

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9652 *Pleno. Sentencia 93/2017, de 6 de julio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2006-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Competencias sobre régimen local, autonomía financiera y local, reserva de ley orgánica: pérdida sobrevenida parcial de objeto del recurso; interpretación conforme de los preceptos legales relativos a los planes provinciales de obras y servicios y la asunción por las comunidades autónomas de competencias municipales en educación (SSTC 41/2016 y 111/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:93

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014, interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra el artículo 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 28, 30, 31, 36 y 38; el artículo 2, apartados 2 y 3; las disposiciones adicionales tercera, apartado primero, novena, undécima, decimoquinta y decimoséptima; transitorias primera a sexta y undécima y la disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias de la Generalitat [arts. 131, 136, 151 b), 160, 162 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña], su autonomía financiera [art. 156 CE; arts. 201 y 202 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales y estatutarios. Ha sido ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de marzo de 2014, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El recurso de inconstitucionalidad realiza primero una serie de consideraciones generales sobre: la Ley 27/2013, que habría medidas drásticas y lesivas de la autonomía local y autonómica; el encuadramiento competencial de los preceptos impugnados, que sería solo la cláusula 18 del artículo 149.1 CE; el principio de autonomía local; la

distribución de competencias en materia de régimen local, en general, y las atribuciones de la Generalitat de Cataluña, en particular; y el Derecho local estatutario y su posición en el sistema de fuentes, que habría de funcionar como parámetro de constitucionalidad de las leyes estatales.

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

a) Los arts. 3.2 y 24 *bis* de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), procedentes de los apartados segundo y séptimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, el artículo 1.14 de la Ley 27/2013, que suprime el artículo 45 LBRL, así como las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013. Este conjunto normativo supondría un cambio sustancial del régimen básico de las entidades locales de ámbito inferior al municipio; las que se creen a partir de ahora carecerán de la condición de entidad local con personalidad jurídica propia; serán simples órganos desconcentrados del municipio. Ello vulneraría, en primer lugar, las competencias estatutarias de la Generalitat de Cataluña [arts. 151 b) y 160 EAC], ya que este tipo entidades entran en cuanto a su propia existencia dentro del ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas (se citan las SSTC 179/1985, FJ 2, y 214/1989, FJ 4). Se opone, en segundo lugar, al artículo 86.7 EAC, sobre entidades municipales descentralizadas. Por último, la disolución automática de las entidades locales menores que no presenten sus cuentas sería una medida completamente desproporcionada contraria al mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

b) Los artículos 7, 25, 26.1, 27 LBRL, en la redacción dada por los apartados tercero, octavo, noveno y décimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como el artículo 1.11, que suprime el artículo 28 LBRL, y la disposición adicional novena, ambos de la Ley 27/2013. Estas previsiones habrían instaurado un modelo competencial cerrado, circunscrito a los ámbitos enumerados en los artículos 25.2 y 26.1 LBRL. Tales preceptos marcarían un techo competencial sin otra posibilidad de elevación que la prevista en el artículo 7.4 LBRL. Todo ello incumpliría tres parámetros de constitucionalidad diferenciables.

En primer lugar, el nuevo modelo vulneraría la garantía constitucional de la autonomía municipal por: (i) limitar la intervención municipal a materias tasadas, sin posibilidad de que los ayuntamientos ejerzan competencias propias en otros ámbitos; (ii) suprimir determinados ámbitos competenciales de interés municipal de las enumeraciones de los artículos 25.2 y 26.1 LBRL; (iii) por no estar la reducción del nivel competencial precedente acompañada de la justificación que reclama la doctrina constitucional (se cita el siguiente pasaje de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2: lo que está vedado al legislador es «eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» y (iv) sujetar la eventual ampliación de las competencias locales a controles genéricos regulados a través de conceptos ambiguos de enorme amplitud (se cita la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2).

En segundo lugar, el modelo que resulta de las previsiones impugnadas entrañaría también una extralimitación competencial del Estado. No podría ampararse en el artículo 149.1.18 CE, vulnerando, en consecuencia, las competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña en el artículo 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No dejaría el necesario margen a las Comunidades Autónomas para atribuir competencias a los entes locales, ampliando los mínimos que garantiza el Estado. Al contrario, impondría una regulación completa, cerrada y acabada que acota los únicos ámbitos materiales dentro de los que los municipios pueden ejercer competencias propias.

En tercer lugar, el régimen competencial establecido vulneraría también el artículo 84.2 EAC, que incluye ámbitos materiales en que los gobiernos locales catalanes deben tener aseguradas competencias propias que el legislador estatal excluye ahora de la enumeración de competencias propias (art. 25.2 LBRL) o recoge en el elenco de competencias delegables (art. 27 LBRL).

Por otra parte, la disposición adicional novena de la Ley 27/2013 impone la adaptación a las previsiones de la Ley 27/2013 de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos» con «toda clase de Entidades Locales» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio» de «competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL. La inconstitucionalidad de los artículos 25 y 27 LBRL arrastraría la de la disposición adicional controvertida. Pero, además, esta previsión sería en sí misma inconstitucional por imponer una retroactividad de la Ley 27/2013 que es contraria al artículo 9.3 CE. El probable incumplimiento de la obligación de adaptación impedirá la renovación de esos convenios o instrumentos con la subsiguiente pérdida por los usuarios del derecho a la prestación de los servicios relativos a educación, servicios sociales, asistencia primaria de la salud o cultura, que venían prestándose hasta la fecha al amparo de tales acuerdos.

c) El artículo 13 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013, incurriría en una extralimitación de lo básico con vulneración de las competencias de la Generalitat [arts. 151 b) y 160.1 EAC]. A su vez, el apartado quinto, al encargar a las diputaciones o entidades equivalentes la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión, vulneraría igualmente la competencia de la Generalitat sobre relaciones de cooperación entre los entes locales y de estos con la Administración autonómica.

d) Los artículos 26.2, 36.1 c) y 2 a), y 116 ter LBRL, en la redacción dada por los apartados 9, 13 y 31 del artículo 1 de la Ley 27/2013.

