

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9660 *Pleno. Sentencia 101/2017, de 20 de julio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2043-2014. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Competencias sobre régimen local, autonomía financiera y local, reserva de ley orgánica: pérdida sobrevinida parcial de objeto del recurso; interpretación conforme de los preceptos legales relativos a los planes provinciales de obras y servicios y la asunción por las comunidades autónomas de competencias municipales en educación (SSTC 41/2016 y 111/2016). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:101

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2043-2014, interpuesto por la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de éste, contra el artículo 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 30, 34, 36 y 38; el artículo 2, apartados 2 y 3, así como las disposiciones adicionales segunda, novena, decimoquinta, decimoséptima, transitorias primera a quinta y undécima y finales cuarta y quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma (arts. 30.3 y 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias), su autonomía financiera (art. 156 CE), la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales. Ha sido ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 2014, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, 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, tras presentar brevemente la Ley 27/2013 y las vulneraciones en que esta incurriría, impugna las previsiones siguientes:

a) Los artículos 3.2 y 24 *bis* de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), procedentes de los apartados segundo y séptimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013. Este conjunto normativo supondría un cambio sustancial del régimen básico de

las entidades locales de ámbito inferior al municipio; las que se creen a partir de ahora carecerán de la condición de entidad local con personalidad jurídica propia; serán simples órganos desconcentrados del municipio. Ello excedería el ámbito de la bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), cuyo fundamento es la garantía constitucional de la autonomía local. Vulneraría en consecuencia las competencias estatutarias de Islas Canarias (arts. 30.3 y 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en adelante EACan), ya que este tipo entidades entran en cuanto a su propia existencia dentro del ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas (se citan las SSTC 179/1985, FJ 2, y 214/1989, FJ 4).

El apartado primero del artículo 24 *bis* LBRL impide que las Comunidades Autónomas creen entidades locales menores con personalidad jurídica, lo que dejaría sin contenido la facultad autonómica en este ámbito. La disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013, al exceptuar esta regla, confirmaría el criterio de que estas organizaciones carecen de personalidad jurídica, vulnerando con ello por la misma razón las competencias autonómicas. A su vez, al no rechazar que estas organizaciones sean «entidades locales» con personalidad jurídica, los apartados segundo y tercero del apartado del artículo 24 *bis* nada deberían decir sobre su creación. Por otra parte, al ser las Comunidades Autónomas quienes han de hacer efectiva la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, resultaría igualmente invasiva la referencia que contienen a los indicados principios. Invadiría igualmente las competencias estatutarias de esta Comunidad Autónoma la extinción de las entidades locales menores que no presenten sus cuentas a determinada fecha y, especialmente, la identificación del órgano autonómico que debe acordar la correspondiente disolución (disposición transitoria cuarta, apartados segundo y tercero, de la Ley 27/2013). A este respecto se añade que el incumplimiento de un trámite administrativo conlleva en este caso consecuencias desproporcionadas que nada que ver tienen con la estabilidad presupuestaria.

b) Los artículos 7, 25 y 27 LBRL, en la redacción dada por los apartados tercero, octavo y décimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional novena de esta Ley. Estas previsiones admiten la interpretación de que el modelo competencial establecido es cerrado, circunscrito a los ámbitos enumerados en los artículos 25.2 LBRL. Conforme a esta posible interpretación, tales preceptos marcarían un techo competencial sin otra posibilidad de elevación que la prevista en el artículo 7.4 LBRL. Todo ello incumpliría varios parámetros de constitucionalidad diferenciables.

Las previsiones indicadas, así interpretadas, vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local por: (i) limitar la intervención municipal a materias tasadas, sin posibilidad de que los Ayuntamientos ejerzan competencias propias en otros ámbitos (art. 25.2 LBRL); (ii) sujetar la eventual ampliación de las competencias locales a los informes vinculantes de otras Administraciones públicas, que, además, vendrían a articular controles genéricos y de oportunidad (art. 7.4 LBRL); y (iii) prever que solo el Estado y las Comunidades Autónomas delegarán competencias en los entes locales, lo que podría interpretarse como una prohibición a los Cabildos de que deleguen en los municipios de su ámbito territorial (art. 27 LBRL).

A su vez, las previsiones impugnadas no podrían ampararse en el artículo 149.1.18 CE, vulnerando, en consecuencia, las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias en el artículo 32.4 EACan: (i) El artículo 25.2 LBRL no dejaría el necesario margen a las Comunidades Autónomas para atribuir competencias propias a los entes locales, ampliando los mínimos que garantiza el Estado; (ii) el artículo 7.1 LBRL invadiría la autonomía de las Comunidades Autónomas al establecer cómo deben actuar con relación a las competencias delegadas en los entes locales (iii) el artículo 7.4 LBRL, si se interpreta en el sentido de que el informe previo y vinculante de la Administración que tiene atribuida la «tutela financiera» puede ser la Administración General del Estado, vulneraría igualmente las competencias autonómicas (este motivo de impugnación se desarrolla después); (iv) la omisión de la consulta a la Comunidad Autónoma en supuestos de delegaciones del Estado u otras entidades territoriales en las corporaciones locales, que recogía la redacción anterior del artículo 27 LBRL, vulneraría igualmente las competencias

autonómicas; (v) la regulación del plazo mínimo de la delegación y la imposición de criterios homogéneos (apartados primero y segundo del art. 27 LBRL) condicionarían indebidamente la actuación de la Administración autonómica delegante con consiguiente extralimitación de lo básico.

Por otro lado, el Estado habría desatendido la reserva de ley orgánica recogida en el artículo 157.3 CE y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE) al regular un supuesto de colaboración financiera: la posibilidad de que el ente local delegado compense las deudas contraídas con la Comunidad Autónoma delegante con las obligaciones incumplidas por esta de las que sea acreedor (art. 27.6 LBRL). Idénticas vulneraciones se predicen de la disposición adicional novena de la Ley 27/2013 por remisión a la impugnación del artículo 57 *bis* LBRL.

c) El artículo 13 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013, incurriría en una extralimitación de lo básico con vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 30.3 y 32.4 EACan). La Administración encargada de la tutela financiera a la que alude el precepto, si se interpreta que es la general del Estado en casos como el del Estatuto de Autonomía de Canarias (que no se refiere específicamente a esa tutela financiera), supondría el desconocimiento de las competencias autonómicas; contravendría la doctrina constitucional que sitúa la tutela financiera entre las competencias de carácter ejecutivo. Del mismo modo, la creación y supresión de los municipios mediante un convenio de fusión, sin intervención de las Comunidades Autónomas, vulneraría las competencias de estas en materia de régimen local y en orden a la alteración de los términos municipales. A su vez, el apartado cuarto establece una política de fomento contraria a la STC 13/1992. No podría llegar a ampararse en el artículo 149.1.14 CE la habilitación al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas para la adopción del régimen del fondo previsto en el apartado e). El apartado quinto, al encargar a las diputaciones o entidades equivalentes la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión, desbordaría el artículo 149.1.18 CE con vulneración del artículo 30.3 EACan.

Por otra parte, el apartado primero vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local al exigir el «informe de la Administración que ejerza la tutela financiera»; sería una forma de ascendencia de una Administración sobre otra que, aunque pudiera llegar a justificarse en la estabilidad presupuestaria, habría debido regularse mediante ley orgánica (art. 135 CE).

d) Los artículos 26 y 36 LBRL, en la redacción dada por los apartados 9 y 13 del artículo 1 de la Ley 27/2013. Vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local. El artículo 26.2 LBRL se refiere a la prestación de servicios en municipios con población inferior a los 20.000 habitantes. Respecto de ellos se prevé una nueva competencia provincial llamada de coordinación, que, en realidad, alcanza a la prestación directa por parte de la diputación. Según el recurso, se prevén mecanismos de tutela y controles de oportunidad que colocan al municipio en la situación de dependencia cuasijerárquica que rechaza la doctrina constitucional. La referencia a la conformidad del municipio no evitaría la vulneración; en la medida en que la coordinación se hace depender del «coste efectivo», difícilmente puede entenderse que hay un ámbito de decisión libre para los municipios. Además, la dependencia de la diputación se haría patente en que ella es quien tiene que tener por acreditado el menor coste efectivo de la gestión en el ámbito municipal.

Por su parte, el artículo 36.2 a) LBRL, si se interpreta como habilitación a las diputaciones para que impongan obligatoriamente la prestación del servicio por razones del coste efectivo, vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local. Resulta inherente a la noción constitucional de autonomía la capacidad de priorizar entre los diversos servicios públicos y, por tanto, de optar por incrementar el nivel de prestación de aquellos que el ente territorial correspondiente considere pertinente en función de las concretas condiciones socioeconómicas del municipio o de las propias demandas de los vecinos. Por eso incurriría también en esta vulneración la nueva competencia provincial de seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia [art. 36.1 h) LBRL]. Ello sin perjuicio de que sea irreprochable desde el punto de

vista de la autonomía municipal la fórmula de intervención provincial prevista en la misma norma (la diputación ofrecerá su colaboración para la gestión coordinada más eficiente si detecta que los costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella). En cambio, sería contraria a la autonomía local la nueva competencia de coordinación en el artículo 36.1 c) LBRL.

