

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11748 *Pleno. Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre de 2017. Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014. Planteado por 2.393 municipios respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local: constitucionalidad de la regulación legal del ejercicio por las entidades locales de competencias impropias, de la coordinación provincial de determinadas funciones municipales y del plan económico-financiero que han de presentar los entes locales que no satisfagan distintos objetivos de estabilidad presupuestaria (SSTC 41/2016 y 111/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:107

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 conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014 formulado por doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de 2.393 municipios, respecto del artículo 1, apartados 3, 8, 9, 16, 21, 25, 30, 31, 36 y 38, así como del artículo 2, apartados 2 y 3, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Ha sido ponente el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de junio de 2014, doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de 2.393 municipios, formula conflicto en defensa de la autonomía local con relación a varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El conflicto en defensa de la autonomía local, tras razonar genéricamente que la Ley 27/2013 vulneraría los artículos 137, 140 y 141 CE, desarrolla tres bloques de impugnaciones.

a) Los artículos 25.2, 26.2 y 116 *ter* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), en la redacción dada por los apartados 8, 9 y 31, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013 producirían sobre los municipios un desapoderamiento competencial contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

(i) El artículo 25.2 LBRL infringiría los artículos 137 y 140 CE por limitar el ámbito de las competencias propias municipales a una serie de materias tasadas. Los ayuntamientos

no podrían ejercer competencias propias en otros ámbitos. Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus atribuciones sectoriales, no podrían asignárselas. Tal interpretación, sostenida por el Consejo de Estado (dictámenes 567/2013 y 338/2014), resultaría de la observación de que en el informe de la ponencia del Senado desapareció un apartado que admitía expresamente que las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias municipales propias en materias distintas de las enumeradas en el artículo 25.2 LBRL.

(ii) El artículo 26.2 LBRL, aun interpretando que autoriza a la diputación a proponer la forma de prestación del servicio municipal correspondiente solo si cuenta con la anuencia de los ayuntamientos involucrados, incurriría en la vulneración denunciada por las siguientes razones: en primer lugar, interpretado en conexión con el artículo 116 *bis*, apartados 2 b) y 3 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, «ensombrecería» la exigencia de «conformidad» municipal ante una concreta contingencia (incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), teniendo en cuenta que tal conformidad es la que evitaría que el precepto fuera flagrantemente inconstitucional; en segundo lugar, al señalar que el municipio solo podrá prestar los servicios si la diputación considera acreditado el menor coste efectivo, estaría desapoderando a los municipios de cualquier capacidad decisoria sobre la prestación de servicios insertos en sus competencias propias y atribuyendo una suerte de derecho de veto a una Administración superior incompatible con la calificación como «propia» de la competencia municipal y con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada; en tercer lugar, al conferir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la «decisión» sobre la propuesta formulada por la diputación, produciría una intromisión en la autonomía local que no podría cubrirse con el paraguas de la eficiencia y que resultaría tan evidente que causa extrañeza que el legislador no haya sido consciente de las consecuencias institucionales de la operación; en cuarto lugar, aplicado en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, supondría atribuir funciones típicamente municipales a un nivel de gobierno que actúa extramuros del sistema local en contra del principio de subsidiariedad; en quinto lugar, al distribuir competencias en función del coste efectivo, vendría a sustraer a los municipios tareas por razones ajenas a la voluntad e intereses municipales como son las ventajas de las economías de escala (se citan las SSTC 32/1981, 214/1989, 13/1992, 68/1996, 109/1998 y 132/2012, así como el dictamen 338/2014 del Consejo de Estado); en sexto lugar, al trasladar aquellos servicios a las diputaciones, estaría desapoderando de competencias a los municipios en favor de entidades locales representativas de segundo grado (no sujetas, en cuanto a su composición, a mecanismos de elección directa) y, con ello, impidiendo la exigencia de responsabilidades políticas en caso de gestión desarrollada de modo ilegal o, simplemente, de manera poco adecuada a juicio de los ciudadanos, lo que en última instancia desvirtuaría el principio democrático.

(iii) El artículo 116 *ter* LBRL, sobre el coste efectivo de los servicios, constituiría el eje medular del nuevo sistema competencial local. En esta previsión se apoyarían, además del impugnado artículo 26.2 LBRL, los apartados 1 h) y 2 del artículo 36 LBRL, que prevén funciones provinciales de seguimiento de los costes efectivos de los servicios y facultades de coordinación incompatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada. El coste efectivo como criterio de distribución de competencias chocaría frontalmente con la noción constitucional de autonomía, que conlleva la capacidad de priorizar entre diversos servicios y, por tanto, de optar por incrementar el nivel de prestación de aquellos que el ente autónomo considere pertinentes en función de las demandas vecinales o de las características socio-económicas de la zona.

b) Los artículos 7.4, 57.3, 85.2, 92 *bis* y 116 *bis* LBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 16, 21, 25 y 30 del artículo 1 de la Ley 27/2013, los artículos 213, tercer párrafo, y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, establecerían

mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad contrarios a los artículos 137, 140 y 141 CE.

(i) El artículo 7.4 LBRL vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local por varias razones. En primer lugar, el precepto controvertido incumpliría la doctrina constitucional sobre los límites que el reconocimiento constitucional de la autonomía local impone al régimen de controles de la actividad local por parte del Estado o las Comunidades Autónomas (STC 4/1981). En segundo lugar, habría hurtado de cobertura jurídica a las «actividades complementarias» que venían desarrollando los municipios españoles (salvo las que puedan alojarse en el artículo 25.2 LBRL), con el consiguiente sacrificio del autogobierno municipal; y ello porque el precepto ocuparía el espacio de la anterior cláusula general de «actividades complementarias» (el derogado art. 28 LBRL), prohibiendo las «duplicidades». El legislador habría trazado así un paralelismo entre las «actividades complementarias» y las «duplicidades» que resultaría inadmisibles. En rigor duplicidad habría solo cuando dos poderes públicos territoriales prestan el mismo de tipo de acción a las mismas personas, grupos o entidades, que es algo distinto. En tercer lugar, el artículo 7.4 LBRL vulneraría los artículos 137 y 140 CE por condicionar el ejercicio de las denominadas competencias «impropias» a la ausencia de riesgos para la sostenibilidad financiera del ente local. Ciertamente, en los supuestos en que tales riesgos fueran desproporcionados e impidieran materialmente ejercer aquellas competencias, puede admitirse que se imponga este límite a la autonomía local. No obstante, ello debería canalizarse mediante los planes económico-financieros regulados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no a través de un informe vinculante. En cuarto lugar, los municipios promotores del conflicto destacan que el artículo 7.4 LBRL, en cuanto a los informes necesarios y vinculantes, dice solo que han de versar sobre duplicidades y sostenibilidad financiera. La intervención de las Administraciones a cuyo informe favorable se subordina el ejercicio de las competencias locales estaría excesivamente indeterminada, abriendo amplísimos márgenes de discrecionalidad. Ello supondría, a la postre, admitir muy diferentes aplicaciones, dando pie a que haya municipios que dispongan (por razones coyunturales y aleatorias) de un cartera de servicios íntegra y amplia, junto a otros con limitada capacidad de autogobierno. La supeditación del desempeño de tareas municipales a la voluntad de otra Administración sin establecer los parámetros legales dentro de los que debe moverse el informe de esa Administración resultaría por todo ello inconciliable con la garantía constitucional de la autonomía local.