El artículo 26.2 LBRL se refiere a la prestación de servicios básicos e imprescindibles para la viabilidad de la vida urbana en municipios con población inferior a los 20.000 habitantes. Respecto de ellos se prevé una nueva competencia provincial de coordinación. Ello vulneraría la autonomía municipal constitucionalmente garantizada porque reduciría la existencia de aquellos municipios a una existencia nominal, sin facultades de gestionar los asuntos más primarios que afectan a los intereses vecinales. El artículo 26.2 LBRL vendría, paradójicamente, a traspasar la prestación de aquellos servicios municipales a las diputaciones sin prever el correspondiente traspaso de medios materiales y personales y, por tanto, manteniendo las mismas estructuras organizativas municipales sin su contenido funcional más elemental. Tal traspaso se produce, ciertamente, «con la conformidad del municipio», pero no por ello dejaría de producirse la vulneración de la autonomía municipal; la coordinación provincial constituye la alternativa a la gestión mancomunada que preveía la anterior redacción del artículo 26.1 LBRL. A su vez, la vulneración de los artículos 137 y 141 CE deriva también de la atribución de la iniciación del procedimiento de prestación unificada, no a los ayuntamientos, sino a la diputación provincial, así como la atribución al Ministerio de Administraciones públicas de la decisión sobre la fórmula de prestación unificada.

El artículo 36.2 a) sería inconstitucional por las mismas razones. Atribuye sin más a la diputación provincial la prestación unificada de los servicios de todos los municipios, cuando observe que los costes de los servicios prestados por estos son superiores a los coordinados o prestados por ella. El artículo 116 ter LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.31 de la Ley 27/2013, obliga a todas las entidades locales a, por un lado, calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios —que una orden ministerial habrá de desarrollar— y, por otro, comunicar el cálculo resultante al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas para su publicación. En la medida en que el coste efectivo de los servicios que regula este precepto sirve para la aplicación del mecanismo forzoso establecido en el artículo 36.2 LBRL, incurriría en los vicios de inconstitucionalidad que afectan a este precepto, que se acaban de argumentar.

e) El artículo 57 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.16 de la Ley 27/2013. De acuerdo con su apartado segundo, la suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá eliminar duplicidades administrativas. Ello vulneraría la autonomía local y el sistema constitucional de distribución de competencias. El ejercicio complementario de estas competencias con las correcciones correspondientes mediante técnicas de coordinación y cooperación constituiría, en realidad, una manifestación de la estructura

vertical de distribución del poder. Por otra parte, el apartado tercero solo admite la creación de consorcios de manera subsidiaria a los convenios. Ello vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE).

f) El artículo 57 bis LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013. Conforme a este precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según la Abogada de la Generalitat, esta previsión incide en el sistema de financiación, por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1) y en los Estatutos de Autonomía. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas se produce al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra del principio de cooperación, que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Vulneraría igualmente la competencia de la Generalitat para regular las relaciones de cooperación y colaboración de los entes locales con la Administración autonómica [art. 160.1 a) EAC].

g) El artículo 85.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013, que da preferencia a la gestión de servicios públicos por la propia entidad local o sus organismos autónomos sobre la realizada por entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Según el recurso, ello vulnera la autonomía local; no existiría justificación alguna para otorgar carácter excepcional a formas tradicionales de gestión que, por lo demás, se mantienen como ordinarias en el resto de Administraciones territoriales. El artículo 85.2 LBRL sería igualmente inconstitucional por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local en la parte en que prevé el informe del interventor local sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El precepto otorgaría al interventor una elevada libertad de apreciación y capacidad de interferir en las decisiones sobre las formas de gestión de servicios públicos, decisiones expresivas de la autonomía de los entes locales.

h) Los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL, introducidos por los apartados 18, 19 y 28 respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. El primero confía a los presupuestos generales del Estado la fijación anual de las retribuciones máximas que podrán percibir los cargos electos atendiendo a una serie de criterios, la naturaleza del ente local y su población, conforme a una tabla que toma como referencia la retribución de los secretarios de Estado. El precepto controvertido contendría una regulación tan precisa y detallada de las características estructurales y conceptuales que no dejaría un margen suficiente de desarrollo autonómico (art. 160.2 EAC). La existencia de un espacio para el desarrollo autonómico no sería trivial ni intrascendente; tendría un gran sentido dada la diversidad de realidades municipales, en especial, las diferencias entre los municipios turísticos que reciben en épocas determinadas un volumen de visitantes que multiplica en mucho su población de Derecho, y aquellos otros que cuentan con una población estable a lo largo del año. Los necesarios márgenes de desarrollo autonómico son los que permitirían acomodar los límites retributivos globales que estableciera el Estado.

Lo mismo se afirma respecto de los otros preceptos. El artículo 75 ter LBRL limita el número de cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva, estableciendo al efecto una escala proporcional en función de la población. La legislación básica puede regular el régimen de dedicación, pero no con el grado de detalle con lo ha hecho, sin margen de actuación de la Generalitat para introducir modulaciones que contemplen otros criterios o peculiaridades específicas de los gobiernos locales de Cataluña. Por lo demás, la limitación del número de miembros de las corporaciones locales que pueden ejercer sus funciones en régimen de dedicación exclusiva es contraria al principio democrático y al artículo 23.1 CE. Lo mismo cabría afirmar, en particular, respecto

de la dedicación parcial impuesta a los miembros de las corporaciones locales con población inferior a los 1.000 habitantes.

Por su parte, el artículo 104 bis LBRL establece los límites a los que deben ajustarse las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual de los municipios y de las diputaciones. El artículo 149.1.18 CE permite al Estado establecer un modelo funcional común, pero no un sistema cerrado y uniforme, estableciendo criterios fijos vinculados a la población que eliminan virtualmente toda capacidad de intervención normativa. Esta previsión vulneraría además la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE, así como 87.1 EAC).

i) El artículo 92 bis LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013, que sustituye la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 2 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP). La previsión derogada reconocía numerosas competencias a las Comunidades Autónomas con relación a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Según el recurso, esa solución era la congruente con la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de función pública (STC 37/2002, FJ 13), a partir del reconocimiento inicial de las competencias estatales respecto de los funcionarios locales de habilitación nacional (SSTC 214/1989 y 37/2002, entre otras). En contra de esta evolución, el precepto controvertido habría recentralizado buena parte de aquellas competencias. Tales apartados no responden a la noción material de bases porque no permitirían a la Generalitat de Cataluña ejercer las competencias que tiene atribuidas [arts. 136 b) y 160 EAC], al no dejar márgenes para introducir las peculiaridades que requiere la función pública municipal catalana.