Los artículos 26 y 36 LBRL invadían también las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tales preceptos se refieren a las competencias de las entidades «equivalentes» a la diputación provincial. Esta expresión podría dar pie a la interpretación de que la Ley 27/2013 equipara los cabildos insulares a las diputaciones provinciales, lo que supondría un desconocimiento del hecho insular y de su condición tanto de ente local como de institución autonómica. En particular, la referencia podría distorsionar la prelación de fuentes resultante del artículo 41.1 LBRL y de la disposición adicional decimosexta.1 de la Ley 27/2013, que se remiten al Estatuto y a la legislación específica de la Comunidad Autónoma. Por todo ello, el Estado habría vulnerado las competencias estatutarias de Canarias, desconociendo la coordinación insular de los servicios municipales regulada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas canarias.

e) El artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013. Conforme a este precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según la letrada autonómica, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1) y en los Estatutos de Autonomía. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas se produce al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra del principio de cooperación, que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

f) El artículo 84 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.20 de la Ley 27/2013. La Letrada autonómica recuerda que este precepto, en su redacción original (dada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible), ha sido impugnado por el Gobierno canario en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6642-2011. De modo que mediante esta impugnación, vuelve a denunciarse el exceso competencial en que incurre el Estado al restringir el régimen de licencia y demás instrumentos de control preventivo. La regulación alcanzaría un grado tal de detalle que vaciaría de contenido las competencias autonómicas para establecer, con las razones justificadas que tenga por convenientes, la exigencia de licencia municipal u otras formas de control preventivo en relación con las materias y actividades respecto de las que ostenta competencia. En particular, el artículo 84 *bis* restringe la posibilidad de exigir licencia a aquellas actividades en las que concurran las razones imperiosas de interés general que de forma limitada enumera el precepto. Los requisitos previstos en las letras a) y b) del apartado 1 y el nuevo apartado 2 desarrollan un criterio en exceso restrictivo. El legislador estatal habría ido más lejos que el Derecho comunitario que es objeto de trasposición; el artículo 84 *bis* incluye actividades que no sean de servicios. Habría de ser el legislador sectorial competente, según la materia de que se trate, el que valore las condiciones de ejercicio de una concreta actividad por los particulares.

g) El artículo 85.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013, que da preferencia a la gestión de servicios públicos por la propia entidad local o sus organismos autónomos sobre la realizada por entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Según el recurso, ello vulnera la autonomía local; no existiría justificación alguna para otorgar carácter excepcional a formas tradicionales de gestión. El artículo 85.2 LBRL sería igualmente inconstitucional por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local en la parte en que prevé el informe del

interventor local sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El precepto otorgaría al interventor una elevada libertad de apreciación y capacidad de interferir en la decisiones sobre las formas de gestión de servicios públicos; decisiones expresivas de la autonomía de los entes locales.

h) Los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL, introducidos por los apartados 18, 19 y 28 respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, sobre topes y límites a las retribuciones, así como al número de trabajadores con dedicación exclusiva y personal eventual de las corporaciones locales. Tales previsiones alcanzarían un grado tal de detalle que vulnerarían la competencia autonómica en materia de régimen local (se cita la STC 103/2013).

i) El artículo 116 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, sobre el 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. Al establecer condiciones nuevas, añadidas a las previstas en la Ley Orgánica 2/2012, vulneraría la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE. El precepto sería igualmente inconstitucional por imponer a los entes locales de modo pormenorizado las concretas medidas que han de llevar al plan. Ello desbordaría el ámbito correspondiente a las bases de régimen local (art. 149.1.18 CE) y vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). La letra b) del señalado apartado prevé la gestión integrada o coordinada de servicios obligatorios entre las medidas adicionales para afrontar el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto; sería inconstitucional por las mismas razones que el artículo 36.2 a) LBRL. El apartado tercero vulneraría la competencia autonómica sobre régimen local al asignar a las diputaciones provinciales facultades de coordinación y seguimiento relativas a los municipios sujetos a un plan económico-financiero.

j) La disposición adicional segunda LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.34 de la Ley 27/2013, el artículo 39.5 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013. Estas previsiones incluyen referencias a las Administraciones que ejerzan la tutela financiera de la corporación local, dando por sentado que entre ellas están la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco. Teniendo en cuenta que los Estatutos de otras Comunidades se refieren expresamente a la tutela financiera, pero no el de Canarias, las previsiones impugnadas podrían interpretarse que en el sentido de que, respecto de las corporaciones locales canarias, la Administración estatal es la que ejerce aquellas funciones de tutela financiera. Ello vulneraría las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por otra parte, la letra e) del artículo 39.5 del texto refundido de la Ley de suelo vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada al atribuir a la Administración que ejerza la tutela financiera la autorización de la decisión municipal de destinar patrimonio público del suelo a reducir deuda comercial y financiera del Ayuntamiento.

A su vez, la disposición adicional segunda.2 de la Ley 27/2013, al establecer una excepción para la Comunidad Foral de Navarra, confirmaría que las Comunidades Autónomas solo pueden atribuir competencias municipales propias en el marco del artículo 25.2 LBRL, vulnerando con ello las competencias autonómicas en materia de régimen local.

k) La disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013. La disolución automática, por ministerio de la ley, de las entidades instrumentales referidas en los apartados 2 y 4, vulneraría la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135 CE y la autonomía local constitucionalmente garantizada. El apartado 2 incurriría en esta última vulneración por las razones aducidas respecto del artículo 85.2 LBRL; otorgaría al interventor local un control de oportunidad.

l) La disposición adicional decimosexta 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), comprometiendo con ello las bases de la autonomía local. La previsión adolecería igualmente del rango requerido por el artículo 135 CE.

m) Los artículos 213 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 segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 27/2013, sobre el 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. Los funcionarios locales con habilitación nacional serían funcionarios de la Administración central que vigilan a las corporaciones locales a costa de los recursos del municipio. Los preceptos recurridos vulnerarían la autonomía local al desarrollar esta dependencia funcional de esa Administración, que fija «criterios de actuación» y es destinataria de los informes de control. Ello supondría una dependencia cuasi jerárquica que pugna con la potestad de autoorganización y el ejercicio de competencias propias por parte de las entidades locales. En el mismo sentido de limitación de la actuación de los órganos de gobierno de las corporaciones se situarían los informes de resolución de discrepancias a los que se refiere el artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

n) Las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera a tercera de la Ley 27/2013, relativas a servicios que vienen prestando los entes locales en materia de educación (disposición adicional decimoquinta), salud (disposición transitoria primera), asistencia social (disposición transitoria segunda) e inspección sanitaria (disposición transitoria tercera). A la vista de estas disposiciones y del nuevo artículo 25.2 LBRL, la Ley 27/2013 habría atribuido ahora esos servicios a las Comunidades Autónomas. Vulneraría por ello las competencias de la Comunidad de Canarias en materia de educación, sanidad, servicios sociales y régimen local, así como los procedimientos constitucionalmente establecidos para atribuir competencias autonómicas [arts. 147.2 d) y 150 CE]. Las fórmulas de retención de transferencias vulnerarían, además, la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE).

ñ) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, sobre las mancomunidades de municipios. Invadiría la competencia autonómica para regular las técnicas de cooperación y coordinación (art. 32.4 EACan) al limitar las atribuciones de las mancomunidades a la realización de obras y prestación de servicios públicos. Por otra parte, vulneraría la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1 CE) al asignar al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma la función de iniciar y resolver los procedimientos de disolución de tales mancomunidades. Infringiría, además, la prohibición de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al establecer como causa de disolución la falta de adaptación a una previsión (art. 44 LBRL) que ya estaba en vigor y que no se ha visto afectada por la Ley 27/2013.

o) La disposición final quinta de la Ley 27/2013, conforme a la que «esta Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución». Según el recurso, las extralimitaciones antes denunciadas de los títulos recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 CE conducen a extender la demanda de inconstitucionalidad con carácter general a la disposición final controvertida, «sin perjuicio de que su lesión quepa apreciarla en cada caso, analizados cada uno de los preceptos y disposiciones que se impugnan».

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 de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

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

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de 15 establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

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

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

El indicado escrito incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la 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 art. 135 CE de 27 de septiembre de 2011), que vino «justificada por el propio significado de la Unión Económica y Monetaria» (cita el dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). La reforma representa la primera apertura expresa de la Constitución al ordenamiento europeo y consagra una nueva atribución de competencias. La 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 el control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del 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 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 incardinables 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 que atraviesa el euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3, y 147/2012, de 16 de julio, FJ 6).

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 y 141 CE). Tal garantía habría resultado «modalizada» por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional; objetivos que tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo, dentro del régimen jurídico de los entes locales (se cita el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley controvertida).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto

(STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en 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) Respecto de la impugnación de los artículos 3.2 y 24 *bis* LBRL (que proceden de los apartados 2 y 7, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013) y las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que la autonomía local (STC 214/1989) y las competencias autonómicas (STC 179/1985) no impiden una regulación básica *ex* artículo 149.1.18 CE sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 121/2012, de 5 de junio, 159/2001, de 5 de julio). La Ley 27/2013 se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; establece su regulación por remisión a la que adopten las Comunidades Autónomas; conserva todas las entidades existentes (disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013), imponiendo solo una carga para la conservación de su personalidad jurídica (la remisión de las cuentas al órgano competente); aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación, no impone su desaparición, teniendo en cuenta que se trata de entidades que, según la doctrina constitucional, aun con personalidad jurídica, forman parte del municipio, que actuaría en régimen de descentralización (STC 214/1989).

La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 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 y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 130/2013, FJ 4). La Comunidad Autónoma puede optar por conservarla como ente desconcentrado, asimilándola a las de nueva creación conforme al régimen diseñado en el artículo 24 *bis* LBRL.

b) En cuanto a la impugnación de los artículos 7, 25 y 27 LBRL (en la redacción dada por los apartados tercero, octavo y décimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado empieza razonando 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 debe garantizar a los entes locales la participación efectiva en los asuntos que les atañen (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5). De acuerdo con el 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 dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989).

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 podría haber más que competencias autonómicas de desarrollo, sin que haya que atender a otros títulos de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 59). 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 Ley reguladora de las bases de régimen local distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, que son las determinadas por ley (art. 25.2), las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 27) y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del artículo 7.4. La enumeración de competencias de una u otra clase supone un abanico lo suficientemente amplio para entender respetada la garantía constitucional de la autonomía local, 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 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 la 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 definitiva, en modo alguno podría decirse que la nueva ordenación básica de las competencias locales, con la supresión del artículo 28 LBRL, vulnera la garantía constitucional mínima de la autonomía local.

Por otra parte, el artículo 27 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,

que 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, el 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 traducir en este ámbito.

La disposición adicional novena de la Ley 27/2013 sería nada más que una norma lógica de adecuación, destinada a facilitar la transición de un régimen jurídico a otro. No incurriendo en constitucionalidad los artículos 7.4, 25 y 27 LBRL, tampoco lo haría esta disposición. Los periodos de adaptación serían suficientes bajo la óptica de la previsibilidad.

c) 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 primero 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 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 3 deja a salvo la competencia autonómica para establecer otras medidas de fomento de las fusiones de municipios; a su vez el apartado 4 alude a incentivos de orden financiero que se enmarcan en el artículo 149.1.14 CE, dejando expresamente a salvo el procedimiento establecido por las Comunidades Autónomas.

d) Respecto de la impugnación de los artículos 26 y 36 LBRL (en la redacción dada, respectivamente, por los apartados 9 y 13 del artículo 1 de la Ley 27/2013), se afirma que el legislador estatal, 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.