(ii) El artículo 57.3 LBRL vulneraría la autonomía constitucionalmente garantizada porque, al condicionar la constitución de consorcios a que suponga una asignación más eficiente de recursos económicos, impondría una limitación a la libre decisión del municipio sobre la forma de prestación de servicios públicos sin incorporar justificación alguna y sin fundamento constitucional. Chocaría igualmente con el derecho de los municipios a asociarse en aras al cumplimiento de sus competencias, recogida en la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 10.1). Se citan las SSTC 32/1981 y 132/2012.

(iii) El artículo 85.2 LBRL vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada por primar la gestión por la propia corporación o mediante organismo autónomo frente a la entidad pública empresarial y la sociedad mercantil. Limitaría la capacidad de autoorganización del municipio sin justificación alguna (se cita la STC 214/1989).

(iv) La lectura conjunta del artículo 92 *bis* LBRL y de los artículos 213 y 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004 arrojaría la conclusión de que el Estado ha reinstaurado un servicio de inspección similar al que, regulado en el artículo 354 del Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprobaba el texto refundido de las leyes de bases de régimen local, fue declarado inconstitucional. Habría recuperado los controles genéricos e indeterminados sobre la vida local (se cita la STC 4/1981).

El artículo 92 *bis* LBRL, al atribuir a las Administraciones superiores funciones de selección y sanción de los funcionarios locales con habilitación nacional, convertiría los ayuntamientos en sucursales administrativas de aquellas. El interventor municipal sería de

facto un representante de la Administración general del Estado en el ayuntamiento. El párrafo segundo del artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, al atribuir al Gobierno la adopción de las normas sobre «procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes», reforzaría esta conclusión; los habilitados nacionales estarían llamados a desarrollar un control sobre la actividad local materialmente «externo» a costa de los recursos económicos del ayuntamiento.

El impugnado artículo 213, párrafo tercero, del Real Decreto Legislativo 2/2004, al encomendar a los interventores locales la remisión de un informe-resumen con carácter anual a la Intervención General del Estado, colocaría al municipio en una posición de subordinación cuasi jerárquica excluyendo la participación y el conocimiento mismo de ese informe por parte de los órganos de gobierno del ayuntamiento (se citan las SSTC 214/1989 y 159/2011).

El artículo 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004 otorgaría al interventor más jerarquía que al propio alcalde al permitir la intervención de otra Administración (la que tenga atribuida la tutela financiera del municipio) en los casos en que la corporación no ajuste sus acuerdos a los reparos efectuados por el interventor. La resolución del presidente de la corporación debería poner fin a la vía administrativa, sin necesidad de acudir a la Administración superior, sin perjuicio de la vía jurisdiccional. Se vulneraría por ello la autonomía local y el carácter democrático de los ayuntamientos. Al prever la traslación al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones locales contrarias a los reparos efectuados por la intervención, establecería unos controles reiterativos y superfluos con la clara intención de dudar abiertamente del correcto cumplimiento de sus funciones por parte de los cargos representativos locales.

(v) El artículo 116 *bis* LBRL vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local por dos razones. En primer lugar, por obligar al ente local infractor de la disciplina fiscal a incorporar todas y cada una de las medidas enumeradas, lo que entrañaría una restricción absolutamente desproporcionada [se cita la STC 134/2011, FJ 14 A)]. En segunda lugar, por contradecir el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012 sin respetar el artículo 135.5 CE; esta vulneración del sistema de fuentes conllevaría la de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

(vi) La disposición adicional novena LBRL, en un asunto tan relevante como la disolución o liquidación de entidades municipales, vulneraría los artículos 137 y 140 CE por soslayar la intervención municipal. También por establecer la disolución *ope legis* a partir de un criterio restrictivo (desequilibrio financiero de cada entidad individualmente considerada) que chocaría con la previsión general establecida en la Ley Orgánica 2/2012 (desequilibrio del conjunto de la hacienda municipal), a la que se remite el artículo 135.5 CE.

c) La disposición adicional decimosexta LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013, sería contraria al principio democrático en el ámbito local con vulneración consecuente de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Permitiría que la aprobación de decisiones fundamentales corresponda a la junta de gobierno local con exclusión de los concejales de la oposición y sin la participación del órgano local en el que se reside el principio representativo (se citan las SSTC 103/2013 y 161/2013). Se habría vulnerado igualmente el artículo 135 CE, por cuanto que la legislación básica habría contradicho el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012, que atribuye al pleno la aprobación de los planes de la corporación.

3. Mediante providencia de 9 de septiembre de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local, 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. 223 de 13 de septiembre de 2014.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 18 de septiembre 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 23 de septiembre de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de septiembre 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.

7. Por providencia de 24 de septiembre 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 22 de octubre de 2014 en el registro general de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

Tras resumir brevemente el contenido del conflicto en defensa de la autonomía local, el Abogado del Estado realiza 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 y 14 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, y 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 las haciendas estatal y local 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.

El Abogado del Estado se refiere específicamente después a las impugnaciones del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

a) Los artículos 25.2, 26.2 y 116 *ter* LBRL, en la redacción dada por los apartados 8, 9 y 31, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, no producirían el desapoderamiento competencial denunciado.

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

(ii) Respecto de la impugnación del artículo 26.2 LBRL, 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.

(iii) Respecto del artículo 116 *ter* LBRL, el Abogado del Estado razona lo siguiente. El «coste efectivo» se calcula de modo absolutamente objetivo, cierto y seguro. En ejecución de la remisión reglamentaria incluida en la previsión impugnada, el proyecto de orden del Ministerio de Hacienda ha establecido criterios armónicos y comparables que arrojan una información fidedigna para cada uno de los servicios. Distingue los costes «directo» e «indirecto». El primero incluye gastos corrientes de bienes y servicios, de personal y los derivados de amortización de inversiones y, en su caso, las cuotas de arrendamientos financieros. El segundo es el imputado a cada programa o grupo de programas en proporción al volumen de gasto. En casos de gestión indirecta de servicios públicos, se corresponde con la totalidad de las contraprestaciones que abona el ente local al concesionario así como las eventuales subvenciones de explotación o cobertura del precio. Si la retribución se percibe por medio de tarifas, el coste efectivo es el importe pagado por el usuario más, en su caso, las subvenciones de cobertura del precio del servicio.

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

El Abogado del Estado se refiere en fin al Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sobre la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013. Este órgano consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el concepto de «coste efectivo» que ha sustituido al concepto de «coste estándar», que había merecido consideraciones críticas en el Dictamen 567/2013, de 26 de junio, en

relación con el anteproyecto de la Ley 27/2013. El nuevo concepto mereció la siguiente valoración: «a resultados de estas observaciones, el texto definitivo de la Ley 27/2013 ha sustituido el concepto de 'coste estándar' por el de 'coste efectivo' de los servicios en los artículos 26.2 y 116 *ter* LBRL. La noción de 'coste efectivo' introducida en el texto definitivo de la Ley 27/2013 es conceptualmente más precisa que la de 'coste estándar' y, desde esta perspectiva, los problemas que suscitaba la falta de concreción de este último concepto ya no se manifiestan en la misma medida».

b) Los artículos 7.4, 57.3, 85.2, 92 *bis* y 116 *bis* LBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 16, 21, 25 y 30 del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como los artículos 213, tercer párrafo, y 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, en la redacción dada por los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 27/2013, y la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, no establecerían los mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad a los que se refieren los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local.