j) El artículo 116 bis LBRL, introducido por el artículo 1.30 Ley 27/2013, sobre el plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. Al establecer condiciones nuevas, añadidas a las previstas en la Ley Orgánica 2/2012 vulneraría la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE. El apartado segundo sería igualmente inconstitucional por imponer a los municipios una autodisolución por vía de fusión manifiestamente desproporcionada para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria; ello desbordaría el ámbito correspondiente a las bases de régimen local (art. 149.1.18 CE) y la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). La letra b) del señalado apartado prevé la gestión integrada o coordinada de servicios obligatorios entre las medidas adicionales para afrontar el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto; sería inconstitucional por las mismas razones que el artículo 36.2 a) LBRL. El apartado tercero vulneraría la competencia autonómica para regular las relaciones interadministrativas [art. 160.1 a) EAC] al asignar a las diputaciones provinciales facultades de coordinación y seguimiento relativas a los municipios sujetos a un plan económico-financiero.

k) La disposición adicional novena de la Ley reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013. La disolución automática, por ministerio de la ley, de las entidades instrumentales referidas en los apartados 2 y 4 excedería del ámbito propio de las bases del régimen local, vulnerando la competencia de la Generalitat sobre las modalidades de gestión de los servicios públicos locales [art. 160.1 c) EAC].

l) La disposición adicional decimosexta de la Ley reguladora de las bases de régimen local, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013, conforme a la que, «excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar» una serie de acuerdos (presupuesto; planes económico-financiero, de reequilibrio, ajuste, saneamiento y reducción deuda; entrada en los mecanismos extraordinarios de financiación). Siendo el pleno el órgano que representa a la ciudadanía, al privarle de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación, infringiría el principio democrático (art. 1.1 CE) y el artículo 23.1 CE (se cita la STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9).

m) Los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por los apartados segundo y tercero del artículo 2 de la Ley 27/2013, sobre el control interno —en forma de intervención y control financiero o de eficacia— que ejercerán las entidades locales respecto de la gestión económica de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles. Respecto del primer precepto, el recurso admite que de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE el Estado puede reservarse el ejercicio de determinadas funciones administrativas de las corporaciones locales con relación a estos funcionarios. Sin embargo, el precepto impugnado habría ido mucho más lejos al convertir a funcionarios locales con la capacitación profesional requerida en agentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas sometidos a las normas sobre procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes que apruebe el Gobierno y agentes que deben reportar a la Intervención General de la Administración del Estado sus informes sobre esta gestión. Ello vulneraría la autonomía organizativa que forma parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE).

Por su parte, el artículo 218, apartado segundo, vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE) al atribuir las discrepancias entre un órgano local y un funcionario de la misma corporación a otra Administración, la que se encarga de la tutela financiera del ente local. Se impone así un control externo que la propia Ley reguladora de las bases de régimen local reserva en exclusiva a los tribunales ordinarios. En cuanto al apartado 3, el recurso no cuestiona la remisión al Tribunal de Cuentas de la documentación que se cita, ya que los entes locales, como el resto de Administraciones, están sujetos a la fiscalización contable de ese Tribunal. Lo que resultaría contrario a los artículos 137 y 140 CE es que el precepto facultara a un funcionario local la remisión de esa documentación en lugar de disponer que ese deber de transmisión pese sobre la corporación local a través de su legal representante.

n) La disposición adicional tercera.1 de la Ley 27/2013, sobre «Competencias autonómicas en materia de régimen local», que dispone: «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».

El precepto sería contradictorio, admitiendo dos interpretaciones diversas. Conforme a la primera, las Comunidades Autónomas, en General, y Cataluña, en particular, han de ajustarse a las nuevas previsiones básicas de la Ley 27/2013 y ello aunque hubieran adoptado legislación autonómica contradictoria con aquellas nuevas previsiones y aunque estas fueran contrarias a las determinaciones sobre gobiernos locales de los Estatutos de Autonomía. Así interpretada, la disposición controvertida sería inconstitucional por incurrir en los vicios argumentados a lo largo del recurso.

Conforme a la otra interpretación, la disposición controvertida vendría a señalar que prevalecen sobre la Ley 27/2013 el régimen estatutario de los gobiernos locales, así como la legislación autonómica dictada al amparo de las competencias estatutarias, en particular, las recogidas en el artículo 160.1 EAC, que la STC 31/2010 ha declarado conforme a la Constitución. De modo que las determinaciones de la Ley 27/2013 que se oponen a las previsiones estatutarias y autonómicas serían simplemente inaplicables en el territorio de Cataluña. Solo en este caso el precepto dejaría de incurrir en inconstitucionalidad.

ñ) Las disposiciones adicionales undécima y decimoquinta y transitorias primera y tercera de la Ley 27/2013, relativas a servicios que vienen prestando los entes locales en materia de educación (disposición adicional decimoquinta), salud (disposiciones transitorias primera y adicional undécima), asistencia social (disposiciones transitorias segunda y adicional undécima) e inspección sanitaria (disposición transitoria tercera). A la vista de estas disposiciones y del nuevo artículo 25.2 LBRL, la Ley 27/2013 habría atribuido ahora esos servicios a las Comunidades Autónomas. Vulneraría por ello la garantía de autonomía municipal prevista en la Constitución (arts. 137 y 140) y en el Estatuto de Autonomía de

Cataluña (art. 84 CE), teniendo en cuenta que, de acuerdo al artículo 4 CEAL, las competencias públicas deben incumbir preferentemente y de modo general a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Del mismo modo, vulneraría las competencias de la Generalitat en materia de educación (art. 131 EAC), sanidad (art. 162 EAC) y servicios sociales (art. 166 EAC), en conexión con la competencia sobre régimen local [art. 160, apartados 1 b) y 2, EAC].

o) La disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, que sujeta la apertura de lugares de culto al régimen de comunicación previa o declaración responsable previsto en el artículo 84.1 c) LBRL. El artículo 149.1.18 CE habilitaría solo una regulación estatal sobre las diferentes técnicas de intervención administrativa sobre los ciudadanos, no la previsión de medidas de intervención de carácter sectorial. Tales medidas corresponderían a la autoorganización municipal y al legislador sectorial competente según la materia. A este respecto, la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros condiciona la apertura a la obtención previa de licencia municipal de apertura y uso con el fin de garantizar seguridad y protección civil (art. 132 EAC). Por todo ello, la disposición controvertida vulneraría el artículo 132 EAC en relación con el artículo 84.2 e) EAC.

