomas retienen las siguientes competencias con relación a los «funcionarios de administración local de carácter nacional»: fijación de los méritos correspondientes a especialidades de la Comunidad Autónoma (cuya puntuación podrá alcanzar hasta un 15 por 100; apartado sexto, segundo párrafo); recepción y

publicación en su diario oficial de las convocatorias de concursos «ordinarios» (que vuelven a ser de ámbito estatal) efectuadas por las corporaciones locales (apartado sexto, tercer párrafo); nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, así como nombramientos de personal interino y accidental (apartado séptimo); inscripción en sus registros propios de los nombramientos, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese y demás incidencias (apartado noveno); incoación de los procedimientos disciplinarios respecto a funcionarios de corporaciones locales de su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal [apartado décimo, letra b)]; e imposición de sanciones disciplinarias de suspensión de funciones y destitución que no correspondan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por recaer sobre una falta muy grave tipificada en la normativa básica estatal [apartado undécimo, letra b)].

b) Según el letrado autonómico, el artículo 92 *bis* LBRL vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). Esta obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9). El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a), 41/2016, FFJJ 9, 11 b), 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía «corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen [...] esta regulación; ii) si el legislador ... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración».

Consecuentemente, hemos de tomar en consideración la relación existente entre intereses locales y supralocales para valorar si el artículo 92 *bis* LBRL, al sustraer del ámbito local relevantes decisiones administrativas atinentes a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, ha respetado la garantía constitucional de la autonomía local.

El legislador estatal ha diseñado un sistema de controles internos destinado a asegurar la independencia y profesionalidad de los Secretarios e Interventores –los órganos de control– respecto de las corporaciones locales –las entidades controladas–. Nuestro ordenamiento viene desarrollando este modelo al exigir que el «personal controlador» de las corporaciones locales actúe «con plena independencia» (arts. 222 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y 92.3 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.24 de la Ley 27/2013) y mediante una serie de normas que tratan de instrumentar este objetivo. Entre otras, la reserva a «funcionarios de carrera» de ese tipo de funciones «para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia» en su ejercicio (art. 92.3 LBRL) y, en particular, la reserva a funcionarios «con habilitación de carácter nacional» de las tareas de secretaría e intervención, «necesarias en todas las Corporaciones locales» (art. 92 *bis*, apartado primero, LBRL, añadido por el art. 1.25 de la Ley 27/2013).

Entre esas normas, se hallan, precisamente, las que alejan del nivel local determinadas decisiones relacionadas con el reclutamiento, formación y sanción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. El legislador básico viene encomendando al Estado y a las Comunidades Autónomas las más relevantes decisiones relacionadas con aquellos aspectos para evitar que quien las tome sea la corporación local que aquellos funcionarios han de controlar. La centralización de esas decisiones en el Estado o las Comunidades Autónomas sirve de este modo a los principios constitucionales de legalidad (arts. 9, apartados 1 y 3, 103.1 y 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE).

Resultan así más que evidentes los intereses o bienes de alcance supralocal que justifican que no corresponda a los entes locales la serie anteriormente expuesta de tareas que el artículo 92 *bis* LBRL atribuye al Estado. Otro tanto cabe afirmar respecto de las tareas que tampoco corresponden a los entes locales por tenerlas atribuidas las Comunidades Autónomas, a las que hemos hecho ya referencia también. Por lo demás, el artículo 92 *bis* LBRL no ha excluido por completo la participación de los entes locales en las tareas de selección, formación y disciplina relativas a los funcionarios con habilitación nacional llamados a controlar su actividad. El precepto impugnado atribuye algunas competencias ejecutivas a las corporaciones locales: la fijación de los «méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local», la aprobación de las bases del «concurso ordinario» y la cobertura de puestos de trabajo reservados a estos funcionarios por el procedimiento de libre designación (posible solo excepcionalmente en determinados entes locales) del apartado sexto, así como la instrucción y resolución de determinados procedimientos disciplinarios (apartado 10).