(i) En cuanto al artículo 7.4 LBRL, el Abogado del Estado parte de que ahora se distinguen 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 LBRL. 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. Con relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el artículo 7.4 LBRL permitiría 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, vulnere la garantía constitucional mínima de la autonomía local.

(ii) El artículo 57.3 LBRL pretendería poner coto a una situación de dispersión, falta de información y utilización abusiva de la figura del consorcio como modo de externalización de recursos y controles propios de las entidades locales que lo conforman. El artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local no establece un derecho ilimitado y absoluto de asociación municipal sino en los términos y con los límites que en cada caso establezca el legislador nacional en base a la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.18 CE (STC 50/1999, FJ 3). La Ley 27/2013 en absoluto supondría la imposición de sacrificios al asociacionismo local, ni siquiera condiciona de modo determinante e irreversible esta facultad de las entidades locales. Finalmente, en ningún caso la Constitución exigiría que la ley explicitase las razones o motivos de la concreta regulación de una materia.

(iii) Respecto del artículo 85.2 LBRL, se afirma que el Estado ha ejercido su competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y hacienda general (art. 149.1.14 CE) para garantizar que los entes locales elijan la forma de prestación de los servicios dentro de unos criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el manejo de los fondos públicos; 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.

(iv) En cuanto al artículo 92 *bis* LBRL y los artículos 213 y 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, el Abogado del Estado realiza primero una serie de consideraciones históricas. La Ley reguladora de las bases de régimen local desdibujó los antiguos cuerpos de secretarios, interventores y depositarios de la Administración local, que pasaron a denominarse «funcionarios con habilitación nacional». No obstante, conservó sus funciones al considerar la secretaría, así como el control y fiscalización de la gestión económico-financiera, presupuestario y la contabilidad, tesorería y recaudación como tareas necesarias de toda corporación reservadas a «funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92.3). La disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP) transfirió a las Comunidades Autónomas las competencias sobre creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo, la convocatoria de la oferta de empleo público, la provisión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario. La excesiva dispersión normativa desembocó en el recurso excesivo y desproporcionado a expedientes disciplinarios, así como a una utilización abusiva de la libre designación y consiguientes ceses discrecionales de secretarios e interventores con menoscabo de las funciones nucleares de control de legalidad y financiero. Se ha generado así una situación de pérdida de la mínima independencia e imparcialidad imprescindibles para el correcto funcionamiento de la Administración local. Un informe del Tribunal de Cuentas («BOE» de 5 de abril de 2007) propuso, entre otras medidas, el desarrollo reglamentario del régimen estatutario de los funcionarios de habilitación nacional, así como la reducción de los puestos de libre designación.

La sumisión de la entidad local a la legalidad y al control financiero requiere de una regulación de los cuerpos de funcionarios encargados de asegurarla que potencie su imparcialidad e independencia. A este respecto, la Ley 27/2013, a la vez que deroga la disposición adicional segunda LEEP, da una nueva redacción al artículo 92 LBRL e introduce un nuevo artículo 92 *bis* LBRL. El precepto determina el conjunto de normas aplicables a estos funcionarios, establece el principio general de que los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios y acota las funciones que en exclusiva corresponden a los funcionarios de carrera. El artículo 92 *bis* regula las líneas esenciales del régimen jurídico de estos funcionarios. La asunción de competencias por parte del Estado con relación a estos funcionarios en nada afectaría a la autonomía local; los municipios quedan subordinados, no al Estado, sino a la ley. A su vez, tal regulación podría calificarse de básica a la vista de las SSTC 25/1983, 214/1999 y 37/2002 y del dictamen 567/2013 del Consejo de Estado

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 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 sobre los entes locales de carácter uniforme 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 Real Decreto Legislativo 2/2004, 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 contrarias a los reparos efectuados), se destaca su funcionalidad; 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. Con 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.

(v) Respecto de la impugnación del artículo 116 *bis* LBRL, 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 2/2012. No incurriría por ello en vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE. La reserva de ley orgánica admite un cierto grado de colaboración internormativa (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Se trae a colación la doctrina constitucional sobre el artículo 122.1 CE (SSTC 38/1982, de 22 de junio; 60/1986, de 20 de mayo; 108/1986, de 26 de julio; 56/1990, de 29 de marzo, y 224/1993, de 1 de julio). Se reserva a un texto unitario –la Ley Orgánica del Poder Judicial– la configuración de los distintos órdenes jurisdiccionales, la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, los tipos genéricos de órgano judicial y las divisiones territoriales en que se organiza el Estado a efectos judiciales. No obstante, la reserva no alcanza a la creación en concreto de órganos judiciales, la planta ni la demarcación.

El apartado 1 del artículo 116 *bis* incluye una regulación más pormenorizada del plan regulado por la Ley Orgánica 2/2012 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 3 del art. 116 *bis* LBRL). No se incumpliría la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la tutela financiera (art. 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012). La LBRL coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar

fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, por virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general. Respecto de la alegada vulneración del artículo 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), el Abogado del Estado se remite a anteriores alegaciones y a la STC 31/2010.

(vi) Respecto de la disposición adicional novena LBRL, el Abogado del Estado señala, en primer término, que nada se alega respecto de los apartados 1, 3 y 4; los municipios recurrentes habrían puesto el foco en el apartado 2, que prevé la disolución y liquidación *ope legis* de entidades municipales. Respecto de esta impugnación, el Abogado del Estado se remite al dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, añadiendo las consideraciones siguientes. El desequilibrio financiero de una entidad del sector público local no le afecta solo a ella; repercute sobre el conjunto de la hacienda local en la medida en que la corporación territorial habrá de corregirlo. La disposición controvertida permite que el plan de corrección del desequilibrio prevea aportaciones patrimoniales por parte de la corporación local «matriz» con la condición de que esté en una situación saneada, equilibrada y sostenible y con el fin de que, ejecutado el plan, tal situación quede subsanada. Se insiste en que los plazos se amplían en un año cuando se trata de servicios esenciales para la comunidad. A su vez, los recurrentes confundirían sostenibilidad con estabilidad. No se podría aceptar que la previsión impugnada contraviene la Ley Orgánica 2/2012.

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

9. Por providencia de 19 de septiembre de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de 2.393 municipios, formula conflicto en defensa de la autonomía local con relación a varios preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) y 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 la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE). El Abogado del Estado no se opone a la admisión a trámite del conflicto ni, por tanto, cuestiona el cumplimiento de los artículos 75 *bis* a 75 *quater* LOTC, pero solicita su desestimación por considerar que los preceptos impugnados no vulneran los artículos 137, 140 y 141 CE.