p) La disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que establece una serie de normas aplicables a todos los consorcios, cualesquiera que sean las Administraciones participantes. La Abogada de la Generalitat parte de que los apartados primero y tercero no suscitan reparo alguno. Centra, pues, la impugnación, en los apartados segundo y cuarto, por un lado, y en el apartado quinto, por otro. Los apartados segundo y cuarto regulan el régimen de adscripción del consorcio y las consecuencias que ello conlleva en cuanto a las normas aplicables en materia de presupuestos y control de la actividad de este tipo de entidad instrumental. Respecto del apartado segundo, se cuestiona que haya establecido criterios de prioridad decreciente a fin de determinar la Administración a la que procede adscribir el consorcio y el correspondiente régimen de presupuestación, contabilidad y control. A su vez, las medidas incluidas en el apartado cuarto responden al sano propósito de evitar opacidades, asegurando el control de los recursos públicos, pero operan en su conjunto sin admitir modulaciones ni especialidades, lo que provocaría una rigidez excesiva que convierte en inoperante esa figura instrumental. Se establece así una regulación tan detallada que excedería del ámbito propio de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, invadiendo las competencias de la Generalitat en materia de autoorganización (art. 150 EAC) e instrumentos de cooperación [art. 160.1 a) EAC].

Por otra parte, el apartado quinto se refiere al personal al servicio de los consorcios. Tal personal, que «podrá ser funcionario o laboral», ha de «proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes». Su «régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajos equivalentes en aquella». Esta previsión, al impedir que el consorcio cuente con personal propio, no necesariamente procedente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, vulneraría también las competencias de la Generalitat de autoorganización, función pública y régimen local (arts. 136, 150, 159 y 160 EAC).

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del artículo 149.1 CE. El primero, sobre bases del régimen local, cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, «sin que quepa equiparar “régimen local” o “régimen jurídico de las Administraciones locales” con “autonomía local”» porque «los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del artículo 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). La regulación del régimen local incluida en los Estatutos autonómicos reformados a partir de 2006 debería entenderse «sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales»

(STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias «deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia» (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 36; se cita también la STC 103/2013, de 25 de abril). Tales previsiones interiorizarían el régimen local en cada Comunidad Autónoma en el sentido de que proporcionan guía al legislador autonómico, pero debería prevalecer la norma básica estatal, si entrara en conflicto con ellas.

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

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

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

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materias concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). El Estado es garante del «equilibrio económico general» y competente para «conseguir

estabilidad económica, interna y externa» (STC 62/2001, FJ 4 y otras). En relación con los planes de saneamiento y control, son legítimos «los controles que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas de las potestades de coordinación» (STC 134/2011, FFJJ 9 a 11). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la Ley Orgánica 2/2012 es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

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

a) Respecto de la impugnación de los artículos 3.2 y 24 *bis* LBRL (que proceden de los apartados segundo y séptimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), el 1.14 de la Ley 27/2013 y disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que la autonomía local (STC 214/1989) y las competencias autonómicas (STC 179/1985) no impiden una regulación básica *ex* artículo 149.1.18 CE sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 121/2012, de 5 de junio). La Ley 27/2013 se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; establece su regulación por remisión a la que adopten las Comunidades Autónomas; conserva todas las entidades existentes (disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013), imponiendo solo una carga para la conservación de su personalidad jurídica (la remisión de las cuentas al órgano competente); aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación, no impone su desaparición, teniendo en cuenta que se trata de entidades que, según la doctrina constitucional, aun con personalidad jurídica, forman parte del municipio, que actuaría en régimen de descentralización (STC 214/1989).

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

b) En cuanto a la impugnación de los arts. 7, 25, 26.1 y 27 LBRL (en la redacción dada por los apartados tercero y octavo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como del artículo 1.11, que suprime el artículo 28 LBRL, y la disposición adicional novena, ambos de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado empieza razonando que la Constitución incluye listados competenciales en relación con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE), sin referirse explícitamente a las competencias locales. En ausencia de una predeterminación constitucional del contenido de la autonomía local (art. 137 CE), el legislador competente dispondría de un margen de configuración, sin perjuicio de que debe garantizar a los entes locales la participación efectiva en los asuntos que les atañen (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5). De acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, «corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal» (STC 103/2013, FJ 5). Formarían parte de ese modelo los aspectos competenciales (STC 32/1981, FJ 1). Corresponde al legislador básico establecer los mínimos que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989).

La regulación estatal de las competencias locales formaría parte, no de los aspectos básicos secundarios o no expresivos de la garantía institucional de la autonomía local, sino de los enraizados en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4); ahora también,

en el artículo 135 CE, que no sería menos trascendente como canon de constitucionalidad. Cuando el Estado regula las competencias locales sin salirse del ámbito de lo básico, no podría haber más que competencias autonómicas de desarrollo, sin que haya que atender a otros títulos de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 59). Por otra parte, la Constitución no obliga a que la ley atribuya una competencia universal o general a los municipios.

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

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

Respecto de las competencias propias, el Abogado del Estado insiste en que el artículo 25.2 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013) garantiza que las leyes atribuyan mínimos competenciales y, con ello, que doten de contenido a la garantía constitucional de la autonomía local. El listado de materias dentro de las que «en todo caso» los municipios deben disponer de competencias propias no puede interpretarse en el sentido limitador y excluyente que propone el recurso. Los apartados 3, 4 y 5 introducen condiciones legales que operan a partir de la nueva configuración que el artículo 135 CE ha producido sobre la legalidad constitucional.

Con relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el artículo 7.4 LBRL permite ampliar el ámbito de gestión de los entes locales con nuevas competencias que, habrán de ejercerse con toda autonomía. Tal ampliación se sujeta a una serie de condiciones e informes que cuentan con una justificación objetiva y razonable: que no se produzca la ejecución simultánea del mismo servicio público y que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. Se habría conciliado así la garantía mínima prevista en los artículos 137, 140 y 141 CE con los condicionamientos que impone el artículo 135 CE. En definitiva, en modo alguno podría decirse que la nueva ordenación básica de las competencias locales, con la supresión del artículo 28 LBRL, vulnera la garantía constitucional mínima de la autonomía local.