La regulación controvertida 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, hay 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 está supondrá un menor coste efectivo. De modo que conservaría la facultad de «adherirse» o «descolgarse» de esta forma de coordinación por lo que su autonomía en nada resultaría afectada. En segundo lugar, hay la intervención de 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 7 de la Ley Orgánica 2/2012. Hay también 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.

En cuanto a la impugnación del artículo 36 LBRL, el Abogado del Estado argumenta que su apartado segundo a) no sería más que la competencia de asistencia, coordinación, cooperación prestación prevista en el apartado primero. No implicaría alteración o menoscabo de las competencias municipales pues ni siquiera prevé o atribuye competencias concretas a las Diputaciones; habría una simple exhortación a la inclusión (no la imposición) de fórmulas de gestión coordinada de servicios. El párrafo primero del artículo 36.2 a) únicamente instaría a la diputación a aprobar un plan anual de cooperación, esto es, un plan para el ejercicio de las facultades de coordinación que son propias de la naturaleza, función y concepción de la entidad local provincial. El párrafo segundo prevé la inclusión en el plan de fórmulas de prestación unificada o coordinada. El párrafo tercero encerraría una invitación al Estado y a las Comunidades Autónomas a tener en cuenta el coste efectivo de la prestación de los servicios y el correcto empleo de los fondos públicos en el otorgamiento de subvenciones. Ello no supondría menoscabo alguno en las competencias municipales. Desarrollaría una posibilidad racional y eficiente directamente enlazada con el artículo 135 CE. A su vez, está prevista la participación del municipio en la elaboración de los planes, lo que rubricaría la ausencia de cualquier afectación en la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada.

Respecto a los reproches que el recurso de inconstitucionalidad dirige a la referencia a las «entidades equivalentes» incluida en los preceptos controvertidos, el Abogado del Estado insiste en que las remisiones que ha efectuado la legislación básica (art. 41 y disposición adicional decimocuarta LBRL; disposición adicional decimosexta de la

Ley 27/2013) en favor del Estatuto y la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias se refieren a aspectos de la organización interna de los Cabildos. El recurso no podría pretender que tales remisiones sirvan para eludir el régimen establecido en las bases estatales dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE.

e) El artículo 57 *bis* LBRL (introducido por el art. 1.17 Ley 27/2013) no vulneraría la reserva de ley orgánica (art. 157 CE) ni los principios de autonomía financiera, suficiencia financiera y cooperación. Habría ya una previsión del mismo tenor que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad (disposición adicional 7 segunda de la Ley general de presupuestos para 2012, citada en el art. 57 *bis* LBRL). Respecto de la ausencia de infracción de la reserva de ley orgánica, el Abogado del Estado afirma que basta la remisión a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional a la hora de justificar que el Estado puede «incidir sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sobre la base de títulos competenciales concretos que requieren la coordinación entre ellos y el artículo 157 CE».

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

Respecto de la alegada vulneración de las competencias estatutarias, el Abogado del Estado se remite a la STC 31/2010, FFJJ 93 y 100, sobre el alcance de los artículos 150 y 160, apartados 1 y 3, EAC.

f) Respecto del artículo 84 *bis* LBRL (en la redacción dada por el art. 1.20 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado se limita a señalar que la Comunidad Autónoma no aporta un solo argumento jurídico que funde la inconstitucionalidad del precepto y que pretende simplemente obtener mediante Sentencia la competencia que el Estatuto de Autonomía no le atribuye.

g) Respecto del artículo 85.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 27/2013), se afirma que el Estado ha ejercido su competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.18 CE) y hacienda general (art. 149.1.14 CE) para garantizar que los entes locales elijan la forma de prestación de los servicios dentro de unos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos; criterios que son lógicos, elementales y acordes con el artículo 135 CE. En consonancia con la doctrina constitucional (STC 143/2013, de 5 de abril, FJ 7), el precepto no coartaría la libertad de organización de la entidad local, limitándose a imponer dos requisitos a la opción favorable a formas prestacionales de carácter empresarial. Uno es material (mayor eficiencia y sostenibilidad de la prestación) y trasunto de los principios de eficacia administrativa (art. 103 CE) y eficiencia (art. 7.2 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 advierte qué ventajas aportaría la constitución de una

entidad pública empresarial o sociedad mercantil local que resultara menos eficiente que la prestación del servicio por la propia entidad.

h) En cuanto a la impugnación de los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL (introducidos por los apartados 18, 19 y 28 respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado razona en primer término no hay un régimen cerrado sobre retribuciones, dedicación y personal eventual, sino topes máximos que dejan espacios al desarrollo autonómico. A su vez, el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 CE es «de configuración legal» y «se circunscribe al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables» (STC 36/2014, de 27 de febrero).

El artículo 75 *bis*, en particular, no habría concretado salarios de forma cerrada y absoluta. Encomienda a la Ley de presupuestos generales del Estado la fijación del límite máximo que pueden percibir los representantes locales atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la entidad local y a la tabla establecida. Será por tanto ese instrumento normativo el que determine límites máximos que, naturalmente, pueden ser reducidos o clasificados en diferentes conceptos retributivos (fijos, variables, dietas, asistencias, gastos de representación) por las Comunidades Autónomas. La Ley se habría apoyado en la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para introducir razonabilidad, cordura y homogeneidad en las retribuciones de los cargos representativos, especialmente en un contexto económico donde la estabilidad financiera, la sostenibilidad y la eficiencia deben guiar la actuación de los poderes públicos.

El artículo 75 *ter* LBRL no implicaría una extralimitación competencial del Estado. Tampoco vulneraría el artículo 23 CE ni la autonomía local constitucionalmente garantizada. Mediante criterios ciertos y seguros racionalizaría la dedicación de los miembros de las corporaciones locales, adaptándola a la verdadera extensión e intensidad de tareas que requiere el municipio y asegurando ahorros de recursos públicos que coadyuvan a la sostenibilidad y suficiencia financiera de la entidad. La disposición utiliza constantemente la expresión «no excederá», lo que implica que las Comunidades Autónomas podrán regular el número concreto de miembros con dedicación exclusiva. La determinación del número máximo de miembros con esa dedicación no forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE, tal como resulta de la STC 30/2012, de 1 marzo. Por último, la regulación preserva la imagen institucional que la conciencia social tiene de las tareas de representación política en el municipalismo español. Nuestro mapa local se compone de municipios que en su mayoría tienen reducidas dimensiones (menos de 20.000 habitantes) y en ellos la participación ciudadana se concibe, no como profesión, sino como dedicación temporal y transitoria.

En fin, tampoco el artículo 104 *bis* LBRL establece un número determinado y cerrado de personal eventual; fija un máximo que puede concretar la normativa de la Comunidad Autónoma y, en su caso, el reglamento orgánico del ente local. Los miembros de las corporaciones locales que tienen la condición de eventuales son empleados públicos, aunque no ostenten la condición de funcionarios públicos o de personal laboral. El Estado contaría con competencia para establecer los rasgos esenciales de estos empleados públicos. Al amparo del título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas podría determinar el número máximo de ellos que puede haber en las entidades locales (se cita la STC 156/2013, de 23 de septiembre).

i) Respecto de la impugnación del artículo 116 *bis* LBRL (introducido por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado razona que el precepto 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 Ley reguladora de las bases de régimen local incluiría así el desarrollo de un precepto que admite incluso el complemento reglamentario, a tenor de la disposición final primera de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. 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 apartado primero del artículo 116 *bis* incluye una regulación más pormenorizada del plan regulado por la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que no lesiona la autonomía local. Refiriéndose al citado dictamen del Consejo de Estado, el Abogado del Estado razona que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de los entes locales se explica en el contexto de una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Corresponde al propio ente local incumplidor concretar las competencias que deben suprimirse que, en todo caso, no podrán ser las ejercidas como propias o por delegación [letra a)]. La gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes ante el incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera [letra b)]. Aparece enunciada con amplitud suficiente para que los entes locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las entidades locales siguen teniendo capacidad para determinar las fuentes y la cuantía del «incremento de ingresos» necesario para financiar los servicios obligatorios [letra c)]. También permanece intacta su capacidad de decisión para la adopción de medidas de «racionalización organizativa» [letra d)], sin perjuicio de la necesidad de contemplar la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio [letra e)] o la fusión con municipios colindantes [letra f)].

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico-financiero (apartado 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 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera). La Ley reguladora de las bases de régimen local coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, por virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general. Respecto de la alegada vulneración del artículo 150 EAC, el Abogado del Estado se remite a anteriores alegaciones y a la STC 31/2010.

j) Respecto de la impugnación de la disposición adicional segunda LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.34 de la Ley 27/2013), la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013 y el artículo 39.5 del texto refundido de la Ley de suelo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013). El Abogado del Estado señala lo siguiente. En cuanto a la primera previsión, entiende que la Comunidad Autónoma no aporta un solo argumento jurídico que funde la inconstitucionalidad del precepto y que pretende simplemente obtener mediante Sentencia la competencia que el Estatuto de Autonomía no le atribuye. Respecto de la segunda nada se alega. La impugnación de la tercera previsión sería, según el Abogado del Estado, sucinta, por lo que poco cabría añadir, salvo recordar el carácter constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de las competencias para regular este ámbito. La medida relativa a la venta de patrimonio local establecida estaría destinada a reducir la deuda financiera y comercial de la entidad local, por lo que sería un instrumento orientado a cumplir los principios constitucionales. Por último, el recurso incurriría en una cierta contradicción al considerar que el artículo 116 *bis* vulnera la competencia autonómica de

tutela al prever la colaboración de la diputación provincial con los municipios y considerar a renglón seguido que la tutela financiera atribuida a la Comunidad Autónoma por el artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo vulnera la autonomía local.

k) 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 de la Ley 27/2013.

l) 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 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 los artículos 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; las previstas en la Ley 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 reguladora de las 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» (artículo 126.3) y a este órgano corresponde «el control y fiscalización de los órganos de gobierno» [artículo 22.2 a)]. No existiría duda sobre la primacía de este órgano representativo; una decisión negativa del pleno 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.

m) El Abogado del Estado se refiere 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 de 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.

n) 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 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. Tales funciones (sobre servicios sociales, educación, asistencia sanitaria e inspección de sanidad) están ya estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas. Éstas están llamadas a ejercer las funciones que les corresponden, que hasta ahora la legislación básica estatal había atribuido a las entidades locales. La Ley se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias sin innovación alguna. La alternativa de que el Estado asumiera tales competencias sí sería inconstitucional. Por otra parte, la atribución de estas funciones se halla supeditada claramente en cada caso a lo que prevean las normas de financiación autonómica y local. Ello sería especialmente aplicable a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, 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.