El presente es hasta la fecha el primer conflicto en defensa de la autonomía local formulado respecto de bases del régimen local y legislación estatal sobre haciendas locales. Bien porque este específico proceso constitucional no había sido aún creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, bien porque los entes locales no trataron de incoarlo, lo cierto es que ni la Ley reguladora de las bases de régimen local ni el Real Decreto Legislativo 2/2004 ni sus diversas reformas habían sido objeto hasta el momento de conflictos en defensa de la autonomía local. El único precedente de un conflicto de este tipo admitido a trámite respecto de una ley estatal se refería a una norma dictada al amparo de la competencia estatal para legislar sobre el planeamiento urbanístico de las Ciudades Autónomas (STC 240/2006, de 20 de julio).

La Ley 27/2013 ha sufrido varias modificaciones que, no obstante, se refieren a preceptos no impugnados por los municipios recurrentes, sin que, por tanto, puedan afectar al objeto del presente proceso constitucional. Es el caso 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)]. Por otra parte, el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha reformado el apartado 2 del artículo 92 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.27 de la Ley 27/2013. Los municipios actores han impugnado el nuevo artículo 92 *bis* LBRL, pero alegando únicamente con relación a los apartados que centralizan determinadas tareas relativas a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Por tanto, tampoco esta reforma ha afectado al objeto del presente recurso.

2. La Ley 27/2013 ha sido ya objeto de las SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 junio; 168/2016, de 6 de octubre; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 17 de abril; 45/2017, de 17 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio y 101/2017, de 20 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), el Gobierno de Cataluña (núm. 2006-2014) y el Gobierno de Canarias (núm. 2043-2014).

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

a) El presente conflicto impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por alguna 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)]; y la disposición adicional decimosexta LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013 [STC 111/2016, FJ 8 f)]. 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) 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, 93/2017 y 101/2017), cabe dar aquí por reproducida la doctrina de las SSTC 41/2016 [FFJJ 9 y 11 b)], 111/2016 (FFJJ 11 y 12), 45/2017 [FJ 3 b)], 54/2017 [FJ 4 b)] y 101/2017 [FJ 5 a)] sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local. También los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10).

c) Los ayuntamientos recurrentes han promovido el presente conflicto en cuanto titulares de una esfera propia de autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) y en defensa de ella: el conflicto en defensa de la autonomía local como tipo de proceso constitucional tiene la «misión exclusiva de refuerzo de un ámbito subjetivo de autonomía», lo que explica tanto el estricto régimen de legitimación establecido –«pueden acceder a esta vía cualificada de tutela aquellos entes locales que, viéndose directamente concernidos por la norma impugnada, alcancen una determinada representatividad de entre todos los entes afectados»– como la restricción de su objeto –«puede articularse en razón de un único motivo de inconstitucionalidad», la vulneración de la autonomía local, sin que pueda «alegarse con ocasión del mismo otras vulneraciones distintas del texto constitucional»– (STC 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3; en el mismo sentido, con otras palabras: SSTC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 132/2014, de 22 de julio, FJ 5, y 240/2016, FJ 3). En cambio, al interponer los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013 que este Tribunal ya ha resuelto, las instituciones autonómicas y los diputados del Congreso, cuando han razonado incumplimientos de los artículos 137, 140 y 141 CE, no han defendido intereses propios: «la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio sino el interés general y la supremacía de la Constitución» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).

Naturalmente, no por ello nuestro escrutinio ha de ser aquí más intenso ni la doctrina constitucional de las Sentencias citadas deja de ser aplicable. Sin embargo, que estemos ante un conflicto promovido por múltiples ayuntamientos españoles en defensa de su autonomía frente a una profunda reforma de la legislación estatal sobre bases del régimen local y haciendas locales no está exento de consecuencias. Los municipios recurren la Ley 27/2013 porque, afirman, vulneraría su autonomía constitucionalmente garantizada al atribuir determinados poderes a las Comunidades Autónomas, razonando así motivos de impugnación que, naturalmente, no han planteado los gobiernos y parlamentos autonómicos. En general, al considerar que determinados preceptos de esta Ley perjudican gravemente intereses propios, han proporcionado argumentaciones desarrolladas, más que (y diferentes de) las de los citados recursos de inconstitucionalidad; esto exigirá esfuerzos correlativos por parte de este Tribunal.

d) Ahora bien, hay supuestos en que el presente conflicto y aquellos recursos vierten, respecto del mismo precepto, los mismos razonamientos impugnatorios. 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 3 d); 45/2017, FJ 3 d); 54/2017, FJ 3 d); 93/2017, FJ 3 d), y 101/2017, FJ 2 c), cabe desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen.

(i) Se impugnan varios preceptos reguladores de las competencias locales, en general, y municipales, en particular, por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE): artículos 7.4 y 25.2 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3 y 8, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. Corresponde descartar la vulneración denunciada por remisión a la STC 41/2016, FFJJ 10, 11 b) y 12 a), b) y c).

No obstante, al razonar que el artículo 7.4 LBRL vulnera su autonomía constitucionalmente garantizada, los municipios recurrentes desarrollan argumentos nuevos a los que habremos de responder específicamente.

(ii) 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 descartar la vulneración denunciada de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por remisión a las SSTC 111/2016, FJ 12 d), y 45/2017, FJ 2 d), que han dado respuesta a los mismos reproches.

No obstante, al razonar que el artículo 26.2 LBRL vulnera su autonomía constitucionalmente garantizada, los municipios actores añaden motivos impugnatorios a los que daremos respuesta más adelante.

(iii) Se impugna el artículo 57.3 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.16 de la Ley 27/2013) porque, al condicionar la constitución de consorcios a que suponga una asignación más eficiente de recursos económicos, vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local. Procede desestimar la impugnación por remisión a la STC 180/2016, FJ 7, que descartó la concurrencia del indicado motivo de inconstitucionalidad.

(iv) Se impugna el artículo 85.2 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013) porque, al primar la gestión por la propia corporación o mediante organismo autónomo frente a la entidad pública empresarial y la sociedad mercantil, limitaría la capacidad municipal de autoorganización sin justificación alguna. Corresponde desestimar la impugnación de este motivo por remisión a la STC 41/2016, FJ 14.

(v) También el artículo 92 *bis* LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013), sobre los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, ha sido impugnado por un motivo, igualmente vinculado a la garantía constitucional de la autonomía local, ya examinado y desestimado por la STC 45/2017, FJ 3.

(vi) Del mismo modo, 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 un motivo de inconstitucionalidad ya desestimado en la STC 180/2016, FJ 8, a la que nos remitimos.

No obstante, al razonar que este precepto vulnera su esfera de autonomía garantizada por la Constitución, los municipios promotores del conflicto añaden un argumento que habremos de abordar específicamente.

(vii) Respecto del artículo 116 *ter* LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.31 de la Ley 27/2013), los municipios recurrentes plantean el mismo motivo impugnatorio que formuló el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Andalucía. Desestimado en la STC 111/2016, FJ 12 b), corresponde volver a desestimarlo por remisión a esta Sentencia.

(viii) Se impugna 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», por motivos ya desestimados en las SSTC 44/2017, FJ 3, y 101/2017, FJ 5 b), a las que, en consecuencia, nos remitimos.