Por otra parte, el artículo 27 no habría ocupado más espacio normativo que la anterior regulación; habría simplemente ofrecido una configuración diversa de la delegación encuadrada en los apartados 18 y 14 del artículo 149.1 CE. Al igual que el artículo 25 (apartados tercero, cuarto y quinto), el artículo 27 (en especial, sus apartados cuarto, sexto y séptimo) diseñaría un nuevo sistema de atribución de competencias municipales dentro de la garantía de la autonomía local y desde la específica perspectiva del artículo 135 CE, que incluye poderes de control y dirección de la Administración delegante (apartado cuarto); la exigencia de la financiación correspondiente con el acto de delegación (apartado sexto); y la configuración como causa de renuncia, que puede hacer valer el ente local delegado, el incumplimiento por parte de la Administración delegante de sus obligaciones financieras (apartado séptimo). Tales previsiones se hallarían inspiradas en los principios del artículo 135 CE, que solo el legislador básico estatal podía traducir en este ámbito.

La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013 sería nada más que una norma lógica de adecuación, destinada a facilitar la transición de un régimen jurídico a otro. No incurriendo en constitucionalidad los artículos 7.4, 25 y 27 LBRL, tampoco lo haría esta disposición. Los periodos de adaptación serían suficientes bajo la óptica de la previsibilidad.

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

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

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

d) Respecto de la impugnación de los artículos 26.2 y 36 y 116 ter LBRL (en la redacción dada, respectivamente, por los apartados 9, 13 y 31 del artículo 1 de la Ley 27/2013), se afirma que el legislador estatal, en ejercicio de su amplio margen de configuración (SSTC 240/2006, 157/2011, 121/2012 y 108/2013) y en consonancia con la honda tradición de la provincia dentro del ordenamiento español (sucintamente resumida), ha optado por revitalizarla para la consecución de fines constitucionales (eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria); favorece la gestión coordinada en detrimento de la gestión municipal aislada porque ello permite aplicar economías de escala y realizar una más eficiente asignación de recursos públicos.

La regulación controvertida persigue la mayor calidad de los servicios al menor costo posible mediante cuatro elementos. En primer lugar, la gestión coordinada está prevista para municipios de menos de 20.000 habitantes, en el bien entendido de que los de mayor población disponen de una organización e ingresos que permiten la prestación eficiente de los servicios públicos. En segundo lugar, tal gestión se aplica a servicios concretos, tasados y predeterminados. Se trata de servicios que, por su configuración y naturaleza, admiten una eficaz prestación desde una perspectiva supramunicipal. La prestación coordinada de un máximo de seis servicios en modo alguno puede suponer un

desapoderamiento de las competencias municipales. En tercer lugar, el criterio determinante de la aplicación de estas fórmulas de cooperación es el «coste efectivo», como elemento objetivo, ponderable, fácilmente calculable y cierto de acuerdo con el artículo 116 ter LBRL. En cuarto lugar, el legislador básico ha desarrollado el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) como técnica de acomodación de competencias en un Estado complejo.

En este orden de ideas, el Abogado del Estado destaca que el artículo 26.2 LBRL presupone y activa la intervención de tres Administraciones territoriales. En primer lugar, hay la intervención decisiva del propio municipio. El mecanismo solo actúa con su previo consentimiento y siempre de modo reversible; el municipio puede recuperar después la gestión aislada si acredita que está supondrá un menor coste efectivo. De modo que conservaría la facultad de «adherirse» o «descolgarse» de esta forma de coordinación por lo que su autonomía en nada resultaría afectada. En segundo lugar, hay la intervención de la Administración general del Estado; su competencia en materia de hacienda general y bases del régimen local se concreta aquí en la aprobación de la propuesta de la Diputación, configurada como control de estricta legalidad que atiende exclusivamente al cumplimiento del criterio de suficiencia financiera precisado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012. Hay también el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma que ostenta la tutela financiera.

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

En cuanto a la impugnación del apartado 2 a) del artículo 36 LBRL, el Abogado del Estado argumenta que este precepto no sería más que la competencia de asistencia, coordinación y cooperación prestación prevista en el apartado 1. No implicaría alteración o menoscabo de las competencias municipales pues ni siquiera prevé o atribuye competencias concretas a las diputaciones; habría una simple exhortación a la inclusión (no la imposición) de fórmulas de gestión coordinada de servicios. El párrafo primero del artículo 36.2 a) únicamente instaría a la diputación a aprobar un plan anual de cooperación, esto es, un plan para el ejercicio de las facultades de coordinación que son propias de la naturaleza, función y concepción de la entidad local provincial. El párrafo segundo prevé la inclusión en el plan de fórmulas de prestación unificada o coordinada. El párrafo tercero encerraría una invitación al Estado y a las Comunidades Autónomas a tener en cuenta el coste efectivo de la prestación de los servicios y el correcto empleo de los fondos públicos en el otorgamiento de subvenciones. Ello no supondría menoscabo alguno en las competencias municipales. Desarrollaría una posibilidad racional y eficiente directamente enlazada con el artículo 135 CE. A su vez, está prevista la participación del municipio en la elaboración de los planes, lo que rubricaría la ausencia de cualquier afectación en la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada.

El «coste efectivo» al que se refiere el artículo 116 ter LBRL 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 de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013. Este órgano consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse allí sobre el concepto de «coste efectivo» que ha sustituido al concepto de «coste estándar», que había merecido consideraciones críticas en el Dictamen 567/2013, de 26 de junio, en relación con el anteproyecto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El nuevo concepto mereció la siguiente valoración: «a resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la Ley 27/2013 ha sustituido el concepto de “coste estándar” por el de “coste efectivo” de los servicios en los artículos 26.2 y 116 ter de la 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».

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

Se razona, en primer término, que sobre el legislador básico no pesa una obligación formal de motivación cuyo incumplimiento pueda acarrear la alegada vulneración de la autonomía local. Más allá de las razones consignadas en la exposición de motivos, no hay una obligación de motivación que pueda funcionar como parámetro de validez. El único parámetro de validez es la adecuada pertenencia al sistema jurídico, lo que se producirá siempre que concurren los presupuestos formal (relativo a su promulgación conforme a las reglas constitucionales) y material (atinente al encaje en el ordenamiento jurídico).