A la vista de todo lo razonado, cabe apreciar, en lo que atañe a la selección y a las tareas administrativas relacionadas con los funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92 *bis* LBRL), que el legislador básico no ha vulnerado la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). No suprime por completo la capacidad decisoria local; la restringe. Ciertamente, la capacidad decisoria efectivamente reconocida está muy limitada; el precepto controvertido eleva a los niveles autonómico y estatal la mayor parte de las decisiones administrativas relativas a estos funcionarios. No obstante, tales límites son tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses de alcance supralocal que el legislador básico trata de proteger. Por lo demás, este Tribunal ha tenido ya oportunidad de señalar que los controles internos de la actividad local –como mecanismos de fiscalización articulados en el seno de la propia corporación con garantías específicas de independencia y profesionalidad– son perfectamente compatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada [SSTC 143/2013, FJ 10; 41/2016, FJ 14, y 111/2016, FJ 5 b)].

Consecuentemente, corresponde descartar que el artículo 92 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013, vulnere la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE).

c) Resta determinar si el artículo 92 *bis* LBRL invade las competencias autonómicas de ejecución en materia de régimen local, tal como denuncia el Parlamento territorial recurrente. A tal fin, corresponde previamente precisar y encuadrar la controversia competencial planteada.

Las normas destinadas a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores –los órganos de control– respecto de las corporaciones locales –las entidades controladas–, hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local (STC 32/2002, de 14 de febrero, FFJJ 5 y 8). A su vez, cabe reconducir a la competencia normativa plena sobre haciendas locales (art. 149.1.14 CE) el «régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión». Así lo ha declarado recientemente, sin perjuicio del alcance necesariamente circunscrito de este título competencial, la STC 111/2016, FJ 5 b), que aplicó a este respecto la doctrina sentada en las SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, y 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b). Se afirma en este sentido que el artículo 149.1.14 CE da cobertura a regulaciones sobre «la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio); y control (art. 136 CE)».

En ejercicio de las competencias legislativas *ex* artículo 149.1.14 y 18 CE, el Estado puede también atribuir a los entes locales tareas de gestión, administración o ejecución respecto de los controles de la actividad local, incluyendo las relativas a los funcionarios

locales con habilitación de carácter nacional. La STC 111/2016, FJ 5, declaró en este sentido que puede resultar «compatible con aquella competencia autonómica [la tutela financiera de los entes locales como competencia ejecutiva] que el Estado atribuya tareas ejecutivas relacionadas con la actividad local económico-financiera, no a las Comunidades Autónomas, sino a los propios entes locales». A este respecto, el artículo 92 *bis* LBRL atribuye algunas competencias ejecutivas a las corporaciones locales, según hemos visto.

El recurso de inconstitucionalidad no ha puesto en cuestión esta opción político-legislativa favorable a la independencia y profesionalización de los Secretarios e Interventores ni reivindica para las Comunidades Autónomas el régimen jurídico de los controles internos económico-financieros y de legalidad de la actividad local. Tampoco cuestiona que el Estado haya atribuido a los entes locales determinadas tareas de gestión o administración. Discute solo las funciones ejecutivas que el Estado ha atraído para sí en los apartados 5 y 6 del nuevo artículo 92 *bis* LBRL. Si en esta materia la Constitución atribuye al Estado únicamente competencias normativas, la recentralización señalada supondría la extracción a las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas que les corresponden por virtud de los Estatutos de Autonomía.

d) El régimen local (art. 149.1.18 CE) y las haciendas locales (art. 149.1.14 CE) son, en efecto, materias respecto de las que el Estado tiene atribuidas competencias de diversa índole (compartida y plena, respectivamente), pero, en todo caso, competencias legislativas; carecen de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias. Lo ha reafirmado la STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 149.1.18 CE: la competencia estatal «alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases»; de modo que la «función ejecutiva» corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan estatutariamente atribuida. Ello implica que, por virtud de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas en materia de régimen local, corresponden, en principio, a las Comunidades Autónomas todas las tareas de administración relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional que el Estado no haya atribuido a los propios entes locales.