No obstante, al razonar que este precepto vulnera la garantía constitucional de su autonomía, los municipios recurrentes añaden un argumento que habremos de abordar específicamente.

(ix) Se impugnan los artículos 213 y 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, en la redacción dada por los apartados 2 y 3, respectivamente, del artículo 2 de la Ley 27/2013, por motivos de impugnación, todos vinculados a la garantía constitucional de la autonomía local, ya examinados y desestimados por las SSTC 111/2016, FJ 5; 44/2017, FJ 3, y 93/2017, FJ 5, a las que, en consecuencia, nos remitimos.

3. Los municipios promotores del presente conflicto impugnan el artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.3 de la Ley 27/2013. Razonan con mucho detalle que este precepto vulneraría su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Buena parte de sus argumentos han quedado ya respondidos y desestimados por remisión a la STC 41/2016, FFJJ 10, 11 b) y 12 c). No obstante, hay dos motivos que, no obteniendo respuesta directa en aquella Sentencia, procede abordar específicamente ahora, aclarando antes el significado y alcance del precepto controvertido.

a) En sustitución de las reglas habilitantes generales incluidas en la redacción originaria del artículo 25.1 y en el derogado artículo 28, ambos LBRL, la previsión controvertida establece otra que permite a los ayuntamientos ejercer cualesquiera competencias relacionadas con la gestión de asuntos de interés municipal, pero con sujeción a determinadas condiciones materiales y formales. El ejercicio de tales competencias no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; y 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Se trata de las competencias que el artículo 7.4 LBRL califica como «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» y que este Tribunal ha adjetivado más precisamente como «propias generales» (SSTC 41/2016, FJ 10, y 54/2017, FJ 3). Se distinguen de las competencias «propias» del artículo 25 LBRL o «propias específicas» [SSTC 54/2017, FJ 3 d), 93/2017, FJ 4, y 101/2017, FJ 4 b)], no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas; si las reguladas en el artículo 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el artículo 7.4 LBRL están directamente habilitadas mediante una cláusula general básica, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones (STC 41/2016, FJ 10).

Ciertamente, la exigencia de aquellos informes necesarios y vinculantes incide sobre la autonomía local: el ente local no podrá desplegar servicios, incluso de interés local exclusivo o predominante, sin la decisión favorable de otra instancia territorial. No obstante, hemos tenido oportunidad de subrayar, en primer lugar, el contexto normativo en el que se inserta el artículo 7.4 LBRL: «un modelo básico que atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (art. 26 LBRL), permite a las leyes (estatales y autonómicas) atribuir específicamente competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan ‘en todo caso’ dentro de determinados ámbitos materiales (art. 25.2 LBRL)» [STC 41/2016, FJ 11 b)]. Hemos destacado también, en segundo lugar, que los informes necesarios y vinculantes regulados en el artículo 7.4 LBRL no son, técnicamente, controles administrativos: son «técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas»; obtenidos los informes favorables, «el ente local podrá llevar a cabo la tarea ‘en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas’ (art. 7.2 LBRL)» [STC 41/2016, FJ 11 b)].

b) Según los municipios promotores del conflicto, la prohibición de ejecución simultánea del mismo servicio incluida en el artículo 7.4 LBRL conllevaría la prohibición de las llamadas «actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas», singularmente las de ámbito autonómico «relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente» (antiguo art. 28 LBRL). Antes de la Ley 27/2013, los municipios podían ejercer estas tareas «complementarias» al amparo de la cláusula general incluida en el artículo 28 LBRL. Tras la derogación de esta cláusula (art. 1.11 de la Ley 27/2013), la prohibición de «duplicidad» prevista en el artículo 7.4 LBRL vendría a impedir que los municipios lleven a cabo toda suerte de actividad «complementaria», salvo la que pueda considerarse alojada en el artículo 25.2 LBRL, con el consiguiente sacrificio del autogobierno municipal. El legislador básico habría trazado así un paralelismo entre las actividades «complementarias» y las «duplicidades» que resultaría inadmisibles, por cuanto que, en rigor, duplicidad habría solo cuando dos poderes públicos territoriales prestan el mismo tipo de acción a las mismas personas, grupos o entidades.

El legislador básico sigue habilitando directamente por sí a los municipios las llamadas «actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas», en general, y las complementarias de las desarrolladas por las Comunidades Autónomas, en particular (antiguo art. 28 LBRL). Tal como señala la STC 41/2016, FJ 12 b), el nuevo artículo 7.4 LBRL, «al prever que los entes locales ‘podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación’», viene a «atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica» y, en general, en cualesquiera ámbitos de interés local.

Es verdad que el ejercicio de tales competencias presupone la «inexistencia de duplicidades» o, más precisamente, que «no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública» (art. 7.4 LBRL). También que la prohibición de duplicidades competenciales opera, no solo cuando la Administración competente según la materia debe elaborar el informe del que depende que el ente local pueda desarrollar un determinado servicio como competencia «propia general» (art. 7.4 LBRL), sino también cuando el legislador pretende atribuir esos servicios como competencia «propia específica» mediante norma con rango de ley; conforme al artículo 25.5 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013, «la ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública». De modo que el municipio que, por razón de la duplicidad competencial, no pueda hacer valer la cláusula general del artículo 7.4 LBRL para prestar un servicio, tampoco podrá, en principio, aspirar a que se lo atribuya específicamente una norma con rango de ley, lo que, en efecto, si se tratase de servicios de interés local exclusivo o predominante, pone en riesgo la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE).

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 7.4 LBRL, una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de gobierno, en general, o en el autonómico, en particular, que es el supuesto que importa específicamente a los municipios impugnantes cuando se refieren a las actividades «complementarias» del antiguo artículo 28 LBRL. La consecuencia de la duplicidad competencial no ha de ser necesariamente el informe contrario al despliegue de la prestación en el nivel municipal. Si el servicio que el municipio pretendiera «duplicar» fuese autonómico, la solución más ajustada a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LBRL), puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local. Así, tendencialmente, cuando la ponderación de los intereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros.

De modo que la Administración competente según la materia, si en el marco del artículo 7.4 LBRL, ante supuestos de efectiva ejecución simultánea, emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses

territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de gobierno –incluido el autonómico– quienes dejen de realizar el servicio, podría vulnerar la autonomía de los entes locales. La eventual vulneración sería imputable, no a la previsión controvertida, sino a una actuación administrativa que, en cuanto tal, es controlable por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa [en parecido sentido, SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10, y 154/2015, FJ 6 e)]. La STC 41/2016, FJ 11 b), señala a este respecto que «las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local» y, por tanto, «son ellas –no el art. 7.4 LBRL– las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante, sin perjuicio de los amplios márgenes de apreciación que abren los artículos 137, 140 y 141 CE».