ñ) Respecto de la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, se parte del reconocimiento del derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución común de obras y servicios determinados de su competencia (artículo 44 LBRL). La indicada disposición transitoria regula las consecuencias del incumplimiento de las características y el régimen jurídico de las mancomunidades. Establece, en particular, que tal incumplimiento es causa de disolución con la finalidad de poner coto a la proliferación de mancomunidades cuyo objeto no está claramente determinado, no se corresponde con los servicios propios de los municipios asociados o se superpone a la competencia propia de otra Administración (p. ej., protección del medio ambiente, asistencia social, asistencia sanitaria, educación, obras). El Estado habría ejercido su competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para exigir, simplemente, la adaptación de esta peculiar entidad local a los fines para los que se concibe; requisito por otra parte común a la atribución de personalidad jurídica a todas las personas jurídicas públicas y privadas. La previsión impugnada no supone la disolución automática ni predetermina su destino, régimen, libertad de los municipios para

mancomunarse o autonomía para elegir la fórmula organizativa supramunicipal. Simplemente pretende reconducir las mancomunidades a su verdadera naturaleza, lo que redundaría en su reforzamiento. Al establecer esta causa de disolución, el Estado no ha establecido un control de oportunidad; no se opone a la Constitución que la Administración de tutela retenga la facultad de aprobación en la medida en que con ello se ejercita un control de legalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 14). La disposición impugnada remite a las Comunidades Autónomas la regulación, iniciación y resolución del procedimiento de disolución, limitándose a prever la incorporación del personal a las entidades que hubieran estado mancomunadas y la subrogación de estas en todos los derechos y obligaciones de la mancomunidad. Tales aspectos se refieren, no al procedimiento administrativo de disolución, sino al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

o) Respecto de la impugnación de la disposición final quinta de la Ley 27/2013, sobre los títulos que darían cobertura a la reforma, nada alega el Abogado del Estado, sin perjuicio de las consideraciones previas ya expuestas sobre el encuadramiento competencial.

9. Por providencia de 18 de julio de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de éste, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 30, 34, 36 y 38; el artículo 2, apartados segundo y tercero, así como las disposiciones adicionales segunda, novena, decimoquinta, decimoséptima, transitorias primera a quinta y undécima y finales cuarta y quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma [arts. 30.3 y 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan)], su autonomía financiera (art. 156 CE), la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, ha sido derogado el texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio (disposición derogatoria única del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre). Ello implica que ha perdido vigencia su artículo 39.5 e), en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013, impugnada en este proceso. El contenido de este precepto ha pasado sin variación alguna al artículo 52.5 e) del Real Decreto Legislativo 7/2015. Ello es indicativo de que aún hoy subsiste la controversia competencial planteada respecto de él por el Gobierno canario, lo que, de acuerdo con la doctrina constitucional, supone que la derogación no entraña en este caso la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación [por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2].

La Ley 27/2013 ha sufrido otras modificaciones que, no obstante, se refieren a preceptos no impugnados por el Gobierno canario, sin que, por tanto, puedan afectar al objeto del presente proceso constitucional. Es el caso del artículo 1.25, que da nueva redacción al artículo 92 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), modificado por el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre; de la disposición transitoria séptima, modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio; y de la disposición final segunda, que añade la disposición adicional vigésima a la Ley 30/1992, derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas [disposición derogatoria única, apartado 2 a)].

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; 44/2017, de 17 de abril;

45/2017, de 17 de abril; 54/2017, de 11 de mayo, y 93/2017, de 6 de julio, resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014), el Gobierno de Andalucía (núm. 1959-2014), el Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014), el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014), diputados del Congreso (núm. 2002-2014), el Parlamento de Andalucía (núm. 2003-2014), el Parlamento de Cataluña (núm. 1996-2014) y el Gobierno de Cataluña (núm. 2006-2014). 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)]; los apartados tercero y cuarto del artículo 104 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013 [STC 54/2017, FJ 4 b)]; 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.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 precitadas SSTC 111/2016, FJ 2 a); 168/2016, FJ 2 a); 180/2016, FJ 3 a); 44/2017, FJ 2 a); 45/2017, FJ 2 a); 54/2017, FJ 2 a), y 93/2017, 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 Gobierno de Canarias. De acuerdo con una pauta no infrecuente (a la que se han ajustado las SSTC 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017, 45/2017, 54/2017 y 93/2017) 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) y al alcance de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9). También los fundamentos jurídicos de la STC 111/2016 relativos a las competencias provinciales (FFJJ 11 y 12); y la doctrina respecto de las reservas de ley orgánica de los artículos 135.5 y 157 CE establecida en las SSTC 41/2016, FFJJ 3 a) y 15, y 111/2016, FJ 4.

c) 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); 44/2017, FJ 2 d); 45/2017, FJ 2 d); 54/2017, FJ 2 d), y 93/2017, FJ 2 d), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen.

(i) Se recurren los artículos 3.2 y 24 *bis* LBRL (que proceden de los apartados segundo y séptimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013, sobre las 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.3 de la Ley 27/2013. En lo demás, hay que tener en cuenta que las

SSTC 41/2016, FJ 7 b) y c); 111/2016, FJ 2 d), y 54/2017, FJ 2 d), han declarado que los preceptos controvertidos hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE, rechazando la invasión competencial que denuncia ahora también el Gobierno de Canarias. Corresponde, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en aquellas Sentencias.

(ii) Se impugnan varios preceptos reguladores de las competencias locales, en general, y municipales, en particular: artículos 7, 25 y 27 LBRL, en la redacción dada por los apartados tercero, octavo y décimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional novena de la Ley 27/2013. Las SSTC 41/2016, FFJJ 10, 11 b), 12 a), b) y c), y 54/2017, FFJJ 2 d) y 3, han abordado, desestimándolos, varios motivos de inconstitucionalidad que reitera ahora el Gobierno de Canarias: extralimitación del artículo 149.1.18 CE y vulneración de autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Corresponde, en consecuencia, volver a desestimar estos motivos por remisión a las indicadas Sentencias.

No obstante, el Gobierno de Canarias desarrolla varios motivos de impugnación respecto de los artículos 7.4 y 27 LBRL, así como de la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, que, no habiéndose planteado en aquellas Sentencias, habremos de abordar específicamente más adelante.

(iii) Respecto del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 de la Ley 27/2013), el recurso alega que incurriría 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.

No obstante, el Gobierno de Canarias ha planteado dos nuevos motivos impugnatorios respecto del apartado primero. Responderemos a ellos después.

(iv) Se recurre el artículo 26.2 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013), sobre la «coordinación» (voluntaria) de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes. Según hemos precisado ya, la impugnación ha perdido objeto en lo relativo a los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.». En lo demás, corresponde desestimar la impugnación por remisión a la STC 111/2016, FJ 12 d), que ha dado respuesta a reproches análogos.

No obstante, el Gobierno de Canarias desarrolla un nuevo motivo de impugnación respecto de los incisos «Diputación provincial o entidad equivalente» y «Diputaciones o entidades equivalentes» del artículo 26 LBRL, que habremos de abordar específicamente.

(v) También el artículo 36 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley 27/2013) ha sido impugnado por motivos ya examinados en la STC 111/2016, FJ 12 c). Esta Sentencia llevó a cabo una interpretación de conformidad del apartado segundo a), párrafo segundo, del precepto controvertido que debe tenerse aquí por reproducida.

Ahora bien, el presente recurso razona por vez primera la inconstitucionalidad del apartado primero h) y de los incisos «Diputación o entidad equivalente» y «Diputaciones o entidades equivalentes» del apartado segundo. Más adelante responderemos a estos motivos.

(vi) Se impugna el artículo 85.2 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013), sobre formas de gestión de los servicios públicos locales por motivos (vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local) ya desestimados por la STC 41/2016, FJ 14, a la que nos remitimos.

(vii) Se impugnan los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL, introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, sobre topes con relación a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales, los trabajadores con dedicación exclusiva y el personal eventual. Ya hemos señalado que la impugnación ha perdido objeto en lo que atañe a los apartados 3 y 4 del artículo 104 *bis* LBRL. Procede

desestimarla en lo demás por remisión a la STC 54/2017, FJ 4, que descartó que el Estado hubiera desbordado su competencia para adoptar bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

(viii) También el artículo 116 *bis* LBRL (introducido por el art. 1.30 de la Ley 27/2013), sobre el plan económico-financiero de las corporaciones locales, ha sido impugnado por motivos de inconstitucionalidad ya desestimados en las SSTC 41/2016, FJ 15, y 180/2016, FJ 8, a las que nos remitimos.

(ix) La letrada autonómica recurre la disposición adicional novena LBRL (en la redacción dada por el art. 1.36 de la Ley 27/2013) por varios motivos (infracción de la reserva de ley orgánica ex artículo 135 CE y extralimitación del artículo 149.1.18 CE con vulneración consecuente de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas) que ya han abordado, desestimándolos, las SSTC 111/2016, FJ 4, y 54/2017, FJ 6. Procede, en consecuencia, volver a desestimarlos por remisión a las indicadas Sentencias.

Ahora bien, respecto de las facultades que el apartado segundo atribuye al interventor de la corporación local, el Gobierno canario desarrolla un nuevo motivo de impugnación, que responderemos más adelante.

(x) Se impugnan los artículos 213 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 segundo y tercero, respectivamente, del artículo 2 de la Ley 27/2013, por motivos de impugnación (todos vinculados a la garantía constitucional de la autonomía local) que ya han examinado y desestimado las SSTC 111/2016, FJ 5; 44/2017, FJ 3, y 93/2017, FJ 5, a las que, en consecuencia, nos remitimos.

(xi) La disposición adicional decimoquinta 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 debe tenerse aquí por reproducida.

(xii) Se impugna la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, sobre las mancomunidades, por extralimitación de la competencia estatal en materia de bases de régimen local (art. 149.1.18 CE) y vulneración consecuente de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Ya hemos declarado que esta impugnación ha perdido objeto en lo que atañe al inciso «el Órgano de Gobierno de» incluido en su párrafo tercero [STC 41/2016, FJ 8 b)]. En lo demás, cabe desestimar este motivo de impugnación por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 8 b); 45/2017, FJ 4, y 54/2017, FJ 3 e), que lo abordan específicamente.