La nueva regulación sobre el consorcio, incluida en el nuevo artículo 57 LBRL (y completada con la disposición final segunda de la Ley 27/2013, sobre estatutos, adscripción, presupuestación, contabilidad, control y personal), se situaría dentro de aquellas coordinadas. Responde al objetivo, enunciado en la exposición de motivos, de remodelar un sistema que es excesivamente complejo; produce situaciones de concurrencia competencial, de duplicidad de servicios y de servicios prestados por los Ayuntamientos sin título habilitante específico y sin recursos adecuados. El artículo 57 da preferencia al convenio con la intención de reducir el elevado número de consorcios constituidos en los últimos años, cuya composición y régimen jurídico y financiero no están netamente determinados. También por ello impone requisitos al establecimiento de consorcios que responden a las exigencias del artículo 135 CE desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012 (con cita del dictamen 338/2014 del Consejo de Estado). El consorcio

pasa a compartir el régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración de dependencia. El personal del consorcio procede de las Administraciones participantes con sujeción a los límites retributivos de los puestos equivalentes de esas Administraciones. Se pretende así que no impliquen incremento de los costes de personal y poner coto a una situación de dispersión, falta de información y utilización abusiva de la figura como forma de externalización de recursos y controles propios de las entidades locales que la conforman.

El precepto impugnado no vulneraría el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común «en el ámbito de la ley» (art. 10.1 de la Carta europea de la autonomía local). Tal derecho no es ilimitado; debe ejercerse en los términos y en los límites que establezca en cada caso el legislador nacional, que en este caso es el básico estatal. La regulación impugnada no condicionaría de modo determinante e irreversible ese derecho. Establecería más bien una racional y necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que condujo a una situación de proliferación descontrolada de consorcios incompatible con un elemental entendimiento de las exigencias del artículo 135 CE. Con cita del dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, se afirma que la Ley 27/2013, al establecer la eficiencia en la asignación de recursos, obliga a los entes locales a elegir la alternativa que suponga, no el menor gasto en términos absolutos, sino la mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados. La previsión de que la constitución de consorcios debe justificarse entronca con la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y, en particular, con el deber de motivación que incumbe a todas las Administraciones públicas en la toma de decisiones que afectan al interés general.

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

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

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

g) El Abogado del Estado nada alega respecto de la impugnación del artículo 85.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013.

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

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

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

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

i) En cuanto a la impugnación del artículo 92 bis LBRL (en la redacción dada por el art. 1.25 de la Ley 27/2013), 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 Ley del estatuto básico del empleado público (disposición adicional segunda) transfirió a las Comunidades Autónomas las competencias sobre creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo, la convocatoria de la oferta de empleo público, la provisión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario. La excesiva

dispersión normativa desembocó en el recurso excesivo y desproporcionado a expedientes disciplinarios, así como a una utilización abusiva de la libre designación y consiguientes ceses discrecionales de secretarios e interventores con menoscabo de las funciones nucleares de control de legalidad y financiero. Se ha generado así una situación de pérdida de la 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 de la Ley del estatuto básico del empleado público, da una nueva redacción al artículo 92 LBRL e introduce un nuevo artículo 92 bis LBRL. El artículo 92 determina el conjunto de normas aplicables a estos funcionarios, establece el principio general de que los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios y acota las funciones que en exclusiva corresponden a los funcionarios de carrera. El artículo 92 bis regula las líneas esenciales del régimen jurídico de estos funcionarios.

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

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

El apartado primero del artículo 116 bis incluye una regulación más pormenorizada del plan regulado por la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que no lesiona la autonomía local. Refiriéndose al citado dictamen del Consejo de Estado, el Abogado del Estado razona que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de los entes locales se explica en el contexto de una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Corresponde al propio ente local incumplidor concretar las competencias que deben suprimirse que, en todo caso, no podrán ser las ejercidas como propias o por delegación [letra a)]. La gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes ante el incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera [letra b)]. Aparece enunciada con amplitud suficiente para que los entes locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las entidades locales siguen teniendo capacidad para determinar las fuentes y la cuantía del «incremento de ingresos» necesario para financiar los servicios

obligatorios [letra c)]. También permanece intacta su capacidad de decisión para la adopción de medidas de «racionalización organizativa» [letra d)], sin perjuicio de la necesidad de contemplar la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio [letra e)] o la fusión con municipios colindantes [letra f)].

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico-financiero (apartado tercero del artículo 116 *bis* LBRL). No se incumpliría la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la tutela financiera (art. 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera). La Ley reguladora de las bases de régimen local coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (art. 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, por virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general. Respecto de la alegada vulneración del artículo 150 EAC, el Abogado del Estado se remite a anteriores alegaciones y a la STC 31/2010.

k) El Abogado del Estado nada alega respecto de la impugnación de la disposición adicional novena de la Ley reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013.

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

La previsión impugnada no vulneraría el principio democrático (art. 1.1 CE), al que se conectan los artículos 23 CE y la vertiente organizativa de la autonomía local. En primer lugar, la excepcionalidad es el presupuesto para que la aprobación de los instrumentos enumerados pase del pleno a la junta de gobierno local. Los términos manejados son suficientemente expresivos de que la medida sirve solo para afrontar situaciones de excepcional y urgente necesidad por motivos financieros, cuando está en riesgo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de la entidad local. La medida evitaría demoras en la necesaria y urgente aprobación de instrumentos básicos de contenido complejo y técnico que precisan una decisión rápida en el contexto de los problemas financieros. Evitaría los daños que la inacción del pleno podría causar al interés municipal, así como la aplicación de medidas coactivas mucho más intensas; las previstas en la Ley con legitimidad democrática y su decisión podría ser censurada y dejada sin efecto por el pleno. El precepto señala claramente que debe darse cuenta al pleno de la aprobación de aquellos instrumentos. Conforme a la Ley reguladora de las bases de régimen local, la junta de gobierno local «responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión» (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 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, de la misma manera que no vulnera el principio democrático, no vulneraría tampoco el artículo 23.2 CE; las personas integrantes de la corporación local pueden ejercer su derecho a ser informadas y pueden también proponer la censura o censurar las decisiones adoptadas por los órganos de carácter ejecutivo. Conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional, las sesiones de las juntas han de ser públicas para que tanto los concejales como los ciudadanos conozcan su desarrollo. Tampoco concurriría la

vulneración del principio de autonomía local. Al revés, el propósito de la norma sería coadyuvar a la solución de un grave problema financiero sin prever decisiones estatales en sustitución de las locales. A su vez, se prevé que sean órganos democráticos y representativos (el alcalde y los concejales de la junta) quienes adopten las decisiones. Que se traslade la competencia del pleno a la junta podrá ser controvertido, pero no inconstitucional.