Ahora bien, resulta igualmente cierto que el Estado puede llegar atribuirse tareas de ejecución que, en principio, corresponden a las Comunidades Autónomas. Las competencias estatales de carácter normativo pueden llegar a dar cobertura a tareas de simple ejecución, sin perjuicio de que ello solo quepa en supuestos limitados y excepcionales. Según declaró la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C, los «actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración», aunque se «dificulte o impida» la «adopción de determinados actos de ejecución» por parte de las Comunidades Autónomas, en «aquellos casos en los que la actuación estatal venga justificada por alguna de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales». La enumeración no taxativa de supuestos «muy excepcionales» que recoge la Sentencia es la siguiente: «cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales –SSTC 1/1982 y 44/1982–; se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión –STC 75/1983–, pronunciándose en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que ‘excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases’, diciéndose en la segunda de dichas Sentencias, ‘que las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución’ ‘cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas’». La Sentencia concluye que «deberá, en cada caso concreto, examinarse si» «el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal».

En relación con la materia que aquí interesa, cabe contar entre aquellos supuestos limitados y excepcionales varios controles sobre la actividad local; la titularidad autonómica de las competencias de gestión no llega a impedir la ejecución por parte del Estado de ciertos controles. Así, algunos relacionados con la deuda local (STC 120/2012, de 4 de junio, FFJJ 6 a 8, citando las SSTC 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio) y el ejercicio por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28, citando la STC 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ 8 y 9). También los controles de legalidad de la actividad local que la Ley de bases del régimen local atribuye a la Administración General del Estado [por todas, STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 b): la suspensión acordada por el Delegado del Gobierno, previo requerimiento infructuoso al ente local, de actos que atenten gravemente contra el interés general de España, seguida de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 LBRL); la sustitución del ente local por parte de la Administración estatal por incumplimiento que afecte gravemente a las competencias estatales de las obligaciones legalmente impuestas que cuenten con cobertura económica garantizada (art. 60 LBRL); y la disolución de los órganos de la corporación local, acordada por el Consejo de Ministros a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos sea gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).

Los controles de la actividad local a los que se refiere el nuevo artículo 92 *bis* LBRL los ejecuta, no la Administración General del Estado, sino funcionarios de la propia corporación local. Por eso las leyes califican estos controles de «internos» [arts. 92 *bis*, apartado 1 a), LBRL y 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales]. La actividad estatal de gestión o administración no se produce mediante el ejercicio en sí del control; se refiere a facultades relacionadas con la selección, formación y régimen disciplinario de los funcionarios locales que disponen de la «habilitación de carácter nacional» para llevarlo a cabo; facultades que ha asumido el Estado con la finalidad de que el control, no por interno, deje de ser propiamente control, esto es, para que la fiscalización corra a cargo de funcionarios especializados e independientes.

Corresponde, pues, determinar si el Estado puede apoyarse en los números 18 y 14 del artículo 149.1 CE para, por excepción, atraer competencias que de otro modo corresponderían a las Comunidades Autónomas por virtud de sus Estatutos y, más precisamente, para instrumentar una política de profesionalización e independencia de los secretarios e interventores basada en el máximo alejamiento de los entes locales (y centralización consecuente) de relevantes funciones de gestión relacionadas con el reclutamiento, la formación y la disciplina de estos funcionarios.

e) Este Tribunal se pronunció específicamente sobre esta cuestión en los primeros años del sistema constitucional, cuando la democracia local era incipiente y el Estado de las Autonomías estaba aún desplegándose. Antes de la aprobación de la Ley de bases del régimen local, cuando existían solo unas pocas Comunidades Autónomas, se plantearon los conflictos competenciales tramitados con los números 223-1981 y 228-1981, que obligaron a este Tribunal a «decidir si la selección de funcionarios pertenecientes a los cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local y su adscripción a plazas determinadas, pertenece o no al núcleo de las “bases” de la regulación de la materia indicada» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