No obstante, respecto de este mismo precepto, el Gobierno de Canarias desarrolla otro motivo de impugnación (vulneración de la prohibición de retroactividad de disposiciones restrictivas de derecho individuales ex art. 9.3 CE), al que responderemos después.

3. Entrando ya a examinar las impugnaciones restantes, comenzaremos con la basada en el artículo 9.3 CE. Abordaremos después, por este orden, las fundadas en algunas reservas de ley orgánica previstas en la Constitución (arts. 135.5 y 157.3) y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Conforme a la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, «en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución». Según el Gobierno canario, esta previsión vulneraría la prohibición constitucional de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE) por establecer como causa de disolución la falta de adaptación a una previsión (art. 44 LBRL) que ya estaba en vigor y que no se ha visto afectada por la Ley 27/2013.

La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 asocia una nueva consecuencia jurídica (la disolución de mancomunidades) al incumplimiento de una obligación

preexistente (la adaptación de los estatutos de las mancomunidades al artículo 44 LBRL). Ahora bien, la previsión impugnada no impone la disolución de todas las mancomunidades cuyos estatutos no estuvieran adaptados al artículo 44 LBRL a la entrada en vigor de la Ley 27/2013. Las mancomunidades cuentan con seis meses para realizar la adaptación que impide incurrir en esta nueva causa de disolución. La previsión controvertida no incide, pues, «en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores» (STC 30/2016, de 18 de febrero, FJ 5, y, refiriéndose a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, STC 93/2017, FJ 4).

No siendo retroactiva, la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 no puede lógicamente vulnerar la prohibición constitucional de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Consecuentemente, sin necesidad de más consideraciones, podemos desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

4. El Gobierno canario impugna varios preceptos de la Ley 27/2013 por considerar que incumplen las reservas de ley orgánica previstas en los artículos 135.5 y 157.3 CE y vulneran la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE).

a) El artículo 13.1 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013, se refiere a la creación y supresión de municipios, así como a la alteración de sus lindes. El régimen de tales decisiones sigue confiado a la «legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local», exigiéndose ahora, además de la audiencia a los municipios interesados y el dictamen del órgano consultivo superior correspondiente, el «informe de la Administración que ejerza la tutela financiera». El Gobierno autonómico recurrente subraya la conexión de este informe con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135.1 CE). Se trataría de una previsión sin el rango de ley orgánica que la Constitución exige siempre que el Estado desarrolla ese principio constitucional (art. 135.5 CE).

La doctrina constitucional ha descartado «un entendimiento expansivo del artículo 135.5 CE en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» [STC 41/2016, FJ 3 a)]. Ha subrayado en este sentido «la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo» (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3).

El procedimiento de fusión de municipios es un contenido típico de la materia «régimen local» cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas en el marco de las coordenadas básicas que establezca el Estado ex art. 149.1.18 CE (STC 41/2016, FJ 6). La previsión de un informe relativo a las cuentas municipales es una de esas coordenadas, que puede adoptarse mediante ley ordinaria sin que ello suponga en modo alguno vulneración del artículo 135.5 CE.

Procede, pues, desestimar este motivo de impugnación del artículo 13.1 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013.

b) La disposición adicional novena de la Ley 27/2013 establece una obligación de adaptación a «esta Ley» de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas» o «distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» de la Ley reguladora de las bases de régimen local. La adaptación se refiere así a instrumentos de cooperación «relativos a competencias, tanto ejercidas por el ente local a título de delegación, como las atribuidas como propias mediante cláusula general; quedan al margen las competencias “propias específicas”, esto es, las que el Estado y las Comunidades Autónomas hayan atribuido específicamente mediante norma de rango legal (art. 25 LBRL)» [SSTC 54/2017, FJ 3 d), y 93/2017, FJ 4]. Tales instrumentos «quedarán sin efecto» si el Estado y las Comunidades Autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014. Según el Gobierno canario, la indicada obligación y las consecuencias de su incumplimiento vulnerarían la reserva de

ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE).

La obligación de adaptación a la Ley 27/2013 de aquellos instrumentos de cooperación constituye una previsión básica que, no por responder a los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, debe tener necesariamente carácter de ley orgánica. La extinción, antes de determinada fecha, de aquellos instrumentos constituye a su vez «una medida coyuntural, que, en cuanto tal, queda al margen del desarrollo orgánico del principio de estabilidad presupuestaria que exige el artículo 135.5 CE» (STC 111/2016, FJ 4, en relación con la disolución de entidades instrumentales prevista en la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, sobre «redimensionamiento del sector público local»).

En cuanto a la queja de vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, aunque «adolece de imprecisión», «está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el art. 27.6 LBRL, en particular», conforme al que «la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación» [SSTC 41/2016, FJ 11 c), 54/2017, FJ 3 d), y 93/2017, FJ 4]. La previsión controvertida, «estando relacionada con la suficiencia financiera del municipio (art. 142 CE) y destinada a garantizar la efectividad de normas comunes de la actividad de las distintas haciendas que aseguran los principios constitucionales de eficacia y economía, si no se encuadra en el art. 149.1.14 CE [SSTC 233/1999, FJ 4 b), y 130/2013, FJ 9], resulta claramente amparada por el art. 149.1.18 CE» [STC 41/2016, FJ 11 c)].

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no está exenta de límites. Cabe contar entre ellos los que resultan de «las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa» (entre muchas, STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2) y a garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. De modo que la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, aunque pueda llegar a afectar a la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas, lo hace legítimamente, sin vulneración del artículo 156.1 CE.

A este respecto, la STC 156/2016, de 22 de diciembre, FJ 4, apeló a la garantía constitucional de la suficiencia financiera de las corporaciones locales (art. 142 CE) para desestimar la impugnación de un mecanismo que entraña un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En particular, declaró lo siguiente al abordar una previsión que autoriza al Estado a retener cantidades a satisfacer del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas para atender deudas contraídas por éstas con las entidades locales: «A este respecto conviene recordar que la suficiencia financiera es uno de los principios centrales que informan el sistema de financiación de las entidades locales (art. 142 CE). La «autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 13, con cita de otras). Para las entidades locales el principio de suficiencia financiera tiene además particular relevancia, dada la mayor limitación de su poder tributario. La Constitución no les garantiza una autonomía económico-financiera ni, por tanto, asegura que dispongan de medios propios (patrimoniales y tributarios) suficientes para el cumplimiento de sus funciones [SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 15 a), y 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7], a diferencia de lo que sucede con las haciendas autonómicas (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). Son, por ello, entes con mayor dependencia financiera del Estado. De ahí que, como también hemos destacado, corresponda en última instancia a éste la garantía de dicha suficiencia financiera, en el marco de las disponibilidades presupuestarias (por todas, con cita de otras, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22) y en el ejercicio de sus competencias de coordinación entre las diferentes haciendas

públicas (art. 149.1.14 CE). Por lo expuesto, la medida recurrida no vulnera los principios de suficiencia ni de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas».

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de la disposición adicional novena de la Ley 27/2013.

c) El artículo 27 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013, regula la delegación de competencias en los municipios. Conforme a su apartado sexto, párrafo segundo, «el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla». Según el Gobierno autonómico recurrente, esta previsión vulneraría la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El artículo 157.3 CE reserva a la ley orgánica la regulación de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas. Esta «Ley Orgánica –que en la actualidad es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980– aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye» (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2). El régimen que permite al Estado compensar las deudas de las Comunidades Autónomas con créditos de los que son acreedores otros sujetos o el propio Estado está cubierto por esta reserva de ley orgánica. Así lo ha declarado la STC 41/2016, FJ 16 c), con relación al artículo 57 *bis* LBRL, que fue declarado inconstitucional porque, careciendo del rango de ley orgánica, autorizaba al Estado a aplicar retenciones a las Comunidades Autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que eran acreedores los entes locales.

El artículo 27.6 LBRL recoge un supuesto de compensación de créditos entre distintas instancias políticas, pero, en realidad, no afecta a las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas ni, por tanto, penetra en ámbitos materiales que debieran regular sólo las leyes orgánicas (art. 157.3 CE). Autoriza a los entes locales a compensar unilateralmente sus deudas financieras frente a las Comunidades Autónomas con los créditos incumplidos por estas; regula de este modo relaciones financieras de los entes locales con las Comunidades Autónomas y, por tanto, relaciones que la ley ordinaria puede reglamentar, quedando claramente al margen del ámbito objetivo reservado a la ley orgánica del artículo 157.3 CE.

Por lo demás, leyes ordinarias vienen regulando pacíficamente supuestos de compensación de deudas recíprocas, bien de las Comunidades Autónomas y los entes locales, bien del Estado y los entes locales. Así, el artículo 109 LBRL, ya en su redacción original, preveía: «La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social y cualesquiera entidades de Derecho público dependientes de las anteriores tengan respectivamente con las Entidades Locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles». Del mismo modo, la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, que es también una previsión carente de carácter orgánico, autoriza al Estado a compensar las deudas firmes contraídas con él por las entidades locales «con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer su participación en los tributos del Estado».

Por otra parte, ya hemos recordado que las medidas estatales destinadas a desarrollar la garantía constitucional de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE) pueden funcionar como límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La STC 41/2016, FJ 11 a), ha declarado, en particular, que las previsiones del artículo 27.6 LBRL hayan cobertura en el artículo 149.1 CE. Estando directamente destinadas a garantizar la suficiencia financiera del municipio, son «bases del régimen local cuando no normas sobre haciendas locales ex artículo 149.1.14 CE». La STC 233/1999, de 16 de diciembre, señaló en este sentido que «ha de entenderse dictado en el ejercicio de la

competencia básica del Estado en materia de hacienda local» el régimen de compensación de créditos recíprocos previsto en la precitada disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Según declaró, responde al «fin de simplificar las relaciones (consideradas desde la perspectiva presupuestaria) entre la Administración estatal y local en el plano financiero. Se trata de evitar así una innecesaria reiteración de procedimientos administrativos en garantía de los principios constitucionales de eficacia y coordinación que, con carácter general, deben presidir las relaciones entre las Administraciones públicas (art. 103.1 C.E.), sin que una previsión de este tipo tenga por qué afectar en sí misma a la suficiencia financiera de las Haciendas locales, también constitucionalmente garantizada» [FJ 41 c)].