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

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

n) El Abogado del Estado nada alega respecto de la impugnación de la disposición adicional tercera.1 de la Ley 27/2013.

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

financiación autonómica y local. Ello sería especialmente aplicable a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, que es la única que suprime funciones que siguen siendo competencias propias en el nuevo artículo 25.2 LBRL. Al remitirse a normas futuras, la previsión tiene un contenido programático.

o) Respecto de la impugnación de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado empieza por precisar que el precepto no significa que las entidades religiosas no tengan que cumplir con los requisitos en materia urbanística, así como de protección de ruidos y seguridad, y los demás legalmente exigibles. Supone solo que, en garantía del ejercicio de la libertad religiosa, el legislador ha condicionado la apertura a un régimen de intervención administrativa menos restrictivo: la comunicación previa o declaración responsable. Esta regulación se apoyaría en los apartados 1 y 18 del artículo 149.1 CE, que habilitan, respectivamente, el establecimiento de condiciones básicas para el ejercicio de este derecho así como los principios básicos del procedimiento administrativo. Al tratarse de una regulación dirigida a las entidades locales, cabría entender que se trata, además, de bases del régimen local. Los entes locales conservarían un margen de actuación en orden a elegir entre la comunicación previa o la declaración responsable.

Se afirma también que la Ley catalana 16/2009 es, salvo error, la única legislación autonómica que regula en España la apertura de lugares de culto. Se subraya la inexistencia de contradicción con la legislación básica estatal en el caso de locales que no superen un determinado aforo y en otros supuestos de acuerdo a lo previsto en la normativa reglamentaria de desarrollo. A su vez, la licencia exigida como regla general es de carácter reglado, lo que aproximaría y casi identificaría esta técnica de intervención con la comunicación previa y la declaración responsable.

p) Respecto de la impugnación de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado razona, en primer término, que los apartados segundo y quinto constituyen ejercicio de la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento común (con cita de la STC 50/1999, FJ 3). El apartado segundo dota de mayor claridad al régimen de los consorcios al determinar la Administración pública a la que quedan adscritos. El apartado quinto prevé que el personal del consorcio ha de provenir de las Administraciones públicas que lo integren. También que sus retribuciones no pueden ser superiores a las que percibieran en las Administraciones de origen.

Por otra parte, 9338el apartado cuarto, relativo al régimen de elaboración del presupuesto, contabilidad y control del consorcio, hallaría cobertura en el artículo 149.1.14 CE, sobre hacienda general (se citan las SSTC 130/2013, de 4 de junio, y 31/2010, FJ 139).

9. Por providencia de 4 de julio de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 28, 30, 31, 36 y 38; el artículo 2, apartados 2 y 3, así como las disposiciones adicionales tercera, apartado primero, novena, undécima, decimoquinta y decimoséptima; transitorias primera a sexta y undécima y la disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias de la Generalitat [arts. 131, 136, 151 b), 160, 162 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC)], su autonomía financiera (art. 156 CE; arts. 201 y 202 EAC), la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales y estatutarios.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria séptima de la Ley 27/2013, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. Por su parte, el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha reformado el apartado segundo del artículo 92 bis de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo 1.27 de la Ley 27/2013. El Gobierno autonómico recurrente ha impugnado el nuevo artículo 92 bis LBRL, pero alegando únicamente con relación a sus apartados quinto y sexto. Por tanto, tampoco esta reforma ha afectado al objeto del presente recurso. En fin, la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LPC), añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, impugnada en este proceso, tras sufrir una modificación parcial, ha sido derogada expresamente [disposición derogatoria única, apartado 2 a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas]. Más adelante razonaremos que la derogación de la disposición adicional vigésima de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común ha determinado la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación únicamente en lo que atañe a su apartado quinto.

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, y 54/2017, de 11 de mayo, 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) y el Parlamento de Cataluña (núm. 1996-2014). Las indicadas Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por algunas de aquellas Sentencias: el artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.» [STC 111/2016, FJ 12 d)]; el artículo 57 bis LBRL, introducido por el artículo 1.17 Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 16 c)]; los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013 [STC 54/2017, FJ 4 b)]; la disposición adicional decimosexta LBRL, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013 [STC 111/2016, FJ 8 f)]; las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 13 c)]; y los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 8 b)]. De acuerdo con la doctrina constitucional [entre otras, las precitadas SSTC 111/2016, FJ 2 a); 168/2016, FJ 2 a); 180/2016, FJ 3 a); 44/2017, FJ 2 a); 45/2017, FJ 2 a), y 54/2017, FJ 2 a)] la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes.

b) Aquellos recursos de inconstitucionalidad y el presente suscitan controversias competenciales similares, en términos generales, por lo que la doctrina de aquellas Sentencias sirve para responder las impugnaciones aún subsistentes del recurso interpuesto por el Gobierno de Cataluña. 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 y 54/2017) cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10) y al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 3 y 4), así como al significado de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y al alcance de las bases del régimen local

(art. 149.1.18 CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9). También los fundamentos jurídicos de la STC 111/2016 relativos a las competencias provinciales (FFJJ 11 y 12).

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

En aplicación de esta doctrina, debemos desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad que el presente recurso basa en la infracción de normas de Derecho local estatutario (arts. 84, 86 y 87 EAC). Comoquiera que esas normas no pueden funcionar como parámetro de control de la Ley 27/2013, no es preciso examinar si añaden verdaderamente algo a las garantías resultantes de la Constitución (arts. 137, 140 y 141) ni si contradicen las nuevas bases. Las mayores garantías de autonomía local que, eventualmente, establezca un Estatuto de Autonomía no vinculan al legislador básico; vinculan exclusivamente al legislador autonómico y solo en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica [en idéntico sentido, SSTC 44/2017, FJ 2 c); 45/2017, FJ 2 c) y 54/2017, FJ 2 c)].

d) Por otra parte, aquellas Sentencias han desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2) y siguiendo la pauta aplicada ya en las SSTC 111/2016, FJ 2 c); 168/2016, FJ 2 c); 180/2016, FJ 3 c); 44/2017, FJ 2 d); 45/2017, FJ 2 d), y 54/2017, FJ 2 d), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen.