Por otra parte, no cabe identificar los conceptos de «complementariedad» y «duplicidad». Ciertamente, la Ley 27/2013 no acota ni define los supuestos de «duplicidad» competencial; se limita a identificarlos con la «ejecución simultánea del mismo servicio público» por parte de dos Administraciones públicas. Pese a la indefinición normativa, un sencillo análisis semántico permite apreciar lo siguiente: una actividad «complementaria» en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad «duplicada» a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incurso por definición en la prohibición de «ejecución simultánea del mismo servicio público» por parte de varias Administraciones públicas. Como se desprende de las propias alegaciones de los ayuntamientos impugnantes, dentro de ámbitos materiales tales como la educación, la sanidad o la vivienda, los servicios municipales serán, en efecto, «complementarios» de las competencias de ejecución estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero no serán «duplicados» si, por ejemplo, las acciones locales específicamente desarrolladas o sus concretos destinatarios no coinciden con los de los servicios autonómicos correspondientes. El tenor del artículo 25 LBRL confirma con toda claridad que el legislador básico no ha identificado el ejercicio de competencias «complementarias» con la ejecución «simultánea» del mismo servicio: al referirse a la atribución legal de competencias municipales, a la vez que conmina a garantizar «que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública» (apartado 5), obliga a asegurar que los ayuntamientos dispongan «en todo caso» de «competencias propias» dentro de ámbitos materiales donde las Comunidades Autónomas cuentan con competencias de gestión o ejecución (apartado 2). Consecuentemente, el artículo 7.4 LBRL no impide aprovechar la estructura territorial compuesta del Estado (art. 137 CE) para distribuir prestaciones entre los niveles autonómico y local y, dentro de este, entre sus eventuales subniveles de gobierno (inframunicipal, municipal o intermedio).

En fin, en ausencia de una definición más precisa del concepto de «duplicidad» competencial, habrán de ser las Comunidades Autónomas quienes lo especifiquen. En el contexto de una regulación afirmada como básica, la ausencia de precisión normativa «debe interpretarse como un reconocimiento de márgenes de configuración» [SSTC 54/2017, FJ 3 e), y 45/2017, FJ 4, citando las SSTC 41/2016, FJ 7 c), y 111/2016, FFJJ 12 a) y c), 180/2016, FJ 7, 93/2017, FJ 3]. Consecuentemente, los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las Comunidades Autónomas, de un concepto excesivamente amplio de «duplicidad» o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LBRL [en parecido sentido: STC 41/2016, FJ 11 b)].

Según venimos razonando, no puede perderse de vista que las Comunidades Autónomas, tanto cuando desarrollen como cuando apliquen la previsión controvertida, estarán vinculadas a la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y a la propia legislación básica, conforme a la que deben «asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la

Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (art. 2.1 LBRL) [en este sentido, STC 41/2016, FJ 11 b)]. También están sujetas a las garantías de autonomía local que establezca eventualmente el Estatuto de Autonomía, siempre que sean compatibles con las bases del régimen local [SSTC 31/2010, FFJJ 36 y 37; 168/2016, FJ 3 b); 44/2017, FJ 2 c); 45/2017, FJ 2 c), y 54/2017, FJ 2 c)].

A la vista de todo ello, cabe descartar que el artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.3 de la Ley 27/2013, haya excluido la intervención municipal en ámbitos de competencia ejecutiva autonómica, en general, y en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y medio ambiente, en particular. No produciéndose la intromisión denunciada en el autogobierno municipal, procede desestimar este motivo de impugnación del artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.3 de la Ley 27/2013.

c) Según los municipios promotores del conflicto, el artículo 7.4 LBRL, en cuanto a los informes necesarios y vinculantes, dice solo que han de versar sobre duplicidades y sostenibilidad financiera. La intervención de las Administraciones a cuyo informe favorable se subordina el ejercicio de las competencias locales estaría excesivamente indeterminada, abriendo amplísimos márgenes de discrecionalidad. Ello supondría, a la postre, admitir muy diferentes aplicaciones, dando pie a que haya municipios que dispongan (por razones coyunturales y aleatorias) de una cartera de servicios íntegra y amplia, junto a otros con limitada capacidad de autogobierno. La supeditación del desempeño de tareas municipales a la voluntad de otra Administración sin establecer los parámetros legales dentro de los que debe moverse el informe de esa Administración resultaría por todo ello inconciliable con la garantía constitucional de la autonomía local.

El hecho en sí de que el artículo 7.4 LBRL, respecto del ejercicio de las competencias «propias generales» de los entes locales, confíe a otras instancias políticas poderes decisorios mediante informes vinculantes no infringe los artículos 137, 140 y 141 CE. Ciertamente, el sistema constitucional garantiza la autonomía de municipios, provincias e islas y, con ello, atribuye por sí un mínimo competencial común: al garantizar la autonomía local, habilita directamente la toma de decisiones en materia de organización por parte de los entes locales [así, refiriéndose, a la delegación de competencias, STC 101/2017, FJ 5 c)] y, en particular, al reconocer su iniciativa en la actividad económica (art. 128.2 CE), autoriza también «directamente», sin necesidad de «interposición legislativa», el poder de crear y mantener empresas públicas, ajustándose a las condiciones que impongan las leyes [STC 54/2017, FJ 5 b)]. No obstante, la Constitución confía a los poderes constituidos (Estado y Comunidades Autónomas) la definición concreta y la atribución misma de las competencias locales: «la Constitución 'no precisa las competencias que corresponden a los entes locales' [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las Comunidades Autónomas (las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE)». Consecuentemente, de acuerdo con la Constitución, la amplitud de la cartera de servicios municipales depende, en última instancia, de las decisiones de otros niveles territoriales.

Tampoco es *per se* contrario a la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) que municipios similares en términos poblacionales o socioeconómicos puedan alcanzar distintos volúmenes competenciales. En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el artículo 137 CE (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4), «la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)]» (STC 41/2016, FJ 9). Consecuentemente, el contenido de la cartera de servicios municipales puede ser muy diferente según las opciones políticas que desarrolle cada

Comunidad Autónoma respecto de los entes locales de su ámbito territorial en el marco de las coordenadas básicas estatales.

Ahora bien, lo que plantean los ayuntamientos recurrentes es, no tanto que una intervención administrativa como la prevista en el artículo 7.4 LBRL en orden a la delimitación de las competencias municipales sea en todo caso contraria a su autonomía constitucionalmente garantizada, como que el Estado habría debido ajustarla a las garantías que imponen los artículos 137 y 140 CE. Para responder a la impugnación, hay que partir de que, en efecto, la autonomía local constitucionalmente garantizada impone límites a la configuración legislativa de las competencias de municipios, provincias e islas.

Las leyes deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando «que los municipios tengan competencias ‘propias’ en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal» y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales [STC 41/2016, FFJJ 9 y 11 b), citando la SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Atendiendo a intereses de alcance supralocal, pueden conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o Comunidades Autónomas) mecanismos de intervención que limiten la autonomía municipal, pero deben especificar y determinar suficientemente el contenido y alcance de esas atribuciones. Las SSTC 111/2016, FJ 12 a) y c), y 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, al abordar determinadas atribuciones de las diputaciones y las Comunidades Autónomas respecto de servicios municipales, se han referido a estos límites constitucionales a la configuración legislativa de las competencias locales.