Procede, pues, descartar que el artículo 27.6 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 Ley 27/2013, vulnere los artículos 157.3 y 156.1 CE.

5. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias impugna varios preceptos de la Ley 27/2013 por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).

a) Los artículos 13.1 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013) y 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013) prevén la intervención de una Administración de nivel territorial superior –la que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales– en determinadas decisiones municipales. La intervención prevista consiste en un informe sobre la creación y supresión de municipios o sobre la alteración de sus términos (art. 13.1 LBRL); y en la autorización de la decisión del Ayuntamiento de emplear patrimonio público del suelo para reducir su deuda comercial y financiera [art. 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo]. Ello vulneraría la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

La garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) 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), y 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 los artículos 13.1 LBRL y 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo, al prever la intervención de otras instancias territoriales en asuntos de interés municipal, han respetado la garantía constitucional de la autonomía local.

El informe previsto en el artículo 13.1 LBRL, configurado como preceptivo, pero no vinculante, se refiere a las consecuencias que las decisiones relativas al mapa municipal tienen sobre la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria, lo que reviste una trascendencia de inequívoco alcance supramunicipal. En realidad, el legislador básico ha reforzado la autonomía municipal al encomendar la decisión favorable a la fusión a los propios municipios (apartados 4 y 6), sin que tenga ya que contar con la aprobación de la Administración autonómica [STC 41/2016, FJ 6 b)].

La autorización prevista en el artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo constituye, en principio, una intervención más penetrante desde la perspectiva de la autonomía municipal; supone a la postre que la Comunidad Autónoma correspondiente puede impedir que el ayuntamiento reduzca su deuda comercial y financiera con cargo al patrimonio municipal del suelo, integrado por los bienes, recursos y derechos adquiridos en virtud del deber de cesión de suelo vinculado a las actuaciones de transformación urbanística. Ahora bien, no puede perderse de vista que el legislador ha configurado históricamente el patrimonio público del suelo como un conjunto de bienes y derechos separado y vinculado a destinos específicos, como la construcción de viviendas protegidas, la protección de espacios naturales o la preservación de bienes culturales. El artículo 52.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, al igual que el derogado artículo 39.1 del texto refundido de la Ley de suelo, dispone en este sentido que «los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo» deberán «ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a)»; podrán «ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana».

El artículo 39.5 del texto refundido de la Ley de suelo amplía en cierto modo el margen de maniobra de los ayuntamientos respecto de su patrimonio público del suelo al permitir un destino distinto (reducción de la deuda comercial y financiera municipal), aunque lo haga de modo excepcional, con sujeción a determinados requisitos y exigiendo en todo caso que el importe efectivamente dispuesto para esa finalidad sea repuesto en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por el pleno de la corporación. Los límites impuestos a la decisión municipal, en general, y la intervención autorizatoria de la Administración que ejerza la tutela financiera del ente local, en particular, sirven, pues, a la preservación del patrimonio municipal del suelo y, en última instancia, a los intereses supralocales (sociales, medioambientales, culturales) que justifican su regulación como un patrimonio público separado vinculado a finalidades determinadas.

Corresponde, en consecuencia, descartar que los artículos 13.1 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013) y 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013) vulneren la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

b) La disposición adicional novena.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, se refiere a las entidades instrumentales dependientes de las corporaciones locales que se hallen en situación de desequilibrio financiero. Dispone que, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley, deberán aprobar un plan de corrección del desequilibrio «previo informe del órgano interventor de la Entidad local». Según el Gobierno canario, la asignación de ese informe al órgano interventor vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).

Las funciones de «control interno, en sus distintas modalidades (intervención, control financiero, incluida la auditoría de cuentas, y control de eficacia), son perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local» (STC 44/2017, FJ 4, citando la STC 111/2016, FJ 5). La STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 10, al abordar el control de eficacia que el artículo 136 LBRL atribuye al interventor municipal, declaró que ni el control interno «ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el artículo 31.2 CE». Por lo demás, la STC 41/2016, FJ 14, se ha apoyado en este argumento para descartar, igualmente, que la nueva redacción del

artículo 85.2 LBRL vulnera el artículo 137 CE por prever un informe del interventor local sobre sostenibilidad financiera.

Tal conclusión es extensible al informe que la disposición adicional novena.2 LBRL asigna al interventor. Refiriéndose a las cuentas desequilibradas de entidades instrumentales de las corporaciones locales y configurado como presupuesto de la aprobación del correspondiente plan de corrección, es evidente que responde a intereses de alcance supralocal sin vulnerar en modo alguno la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).

Corresponde, en consecuencia, desestimar este motivo de impugnación.

c) El texto original del artículo 27.1 LBRL disponía que pueden delegar competencias en los municipios «la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales». La nueva redacción, dada por el artículo 1.10 Ley 27/2013, dispone que «el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias». Al mencionar solo al Estado y a las Comunidades Autónomas, el precepto podría interpretarse como una prohibición de que otras entidades locales, entre ellas, los Cabildos canarios, deleguen competencias en los municipios de su ámbito territorial. Ello vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).

El artículo 27 LBRL no es estrictamente la norma que habilita la delegación de competencias municipales. Las diputaciones provinciales, los cabildos, los consejos insulares y las Comunidades Autónomas pueden hacer uso de esta técnica organizativa como consecuencia del reconocimiento constitucional de su autonomía; «la potestad de autoorganización» es «inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada» en el artículo 137 CE (entre muchas, STC 111/2016, FJ 11). Los artículos 137, 140 y 141 CE habilitan directamente a estas instancias políticas a celebrar acuerdos de delegación con los municipios, sin perjuicio de que el legislador competente pueda imponer límites y requisitos. El sentido del artículo 27 LBRL es, precisamente, introducir condiciones al empleo de esta técnica de relación interadministrativa; condiciones que responden al principio de autonomía municipal (p. ej., el requisito de la aceptación por parte del municipio interesado o la exigencia de que la delegación vaya acompañada de la correspondiente financiación) o a los mandatos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (p. ej., la previsión de que «la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»).

Consecuentemente, la nueva redacción, aunque no mencione ya a «otras Entidades locales», en modo alguno puede interpretarse como una norma destinada a prohibir que las diputaciones, los cabildos o los consejos insulares deleguen competencias en los municipios de su ámbito territorial. Corresponde, por tanto, descartar que el artículo 27.1 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013, vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE).

d) El artículo 36.1 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, recoge una serie de competencias propias de la diputación, que incluye «el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios», así como la oferta de colaboración para una gestión coordinada más eficiente, cuando esos «costes sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados» directamente por la provincia [letra h)]. El recurso no discute esta segunda tarea; más aún, la juzga «irreprochable» desde el punto de vista de la autonomía municipal. Sin embargo, la nueva competencia provincial de seguimiento de los costes efectivos de los servicios municipales sería contraria a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE).

La indicada oferta de colaboración entra en juego, justamente, cuando la diputación provincial ha detectado la posibilidad de una gestión municipal más eficiente con ocasión del desarrollo de la competencia que aquí se discute: el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios. El recurso incurre pues en cierta contradicción cuando juzga irreprochable desde la perspectiva de la autonomía local la atribución a la diputación provincial de aquella función colaboradora al tiempo que considera que un

elemento indispensable de su ejercicio –el seguimiento de los costes de los servicios municipales– es contrario a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

En todo caso, el seguimiento de aquellos costes se traduce en comprobaciones que no suponen por sí una intromisión en las decisiones del municipio sobre la organización de sus servicios. Por lo demás, tal seguimiento permite obtener y analizar datos y, con ello, facilitar «la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía». Así lo ha declarado la STC 111/2016, FJ 12 b), para descartar que vulneren la garantía constitucional de la autonomía local las obligaciones que el artículo 116 *ter* LBRL impone a los entes locales (calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios –que una orden ministerial habrá de desarrollar– y comunicar el cálculo resultante al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas para su publicación).

Consecuentemente, corresponde desestimar la impugnación del artículo 36.1 h) LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013.

6. Las impugnaciones restantes constituyen denuncias de invasión de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Examinaremos la impugnación de los artículos 7.4 y 13.1 y la disposición adicional segunda LBRL (en la redacción dada por los apartados 3, 5 y 34, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como del artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013) y la disposición adicional segunda.3 de la Ley 27/2013.

a) Los artículos 7.4 y 13.1 LBRL y 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo encomiendan determinados informes y autorizaciones a la Administración «que tenga atribuida [o «ejerza»] la tutela financiera» de las entidades locales, sin llegar a concretar si tal Administración es la General del Estado, la de la Comunidad Autónoma u otra instancia territorial (p. ej., consejos o cabildos insulares respecto de los municipios de su ámbito territorial): el informe vinculante sobre sostenibilidad financiera del que depende que los entes locales puedan ejercer competencias distintas de las delegadas o atribuidas mediante regulación legal específica (art. 7.4 LBRL); un informe sobre la creación y supresión de municipios o sobre la alteración de sus lindes, que, según hemos señalado ya, es una nueva exigencia procedimental, añadida a la audiencia a los municipios interesados y al dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior equivalente (art. 13.1 LBRL); y la autorización de la decisión del ayuntamiento de emplear patrimonio público del suelo para reducir su deuda comercial y financiera [art. 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo]. Las demás previsiones controvertidas concretan quién es esa Administración en lo que atañe a los entes locales de dos específicas Comunidades Autónomas: Navarra y País Vasco. Establecen que el informe sobre sostenibilidad financiera del artículo 7.4 LBRL y otros aspectos de la tutela financiera corresponden a la Comunidad foral (disposición adicional segunda.3 de la Ley 27/2013) y a las «instituciones competentes» del País Vasco (disposición adicional segunda.5 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.34 de la Ley 27/2013). La no impugnada disposición adicional octava del texto refundido de la Ley de haciendas locales (en la redacción dada por el artículo 2.4 de la Ley 27/2013) identifica específicamente a las diputaciones forales vascas como Administraciones competentes para la tutela financiera de la actividad municipal.