El Tribunal admitió «que la convocatoria y la resolución de los concursos para cubrir plazas de funcionarios pertenece al marco de la ejecución de la normativa vigente» y, por tanto, que esa decisión corresponde, en principio, por virtud de sus Estatutos, a las Comunidades Autónomas; el Estado podría atribuírsela solo «si de algún modo tuviera que entenderse incardinada en las “bases”». Concluyó que en este caso los señalados actos de aplicación o ejecución podían reputarse básicos: «Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos de

carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

Superada esta etapa inicial, cabe apreciar a este respecto, en primer lugar, que no ha resultado indiferente la definitiva implantación del Estado autonómico ni que las Comunidades Autónomas hayan asumido y vengán ejerciendo las competencias ejecutivas en materia de régimen local. Teniendo en cuenta estas competencias estatutarias, así como la autonomía, tanto de las «nacionalidades» y «regiones» (art. 2 CE) como de los entes locales (arts. 139, 140 y 141.1 CE), el Estado ha excluido definitivamente el sistema de cuerpos nacionales, asumiendo a lo largo de los años más o menos competencias ejecutivas relativas a este colectivo funcional; competencias que, en consecuencia, vienen repartiéndose (entre las corporaciones locales, las Comunidades Autónomas y el propio Estado) en diversas formas y proporciones. Así, la Ley de bases del régimen local, además establecer el sistema de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, dejó de atribuir al Estado las facultades de convocatoria de plazas, publicación de ésta y nombramiento en el País Vasco, pasando a corresponder a las instituciones forales de los Territorios Históricos, «de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 10.4 y 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco» (disposición adicional segunda, apartados 7 y 8); previsión cuya inconstitucionalidad descartó este Tribunal (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26). A su vez, según ha quedado ya expuesto, la disposición adicional segunda LEEP dejó de centralizar la mayor parte de estas competencias, pasando el conjunto de las Comunidades Autónomas, por virtud de sus atribuciones estatutarias, a ejercer prácticamente todas las tareas de ejecución no conferidas a los entes locales sin que ello suscitase controversias competenciales ante este Tribunal.

Cabe constatar, en segundo lugar, que todavía hoy subsisten las razones constitucionales que aconsejaron entonces admitir la no inconstitucionalidad de una política estatal favorable al máximo alejamiento de las corporaciones locales en cuanto a la toma de determinadas decisiones relativas a este colectivo funcional. De ahí que la doctrina constitucional de la STC 25/1983, FJ 4, haya sido reiterada en las SSTC 214/1989, FJ 25, y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 9, que abordaron ya el nuevo sistema de funcionarios locales de carácter nacional, refiriéndose a aspectos tales como la formación y el régimen disciplinario.

A la vista de todo ello, cabe insistir en que todas las tareas de ejecución relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional corresponden, en principio, a las Comunidades Autónomas por virtud de sus Estatutos, que les atribuyen las competencias de ejecución relacionadas con el régimen local. No obstante, el Estado puede por excepción llegar a atraer algunas de estas tareas al amparo de los números 18 y 14 del artículo 149.1 CE. Tales títulos dan cobertura, no solo a la aprobación de un régimen jurídico de los controles internos de la actividad local; autorizan también una política que, destinada a realizar los principios constitucionales de legalidad (arts. 9, apartados 1 y 3, 103.1 y 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE), centralice determinados controles o facultades de selección, formación y sanción de los funcionarios locales con habilitación nacional para llevarlos a cabo, pero solo por

excepción, sin impedir los controles de las propias Comunidades Autónomas y sin excluir que estas intervengan en el reclutamiento, formación y sanción de ese colectivo funcional.