El artículo 7.4 LBRL, en la medida en que somete a los entes locales a aquellos informes vinculantes, constituye una restricción de la autonomía local: tales informes pueden impedir el ejercicio de competencias de fuerte interés municipal o pueden retrasarlo en el mejor de los casos. Ya hemos tenido oportunidad de razonar ampliamente que la exigencia de esos informes se justifica en intereses de alcance supralocal [STC 41/2016, FJ 11 b)]. A fin de valorar ahora si el precepto impugnado cumple el mandato de predeterminación normativa resultante del reconocimiento constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), hay que partir de que, en efecto, algunos aspectos de aquella intervención restrictiva han quedado normativamente indefinidos. Las Administraciones que han de emitir los informes preceptivos y vinculantes se identifican indirectamente, por referencia a la competente según la materia –en lo que atañe al informe de duplicidad competencial– y a la responsable de la tutela financiera de los entes locales –en lo que se refiere al informe de sostenibilidad–. Nada se dice sobre aspectos formales tales como los órganos que deben evacuar los informes, el plazo de emisión y las consecuencias del incumplimiento; ni sobre elementos sustanciales como los concretos extremos que ha de tomar en consideración el informe sobre duplicidades. En fin, según hemos razonado ya, la Ley 27/2013 no define el concepto de «duplicidad» competencial como tampoco el de «sostenibilidad financiera».

Sin embargo, el artículo 7.4 LBRL no incumple aquella exigencia de predeterminación normativa. Al confiar un informe vinculante a la Administración «competente por razón de la materia», el precepto controvertido pretende evitar duplicidades sin vulnerar el sistema constitucional de distribución competencial; emitirá el informe el titular de las competencias de ejecución en el ámbito objetivo de que se trate, que habitualmente serán las Comunidades Autónomas a la vista de las múltiples competencias de gestión que tienen estatutariamente reconocidas. Por otra parte, cabe identificar fácilmente a la Administración «que tenga atribuida la tutela financiera». Tal Administración es la Comunidad Autónoma o, en su caso, la que indique el correspondiente Estatuto de Autonomía o la legislación autonómica: «resulta indiscutible, en primer lugar, que el art. 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)» [STC 101/2017, FJ 6 b)].

A su vez, el artículo 7.4 LBRL establece claramente que los municipios tienen atribuida la competencia para gestionar cualquier asunto de interés municipal a la vez que, con igual claridad, subordina su ejercicio a nada más que dos condiciones materiales. De modo que las Administraciones informantes solo pueden mantener la barrera que el artículo 7.4 LBRL impone inicialmente a la gestión de cualquier asunto de interés local por razones de sostenibilidad financiera y duplicidad competencial, siendo improcedentes las consideraciones de oportunidad y teniendo siempre en cuenta las garantías de autonomía local, no solo las establecidas en la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE) y la legislación básica (entre otros, arts. 2.1 y 25.2 LBRL), sino también las eventualmente previstas en otras leyes, singularmente las de algunos Estatutos de Autonomía [en este sentido, STC 41/2016, FJ 11 b)], cuando sean compatibles con las bases del régimen local [SSTC 31/2010, FFJJ 36 y 37; 168/2016, FJ 3 b); 44/2017, FJ 2 c); 45/2017, FJ 2 c), y 54/2017, FJ 2 c)]. Por lo demás, el concepto de sostenibilidad financiera, aunque no está definido en la Ley 27/2013, lo está en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otra parte, en el marco de una materia respecto de la que el Estado tiene solo competencia para adoptar bases, no puede extrañar que el artículo 7.4 LBRL haya dejado de regular agotadoramente la decisión autonómica sobre el ejercicio de las competencias locales. Antes bien, una regulación de mayor detalle que, por ejemplo, indicase el órgano autonómico competente para emitir los informes vinculantes y estableciese todo el procedimiento, invadiría la potestad de autoorganización y la competencia legislativa en materia de régimen local de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, son estas quienes, en cumplimiento de la exigencia de predeterminación normativa que impone la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), han de perfilar aquellos aspectos de la intervención autonómica que, pudiéndose considerar relevantes, han quedado indefinidos en el artículo 7.4 LBRL.

Procede, pues, desestimar también este motivo de inconstitucionalidad respecto del artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.3 de la Ley 27/2013.

4. Los municipios promotores del presente conflicto en defensa de la autonomía local impugnan el artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, cuyo tenor, tras la depuración realizada por la STC 111/2016, FJ 12 d), es el siguiente:

«En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación

provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.»

a) Según hemos recordado ya, la impugnación ha perdido objeto en lo atinente a los incisos del artículo 26.2 LBRL que la STC 111/2016, FJ 12 d), declaró inconstitucionales y nulos. A su vez, en lo que hace al resto del precepto, hemos desestimado por remisión a la indicada Sentencia y a la STC 45/2017, FJ 2 d), la mayor parte de los motivos de inconstitucionalidad formulados por los municipios impugnantes. Resta solo abordar dos motivos.

En primer lugar, de acuerdo con las alegaciones de los ayuntamientos recurrentes, el artículo 26.2 LBRL, aplicado por las Comunidades Autónomas uniprovinciales, supondría atribuir funciones típicamente municipales a un nivel de gobierno que actúa extramuros del sistema local en contra del principio constitucional de autonomía local. En segundo lugar, las Comunidades uniprovinciales y las diputaciones podrían llegar a ejercer las facultades previstas en el artículo 26.2 LBRL sin la «conformidad» de los ayuntamientos en supuestos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se razona a este respecto que el artículo 116 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, entre las medidas que debe programar el plan económico-financiero, incluye la «gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir costes» sin hacer referencia a la «conformidad» municipal.

b) El artículo 26.2 LBRL se refiere a la diputación provincial o entidad «equivalente». Las entidades «equivalentes» son, a los efectos de este artículo, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y otros entes locales «intermedios», esto es, instancias políticas de ámbito territorial superior al municipal e inferior al autonómico (STC 101/2017, FJ 8). La propia Ley reguladora de las bases de régimen local señala expresamente a este respecto que las competencias de las diputaciones provinciales corresponden a las primeras (art. 40), además de a entes públicos del segundo tipo como los territorios históricos vascos (disposición adicional segunda), los consejos insulares de Baleares (art. 41.3) y los cabildos insulares canarios (art. 41.1).

Sin negar la existencia de intereses específicos de la provincia ni la sustantividad institucional de esta entidad territorial (STC 27/2016, FJ 4), cabe destacar la estrecha conexión entre los intereses y la organización provinciales con los municipales y que, en efecto, las diputaciones y los ayuntamientos conforman un mismo nivel (local) de gobierno. La caracterización constitucional de la provincia como «agrupación de municipios» (art. 141.1 CE) supone, precisamente, que unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses, lo que tiene un inequívoco reflejo institucional: partiendo de que la Constitución ha dejado «deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (art. 141.2 CE)», «la Ley Orgánica del régimen electoral general, de acuerdo con una arraigada tradición histórica y en consonancia con una concepción instrumental de la provincia, ha optado por que el pleno de esta corporación local cuente con legitimidad democrática indirecta: los miembros de la diputación provincial son elegidos de entre los concejales en los términos previstos en los artículos 202 a 209 LOREG»; «el sentido de que los municipios —no los ciudadanos— sean quienes estén directamente representados en los órganos provinciales de gobierno es, precisamente, en términos de principio, que los municipios son los destinatarios principales o directos» de las competencias de asistencia, cooperación y coordinación características de «la provincia como entidad local 'determinada por la agrupación de municipios' (art. 141.1 CE)» [SSTC 111/2012, FFJJ 9 y 12 c), y 45/2017, FJ 2 d)].