Según el Gobierno de Canarias, la interpretación sistemática de estos preceptos podría dar a entender que el Estado es quien habrá de emitir aquellos informes y autorizaciones, salvo en los casos en que la propia la Ley 27/2013 o los Estatutos de Autonomía hayan atribuido específicamente a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los entes locales de su ámbito territorial. La referencia a la Administración «que tenga atribuida [o «ejerza»] la tutela financiera» serviría de este modo para afianzar en el nivel central aquellas tareas de gestión o ejecución, sin perjudicar a las Comunidades Autónomas que tienen expresamente salvaguardada la tutela financiera de los entes locales. Ni la Ley 27/2013 ni el Estatuto de Canarias señalan expresamente que la tutela financiera de los entes locales canarios corresponde a esta Comunidad Autónoma, por lo

que, de acuerdo con esta interpretación, correspondería al Estado evacuar los informes y autorizaciones previstos en los artículos 7.4 y 13.1 LBRL y 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo y, con ello, intervenir en decisiones ejecutivas sobre competencias locales, mapa municipal y patrimonio público del suelo. Ello supondría, a la postre, una invasión de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se extienden a todos los actos de ejecución en materia de régimen local (art. 32.4 EACan).

b) Entrando ya a resolver la impugnación planteada, hay que comenzar advirtiendo en ella una intención preventiva frente a futuras e hipotéticas vulneraciones de competencias autonómicas. Lo cierto es, sin embargo, que los artículos 7.4 y 13.1 LBRL y 39.5.e) del texto refundido de la Ley de suelo no constituyen normas que atribuyan competencias sino, como con toda claridad expresa el último párrafo del apartado 4 del artículo 7 LBRL, normas de pura y simple remisión: «En todo caso –dice ese precepto– el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Por otra parte, la circunstancia de que la Ley 27/2013 (disposición adicional segunda.3 y artículo 1.34, que da nueva redacción a la disposición adicional segunda LBRL) haya especificado que las referidas funciones corresponden a Navarra y País Vasco, no puede significar, como entiende la Letrada recurrente, que el Estado haya pretendido invadir las competencias de ejecución en materia de régimen local de las demás Comunidades Autónomas.

No puede extrañar que la Ley 27/2013 se refiera específicamente a la Comunidad foral y a los territorios históricos si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la garantía constitucional de la foralidad (disposición adicional primera CE), la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (art. 46, sobre facultades en materia de Administración local) y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en particular, el artículo 37, sobre los territorios históricos) han podido, dentro de ciertos límites y con diferencias entre sí, atribuir competencias de las que no disponen las demás Comunidades Autónomas (nos remitimos, para Navarra, a la reciente STC 180/2016, FFJJ 4 y 5; y para el País Vasco, a las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FFJJ 2 a 6, y 214/1989, FJ 26). En consecuencia, es posible que preceptos básicos que obligan a la generalidad de las Comunidades Autónomas supongan un exceso respecto de ese plus competencial vinculado a los «derechos históricos de los territorios forales» (disposición adicional primera CE) y sean, por tanto, inaplicables en Navarra y País Vasco. De ahí que el legislador estatal haya valorado la conveniencia de establecer cláusulas de excepción, adaptación o aplicación singularizada como las impugnadas. En términos de la STC 214/1989, FJ 26: «Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional [de la foralidad] comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado».

En cualquier caso, no cabe interpretar el reconocimiento explícito por parte del Estado de que a él no le corresponde la tutela financiera de los municipios vascos y navarros como una particularidad exclusivamente foral, no extensible en cuanto a tal a la Comunidad Autónoma de Canarias. A la vista de la doctrina constitucional examinada, resulta indiscutible, en primer lugar, que el artículo 149.1 CE no ha reservado al Estado la ejecución del régimen local, en general, ni la tutela financiera de los entes locales, en particular, y, en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, que todos los Estatutos –no solo los que se benefician del plus competencial derivado de la garantía constitucional de la foralidad– pueden atribuir esas competencias a sus respectivas Comunidades Autónomas.

Consecuentemente, la referencia a la Administración «que tenga atribuida [o «ejerza»] la tutela financiera» de los entes locales no puede interpretarse como una fórmula alambicada mediante la cual la Ley 27/2013 consigue residenciar en el nivel central la facultad de intervenir en decisiones administrativas o ejecutivas que afectan al mapa local canario (art. 13.1 LBRL), así como autorizar caso a caso la ampliación de las competencias de la corporación que lo solicite (art. 7.4 LBRL) y la utilización del patrimonio público del suelo para reducir deuda municipal [art. 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo].

Corresponde, en consecuencia, descartar la interpretación propuesta por el Gobierno canario y, con ello, desestimar este motivo de impugnación de los artículos 7.4 y 13.1 y la disposición adicional segunda LBRL (en la redacción dada por los apartados 3, 5 y 34, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como del artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013) y la disposición adicional segunda.3 de la Ley 27/2013.

7. Conforme al apartado segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, «la Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local». Según la Letrada autonómica, tal precepto, leído a la inversa, supone que las demás Comunidades Autónomas no pueden atribuir competencias propias fuera de los ámbitos materiales enunciados en el artículo 25.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013. Ello vulneraría las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

El artículo 25.2 LBRL es nada más que «una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local». Así lo ha declarado la STC 41/2016, FJ 10, que insistió en que el artículo 25.2 LBRL no impide que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias fuera de las materias enumeradas; pretende que los municipios dispongan de competencias propias al menos («en todo caso») en esas materias. Consecuentemente, «en los ámbitos excluidos del listado del artículo 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía» (STC 41/2016, FJ 10).

Tal interpretación «resulta del tenor literal del artículo 25.2 LBRL» y de otras previsiones (arts. 2.1 y 7.1 LBRL). No es solo que «fluya con naturalidad»; «es que la opuesta que propone el recurso es imposible en ausencia de una determinación legal inequívoca en ese sentido y, además, manifiestamente contraria al sistema constitucional de distribución competencial»: el Estado solo puede prohibir la atribución de competencias propias en el nivel local «cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate»; «en materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden ... prohibir que el nivel local las desarrolle» [STC 41/2016, FFJJ 10, 12 a) y 13 c)].

A la vista del significado y alcance del artículo 25 LBRL, la impugnación queda desprovista de todo fundamento. En modo alguno puede interpretarse que la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013 viene a prohibir a la generalidad de las Comunidades Autónomas la atribución de competencias municipales propias fuera de un elenco cerrado de ámbitos materiales, si el artículo 25.2 LBRL dispone expresamente todo lo contrario (en el mismo sentido, respecto de otras previsiones de la Ley 27/2013: STC 54/2017, FJ 3).

En consecuencia, corresponde descartar que la disposición adicional segunda, apartado segundo de la Ley 27/2013, haya vulnerado las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

8. El apartado 1 del artículo 36 LBRL se refiere a las «competencias propias de la diputación o entidad equivalente». El apartado siguiente establece que «las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales». El artículo 26, apartado tercero, LBRL dispone en el mismo sentido que «la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos». En fin, el apartado segundo de este artículo se refiere a las facultades de

coordinación (voluntaria) respecto de determinados servicios municipales de «la Diputación provincial o entidad equivalente».

El Gobierno canario impugna estas referencias a las «entidades equivalentes» a la diputación provincial. Esta expresión daría pie a la interpretación de que la Ley 27/2013 equipara los cabildos insulares a las diputaciones provinciales en contra del «hecho insular» (arts. 22.2 y 55 EACan) y de su condición tanto de ente local como de institución autonómica (art. 8.2 EACan). En particular, la referencia podría distorsionar la prelación de fuentes resultante del artículo 41.1 LBRL y de la disposición adicional decimosexta.1 de la Ley 27/2013, que se remiten al Estatuto y a la legislación específica de la Comunidad Autónoma. Por todo ello, el Estado habría vulnerado las competencias estatutarias de Canarias, desconociendo la coordinación insular de los servicios municipales regulada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas canarias.

Además de los preceptos impugnados, otros artículos de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, emplean la expresión «entidad equivalente» a la diputación provincial: el artículo 13.5, implicando a esta entidad en la coordinación y supervisión de los procesos de fusión de municipios; el artículo 27.2, precisando que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden solicitar su asistencia en supuestos de delegación de competencias en los municipios; el artículo 75 *bis*, refiriéndose al régimen de dedicación y retribuciones de sus concejales y presidentes; y el artículo 116 *bis*, previendo su colaboración en la elaboración y aplicación de los planes económico-financieros. Incluyen también la expresión la disposición adicional decimoquinta del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (introducida por el artículo 2.5 de la Ley 27/2013) y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, además de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013, declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 41/2016.

Estas previsiones recogen la expresión «entidad equivalente» a la diputación provincial para hacer referencia a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y a los denominados entes locales «intermedios», esto es, instancias políticas de ámbito territorial superior al municipal e inferior al autonómico. Así lo aclara el preámbulo de la Ley 27/2013 al declarar su intención de «reforzar el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes» a través, precisamente, de las competencias y servicios mínimos regulados en los impugnados artículos 26 y 36 LBRL (en la redacción dada por los apartados 9 y 13, respectivamente, del artículo 1.13 Ley 27/2013). Por lo demás, la propia Ley reguladora de las bases de régimen local señala expresamente que las competencias de las diputaciones provinciales corresponden a las Comunidades uniprovinciales, incluida la foral de Navarra (art. 40), y a entidades locales intermedias tales como los territorios históricos vascos (disposición adicional segunda), los consejos insulares de Baleares (art. 41.3) y los cabildos insulares canarios (art. 41.1).

A través de la expresión «entidades equivalentes» el legislador básico viene, pues, a asimilar los cabildos canarios a las diputaciones provinciales por su condición de ente local supramunicipal. Tal equiparación se afirma a efectos competenciales para asegurar a los cabildos el mínimo funcional de las diputaciones sin rechazar ni limitar la posibilidad de que la Comunidad Autónoma atribuya tareas adicionales. Consecuentemente, la asimilación señalada no impide que los cabildos ejerzan las «funciones que les sean reconocidas como propias» y las «que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento» (art. 23.4 EACan). No produce, por tanto, la «degradación» que denuncia el recurso.

Más aún, la Ley 27/2013 ha previsto que «la aplicación de esta Ley a los Cabildos Insulares Canarios se realizará en los términos previstos en su legislación específica» (disposición adicional decimosexta.1), tal como recuerda la STC 54/2017, FJ 4 b). Esta Ley se abre así al Estatuto y leyes canarios y, más precisamente, prevé su propia inaplicación si llegara a entrar en contradicción con la «legislación específica» de esta Comunidad en lo que afecta a la organización y competencias insulares. Se amplía de este

modo la remisión al Derecho canario incluida en el artículo 41.1 LBRL, conforme al que, a este respecto, resulta aplicable el «régimen especial» previsto en la disposición adicional decimocuarta LBRL y supletoriamente el régimen de las Diputaciones provinciales, todo ello «sin perjuicio de lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Canarias».