Cabe apreciar que el artículo 92 *bis* LBRL refuerza las competencias estatales sin rechazar un desarrollo autonómico de relevantes tareas administrativas que trae causa en última instancia de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas. Según se ha visto, corresponde a las Comunidades Autónomas la recepción y publicación en su diario oficial de las convocatorias de concursos «ordinarios» efectuadas por las corporaciones locales (apartado 6, tercer párrafo); nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, así como nombramientos de personal interino y accidental (apartado 7); inscripción en sus registros propios de los nombramientos, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese y demás incidencias (apartado 9); incoación de los procedimientos disciplinarios respecto a funcionarios de corporaciones locales de su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal [apartado 10 b)]; e imposición de sanciones disciplinarias de suspensión de funciones y destitución que no correspondan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por recaer sobre una falta muy grave tipificada en la normativa básica estatal [apartado 11 b)].

Consecuentemente, en lo concerniente a las funciones ejecutivas relacionadas con los funcionarios locales con habilitación nacional, el artículo 92 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 Ley 27/2013, no ha llegado a desbordar el artículo 149.1, números 18 y 14, CE sin que, por tanto, haya invadido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

4. Se impugna asimismo la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, por limitar el objeto de las mancomunidades, haciéndolo coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL (en la redacción dada por los apartados 8 y 9, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013). Según el Letrado del Parlamento de Andalucía, esta previsión, además de invadir las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma –queja ya desestimada por remisión a la STC 41/2016, FJ 8 b)–, vulneraría el derecho fundamental de asociación de los municipios (art. 22 CE) y el principio general de coordinación (art. 103 CE).

Ciertamente, la Carta Europea de la Autonomía Local y la LBRL hacen referencia al «derecho de asociación de las entidades locales» «para la realización de tareas de interés común» (artículo 10.1 de la Carta europea de la autonomía local) o al «derecho» de los municipios «a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia» (art. 44.1 LBRL). A su vez, el modo en que el legislador básico configura este derecho cobra, indudablemente, relevancia constitucional. Ahora bien, la configuración legislativa de este «derecho de asociación» resulta constitucionalmente relevante bajo la óptica de la garantía de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). El derecho a promover la gestión mancomunada de los servicios públicos es, simplemente, una expresión o desarrollo de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida los municipios (arts. 137 y 140 CE). De este modo una regulación de este «derecho de asociación» podría vulnerar, en su caso, no el artículo 22 CE, sino los artículos 137 y 140 CE, que son los que garantizan al poder público municipal ámbitos de decisión relativos a su propia organización y a la gestión de los asuntos que le incumben.

A la vista de la STC 41/2016, FJ 8 b), cabe desestimar el motivo de impugnación que plantea el Parlamento andaluz en el marco del artículo 22 CE –e invocando genéricamente el artículo 103 CE–, aun entendido más propiamente como una denuncia de vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. Allí hemos señalado que «el examen de los artículos 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los Ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el artículo 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales». En el contexto de una regulación afirmada

como básica, la ausencia de precisión en la enunciación de materias y servicios (artículos 25 y 26 LBRL) debe interpretarse como un reconocimiento de márgenes de configuración [en parecido sentido, respecto de otros preceptos de la Ley 27/2013: SSTC 41/2016, FJ 7 c); 111/2016, FFJJ 12 a) y c); y 180/2016, FJ 7]. Habrán de ser las Comunidades Autónomas quienes definan precisamente aquellas materias y servicios a fin de concretar esta restricción del derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades (art. 44.1 LBRL). Más aún, no puede desdeñarse el relevante papel que han de tener los propios municipios en cuanto a la definición del régimen de las mancomunidades: «las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de auto organización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas» [STC 41/2016, FJ 8 b)].

Corresponde, en consecuencia, desestimar estos motivos de impugnación de la disposición transitoria undécima 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 del 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.»; del artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 Ley 27/2013; de las disposiciones adicional decimosexta y transitorias primera, segunda y tercera; y de los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, todas de la Ley 27/2013.

2.º Declarar que la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, que se remite a la STC 41/2016, FJ 13 c).

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 Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.