Las tareas previstas en el artículo 26.2 LBRL, cuando son desarrolladas por las diputaciones provinciales, presentan, en consecuencia, la siguiente característica: a través

de los concejales que forman parte de la diputación, los ayuntamientos intervienen, no solo en la programación de las medidas relativas a la gestión de aquellos servicios municipales, sino también en su aplicación y desarrollo [STC 111/2012, FJ 12 c)]. Esta relevante intervención del municipio en la gestión de servicios de su titularidad desaparece cuando son Comunidades uniprovinciales quienes aplican el precepto controvertido.

Cabe, pues, admitir que el artículo 26.2 LBRL, aplicado por Comunidades uniprovinciales, implica sustraer del sistema local determinadas decisiones relativas a la gestión de servicios de titularidad local, «típicamente municipales y, en efecto, indispensables para el desenvolvimiento de la vida urbana» [STC 111/2016, FJ 12 d)]. A fin de determinar si ello resulta compatible con los artículos 137 y 140 CE, corresponde valorar si tales decisiones llegan efectivamente a restringir la autonomía municipal y, si así fuera, si su contenido está normativamente predeterminado y si su atribución a las Comunidades uniprovinciales puede justificarse tras la ponderación de los intereses municipales y supramunicipales involucrados [SSTC 111/2012, FJ 12 a) y c), y 152/2016, FFJ 5 a 7].

El artículo 26.2 LBRL se refiere a fórmulas de cooperación o «coordinación voluntaria» que puede proponer la Comunidad Autónoma uniprovincial y aceptar el municipio titular del servicio y, correlativamente, que no tiene la obligación de proponer la primera y que puede rechazar el segundo. Así resultaba de su tenor originario y resulta ahora aún más claramente una vez que la STC 111/2016, FJ 12 d), ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de aquellos dos incisos [en este sentido: STC 168/2016, FJ 5 b)]. De modo que el municipio conserva la posibilidad de oponerse a cualquiera de las fórmulas (impropiamente denominadas) de coordinación y, por tanto, también a las que pudieran afectar más fuertemente a su autonomía: la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifique la Comunidad Autónoma uniprovincial depende, precisamente, de la autonomía municipal. Por ello, bajo la óptica de la autonomía local, resulta a la postre irrelevante que no haya concejales integrados en la instancia territorial que propone y desarrolla aquellas fórmulas de gestión relativa a los servicios de titularidad municipal; el municipio conserva en todo caso la capacidad de oponerse a ellas.

Así lo ha razonado la STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 26.2 LBRL en su aplicación por parte de las diputaciones provinciales: «el criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de ‘coordinación’ correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, ‘con la conformidad de los municipios afectados’».

c) El artículo 26.2 LBRL no «determina precisamente las circunstancias habilitantes de una u otra técnica de ‘coordinación’ (voluntaria)», pero, según venimos razonando, ello «no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas» [STC 111/2016, FJ 12 d)]. La previsión impugnada no restringe la autonomía local sin que, por tanto, sea preciso examinarla a la luz de las exigencias de predeterminación normativa y ponderación que imponen los artículos 137, 140 y 141 CE.

Ahora bien, según los ayuntamientos recurrentes, en determinados casos, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y las diputaciones pueden llegar a ejercer las facultades previstas en el artículo 26.2 LBRL sin su «conformidad», lo que obligaría a realizar el indicado examen; habría de declararse la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local a la vista de, por un lado, la enorme indefinición de la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y a las diputaciones en orden a imponer una u otra fórmula de gestión de los servicios municipales y, por otro,

el marcado carácter municipal de los intereses involucrados. Ello ocurriría en supuestos en que el municipio incumple los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Señalan a este respecto que el artículo 116 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, entre las medidas que debe programar el plan económico-financiero, incluye la «gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir costes» sin hacer referencia a la «conformidad» municipal.

En realidad, la eventual inconstitucionalidad denunciada sería achacable, no al artículo 26.2 LBRL, sino al artículo 116 *bis* LBRL, que es el precepto que impondría aquella «gestión integrada» sin contar con la «conformidad» municipal. No comunicándose la eventual inconstitucionalidad del artículo 116 *bis* LBRL al artículo 26.2 de la misma Ley, hay que rechazar sin más esta alegación. En cualquier caso, cabe recordar que la propia corporación local incumplidora es quien elabora el plan económico-financiero (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012) incluyendo las medidas que, según las circunstancias, juzgue imprescindibles para cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: «cuando el art. 116 *bis*.2 LBRL dispone que 'el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas' no ha de entenderse que el ente local está vinculado a recoger en dicho plan todas esas medidas, perdiendo así todo margen de opción en sus decisiones de gasto, sino que debe introducirlas si fueran imprescindibles para recobrar la senda del cumplimiento y en la medida en que lo sean» (STC 180/2016, FJ 8).

En fin, es verdad que aquella «conformidad» municipal podría resultar efectivamente ensombrecida, con el consiguiente riesgo para la autonomía municipal –dada la fuerte indeterminación normativa y la intensidad de los intereses municipales involucrados–, si la Comunidad Autónoma uniprovincial o diputación correspondiente, al amparo de la norma legal de referencia, diseñase mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preservasen los márgenes de autonomía municipal que asegura el artículo 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, «el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado artículo 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de 'conformidad' que este impone» [STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 26.2 LBRL solo en su aplicación por parte de las diputaciones provinciales].

Corresponde, por tanto, desestimar los motivos de inconstitucionalidad relativos al artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013.

5. Los municipios recurrentes razonan que el artículo 116 *bis* y la disposición adicional novena LBRL (en la redacción dada por los apartados 30 y 36 del art. 1 de la Ley 27/2013), al penetrar el ámbito material que el artículo 135.5 CE reserva a la ley orgánica, incurrirían en una vulneración del sistema de fuentes que entrañaría, a la postre, el desconocimiento de su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE).

No cabe aceptar este planteamiento. Ni la infracción de la Constitución, en general, ni el incumplimiento de sus normas sobre el sistema de fuentes, en particular, conllevan necesariamente la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. De modo que, aunque el artículo 116 *bis* y la disposición adicional novena LBRL incluyeran contenidos reservados al legislador orgánico, no por ello vulnerarían los artículos 137, 140 y 141 LBRL. Procede, en consecuencia, desestimar estos motivos de inconstitucionalidad sin que podamos examinar si la infracción del artículo 135.5 CE se ha producido efectivamente. La «misión exclusiva de refuerzo de un ámbito subjetivo de autonomía» de este tipo de procesos explica que solo pueda articularse en razón de un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local (STC 27/2016, FJ 3). En todo caso, no está de más indicar que las SSTC 41/2016, FJ 15, y 111/2016, FJ 4, han examinado, desestimándolo, el motivo de inconstitucionalidad que plantean aquí, bajo el ropaje de la autonomía local, los ayuntamientos recurrentes.

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.»; y de la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013.

2.º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre 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.