La STC 132/2012, de 19 de julio, FJ 4, se ha referido al artículo 41.1 LBRL y a la similar previsión establecida para los Consejos insulares de Baleares (art. 41.3 LBRL), señalando que a su través la Ley reguladora de las bases de régimen local impone su propio desplazamiento en beneficio del régimen competencial y organizativo previsto en el Estatuto autonómico: «De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia “en forma de Cabildos o Consejos” (art. 141.4 CE), el artículo 41.3 LBRL determina expresamente que los Consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el artículo 41.1 LBRL respecto de los Cabildos insulares canarios) “a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares”. Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el artículo 41.3 LBRL para la regulación de los Consejos insulares sólo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el artículo 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los Consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como “instituciones autonómicas propias” [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de “atender a la singularidad del sistema institucional” establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía hay que vincularla a la “peculiaridad” de esas Comunidades (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7)».

Consecuentemente, la Ley 27/2013, lejos de invadir las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y de desconocer sus peculiaridades institucionales, ha previsto su propio desplazamiento en beneficio de la «legislación específica» sobre organización y competencias de los Cabildos. Procede, pues, desestimar este motivo de impugnación.

9. La redacción originaria del artículo 27 LBRL establecía que la «efectividad de la delegación requerirá», «en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma». La redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013 no hace referencia ya a esa consulta e informe previos. Según el Gobierno autonómico recurrente, la nueva redacción, al permitir que el Estado delegue competencias en los municipios sin contar con la Comunidad Autónoma, vulneraría las exigencias de participación que impone el sistema constitucional de distribución competencial.

Ciertamente, la doctrina constitucional ha destacado reiteradamente «la importancia del establecimiento de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; en el mismo sentido SSTC 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14). Ahora bien, la nueva redacción del artículo 27 LBRL, aunque no impone la participación de las Comunidades Autónomas, no la excluye. Las regulaciones relativas a los sectores o ámbitos materiales a que se refieren las competencias delegadas, atendiendo al nivel de intensidad de los intereses autonómicos involucrados, pueden establecer una variedad de mecanismos participativos para la integración de esos intereses territoriales.

En cualquier caso, cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 *in fine*), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte «el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma

considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8).

Consecuentemente, procede rechazar este motivo de impugnación del artículo 27 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013.

10. Conforme al artículo 84 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.20 de la Ley 27/2013, «el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo» con «carácter general». Su apartado primero restringe las razones de interés general que, excepcionalmente, pueden justificar la exigencia de «licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas»: «razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente» y el carácter limitado del número operadores derivado de la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o la regulación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. A su vez, cabe exigir autorización respecto de las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas solo si estas pueden «generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico» (apartado segundo).

Según el recurso de inconstitucionalidad, esta regulación alcanzaría un grado tal de detalle que vaciaría de contenido las competencias autonómicas para establecer, con las razones justificadas que tenga por convenientes, la exigencia de licencia municipal u otras formas de control preventivo en relación con las materias y actividades respecto de las que ostenta competencia. En particular, restringiría la posibilidad de exigir licencia a aquellas actividades en las que concurran las razones imperiosas de interés general que de forma limitada enumera el precepto. Habría de ser el legislador sectorial competente, según la materia de que se trate, el que valore las condiciones de ejercicio de una concreta actividad por los particulares.

Este Tribunal ha examinado ya previsiones similares, como las incluidas en el artículo 6 de la Ley 17/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2014, que establece igualmente, con carácter general, que «la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización» (STC 46/2017, de 27 de abril, FJ 4); el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, conforme al que podrá exigirse autorización solo cuando «concurran los principios de necesidad y proporcionalidad», considerando que así sucede ante una serie tasada de razones (STC 79/2017, de 22 junio, FJ 7) y el artículo 84 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 41.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, conforme al que el ejercicio de actividades económicas solo podrá someterse a licencia o control preventivo si tales actividades afectan a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o implican el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada (STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 7).

La STC 46/2017, FJ 4, tras recopilar la doctrina constitucional a este respecto (SSTC 26/2012, de 26 de marzo, FJ 5; 193/2013, de 21 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 73/2016, de 14 de abril, FJ 5; 128/2016, de 7 de julio, FJ 3, y 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8), desestimó la impugnación del artículo 6 de la Ley 17/1996, señalando que «el Estado al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, puede establecer un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios y disponer que deben limitarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general y asegurar, de este modo, que los controles

administrativos previos para el ejercicio de una actividad, en este caso la comercial, no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado».

La STC 79/2017, FJ 7, ha destacado la «potencial incidencia» del artículo 17.1 de la Ley 20/2013 sobre el ejercicio de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Según afirma, limita su capacidad, para, en ejercicio de tales atribuciones, optar por la protección de otros bienes o intereses mediante regímenes de autorización o control previo; los fines o razones imperiosas de interés general que pueden tutelarse de este modo son sólo los que ha seleccionado el Estado. Ello es relevante, habida cuenta de que la titularidad de competencias normativas «significa, principalmente, el reconocimiento de la capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia»; de modo que, cuando una Comunidad Autónoma decide orientar una regulación hacia un determinado fin, «está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido competencias en el ámbito regulado» (STC 41/2016, FJ 4, citada por la STC 79/2017, FJ 7). No obstante, se desestima la impugnación por la siguiente razón: «Si bien las Comunidades Autónomas han visto restringido el uso de determinados instrumentos de control administrativo previo como es la exigencia de autorizaciones, ello no les impide imponer –en ejercicio de sus competencias y en atención al desarrollo de políticas propias– requisitos materiales al acceso y al ejercicio de las actividades económicas dirigidos a la salvaguarda de aquellos objetivos legítimos que exceden de los enumerados en el art. 17.1. Requisitos cuyo cumplimiento por los operadores económicos podrá ser controlado por la Administración competente a través de otros mecanismos de intervención, previa o posterior, fuera de la autorización. Así, por ejemplo, las razones imperiosas de interés general justificarán la exigencia de mecanismos de intervención previos como son la presentación de declaraciones responsables o de comunicaciones previas, conforme prescriben los apartados 2 a 4 del referido artículo 17 de la Ley 20/2013».

La STC 91/2017, FJ 7, desestimó por la misma razón la impugnación de la redacción original del artículo 84 *bis* LBRL, luego derogada y sustituida por la similar redacción introducida por la previsión impugnada en el presente procedimiento, el artículo 1.20 de la Ley 27/2013: «el precepto impugnado no suprime las licencias locales, ni siquiera pone en cuestión globalmente la figura de la licencia local de actividad»; aun admitiendo que «conlleva *per se* una limitación de las competencias autonómicas, ello no equivaldría en modo alguno a su vaciamiento. El precepto únicamente limita, en el sentido indicado, las facultades de control de las Administraciones autonómicas y locales en relación con el ejercicio de las actividades económicas, pero ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en concreto y en ejercicio de sus competencias estatutarias, respecto de la actividad de que se trate, condiciones materiales destinadas a objetivos legítimos distintos de los enunciados en el precepto».

A la vista de todo ello, cabe señalar, en primer término, que la redacción vigente del artículo 84 *bis* LBRL, que es la que aquí se controvierte, estando específicamente destinada a condicionar las regulaciones sectoriales relativas a la intervención local en actividades económicas, puede entenderse amparada en la competencia estatal para dictar las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), sin perjuicio de la «estrecha conexión» que guarda con el artículo 149.1.13 CE toda normativa sobre intervención pública en la economía (en este sentido, refiriéndose a «toda regulación de servicios reservados», en relación con el art. 85.2 LBRL, STC 41/2016, FJ 14).

Cabe concluir también, en consonancia con la doctrina constitucional expuesta, que el precepto impugnado no ha privado estrictamente a las Comunidades Autónomas de la capacidad de «decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia», como «genuino sentido» de que el sistema constitucional «les haya atribuido competencias en el ámbito regulado» (STC 41/2016, FJ 4). No impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias estatutarias, establezcan, respecto de la actividad de que se trate, condiciones materiales destinadas a objetivos legítimos distintos de los que este precepto enuncia específicamente. La Comunidad Autónoma no puede optar por el sistema autorizatorio para proteger objetivos legítimos distintos de los

enumerados en la previsión impugnada, pero puede tutelar otros bienes fijando requisitos y límites y, en general, mediante las regulaciones materiales cuya aprobación le corresponde por virtud de su Estatuto de Autonomía.

El artículo 84 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.20 de la Ley 27/2013, es, pues, una base del régimen local (art. 149.1.18 CE) que no llega a impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas propias. Procede, pues, desestimar la impugnación.

11. Conforme a la disposición final quinta de la Ley 27/2013, «esta Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución». Según la Letrada autonómica, las extralimitaciones competenciales denunciadas a lo largo del presente recurso justifican que la demanda se extienda a esta disposición, «sin perjuicio de que su lesión quepa apreciarla en cada caso, analizados cada uno de los preceptos y disposiciones que se impugnan».

Esta impugnación no es autónoma. La demanda fundamenta el reproche competencial simplemente en la conexión que la referida disposición tiene con el resto de los contenidos impugnados de la Ley 27/2013. De modo que la desestimación de las anteriores impugnaciones lleva consigo la de la disposición final quinta de la Ley 27/2013 (en el mismo sentido, entre otras, STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 5).

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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera»; del artículo 57 *bis* de la Ley 7/1985, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013; del artículo 104 *bis*, apartados tercero y cuarto, de la Ley 7/1985, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013; de la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013; de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, así como de los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, todas de la Ley 27/2013.

2.º Declarar que el artículo 36.2 a) de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, que se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12 c), y 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 veinte de julio de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 2043-2014.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica referida a la desestimación de la impugnación de los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis*.1 y 2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, sobre topes con relación a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales, los trabajadores con dedicación exclusiva y el personal eventual. Esa discrepancia ya fue puesta de manifiesto en el Voto particular formulado a la STC 54/2017, de 11 de mayo, al que me remito. Ahora bien, en el presente recurso, al igual que ya sucedió en la STC 93/2017, de 6 de julio, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 2006-2014, esa discrepancia no me ha impedido que en la globalidad de la valoración de la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia no me haya opuesto a su fallo.

Madrid, a veinte de julio de dos mil diecisiete.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.