(i) Se recurren los arts. 3.2 y 24 *bis* LBRL (que proceden de los apartados 2 y 7, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como el artículo 1.14 y las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013, sobre las entes de ámbito territorial inferior al municipio. Ya se ha precisado que esta impugnación ha perdido objeto en lo relativo al inciso «Decreto del órgano de gobierno de» incluido en la disposición transitoria cuarta.3 de la Ley 27/2013. En lo demás, hay que tener en cuenta que las SSTC 41/2016, FJ 7 b) y c); 111/2016, FJ 2 d), y 54/2017, FJ 2 d), han declarado que los preceptos controvertidos hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE, rechazando la invasión competencial que denuncia ahora también el Gobierno de Cataluña. Corresponde, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en aquellas Sentencias.

No obstante, el Gobierno de Cataluña basa la impugnación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 también en la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Tal motivo se plantea ahora por vez primera. Lo abordaremos específicamente más adelante.

(ii) Se impugnan varios preceptos reguladores de las competencias locales, en general, y municipales, en particular: artículos 7, 25 y 27 LBRL, en la redacción dada por los apartados tercero, octavo y décimo, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como el artículo 1.11, que suprime el artículo 28 LBRL, y la disposición adicional novena, ambos de la Ley 27/2013. Las SSTC 41/2016, FFJJ 10, 11 b), 12 a), b) y c), y 54/2017, FFJJ 2 d) y 3, han abordado, desestimándolos, varios motivos de inconstitucionalidad que reitera ahora el Gobierno de Cataluña: extralimitación del artículo 149.1.18 CE y vulneración de autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Corresponde, en consecuencia, volver a desestimar estos motivos por remisión a las indicadas Sentencias.

No obstante, el Gobierno de Cataluña basa la impugnación de la disposición adicional novena de la Ley 27/2013 también en el mandato constitucional de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Consecuentemente, habremos de abordar este motivo específicamente más adelante.

(iii) Respecto del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.5 de la Ley 27/2013), el recurso alega sobre sus apartados cuarto, quinto y sexto; incurrirían en una extralimitación del ámbito propio de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE). Procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a la STC 41/2016, FJ 6, que lo abordó al resolver el recurso formulado por la Asamblea de Extremadura.

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

(v) También el artículo 36 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley 27/2013) ha sido impugnado por motivos ya examinados en la STC 111/2016, FJ 12 c). Esta Sentencia llevó a cabo una interpretación de conformidad del apartado 2 a), párrafo segundo, del precepto controvertido que puede tenerse aquí por reproducida.

(vi) Se impugna el artículo 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley 27/2013), que introduce una serie de limitaciones a la creación de consorcios que, según el recurso, no hallarían cobertura en el artículo 149.1.18 CE y serían contrarias a la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Procede desestimar la impugnación por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 8, y 180/2016, FJ 7, que descartaron la concurrencia de los indicados motivos de inconstitucionalidad.

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

(viii) Se impugnan los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL, introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, sobre topes con relación a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales, los trabajadores con dedicación exclusiva y el personal eventual. Ya hemos señalado que la impugnación ha perdido objeto en lo que atañe a los apartados tercero y cuarto del artículo 104 *bis* LBRL. Procede desestimarla en lo demás por remisión a la STC 54/2017, FJ 4, que descartó que el Estado hubiera desbordado su competencia para adoptar bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

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

(x) Respecto del artículo 116 *ter* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.31 LBRL, la Abogada de la Generalitat plantea el mismo motivo de inconstitucionalidad —vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada— que formuló en su día el Gobierno de Andalucía, desestimado en la STC 111/2016, FJ 12 b). Por tanto, corresponde volver a desestimar la impugnación por remisión a esta Sentencia.

(xi) Se impugna el artículo 92 *bis* LBRL (en la redacción dada por el art. 1.25 de la Ley 27/2013), sobre los «funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional». El recurso argumenta un motivo de inconstitucionalidad (extralimitación del art. 149.1.18 CE con invasión consecuente de las competencias autonómicas) que ya fue desestimado en la STC 45/2017, FJ 3, a la que nos remitimos.

(xii) La Abogada de la Generalitat recurre la disposición adicional novena de la Ley reguladora de las bases de régimen local (en la redacción dada por el art. 1.36 Ley 27/2013) por un motivo (extralimitación del art. 149.1.18 CE con vulneración consecuente de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas) que ya planteó el Parlamento de Cataluña y que ha desestimado la STC 54/2017, FJ 6. Procede, en consecuencia, volver a desestimarlo por remisión a la indicada Sentencia.

(xiii) Se impugna el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el artículo 2.2 de la Ley 27/2013, por motivos coincidentes con los planteados por el Gobierno de Andalucía en su recurso de inconstitucionalidad (extralimitación del art. 149.1.18 y 14 CE con invasión consecuente de las competencias estatutarias, así como vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada). Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación por remisión a la STC 111/2016, FJ 5.

(xiv) Se recurre el artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por el artículo 2.3 de la Ley 27/2013, por un motivo de impugnación (vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada) que ya ha examinado y desestimado la STC 44/2017, FJ 3, a la que, en consecuencia, nos remitimos.

No obstante, el recurso desarrolla una alegación nueva respecto del apartado tercero del artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales que hallará respuesta más adelante.

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

(xvi) El Gobierno de Cataluña desarrolla la impugnación de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, sobre apertura de lugares de culto, en los mismos términos que el Parlamento de esa Comunidad Autónoma; impugnación que ha sido desestimada por la STC 54/2017, FJ 8, a la que, en consecuencia, nos remitimos.

(xvii) En cuanto a la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, ya hemos declarado que la impugnación ha perdido objeto respecto del inciso «el Órgano de Gobierno de» incluido en su párrafo tercero [STC 41/2016, FJ 8 b)]. Procede desestimar la impugnación en todo lo demás por ausencia de carga argumentativa, sin perjuicio de recordar que este Tribunal se ha pronunciado ya sobre este precepto en las SSTC 41/2016, FJ 8 b); 45/2017, FJ 4, y 54/2017 FJ 3 e).

3. Se impugna la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, conforme a la que las Comunidades Autónomas deben, bien suprimir las entidades locales menores ya existentes a la entrada en vigor de la Ley, bien transformarlas en «formas de organización desconcentrada», si tales entidades no presentan sus cuentas a la propia Comunidad y al Estado antes de una determinada fecha. Según la Abogada de la Generalitat, la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, además de invadir las competencias autonómicas — queja ya desestimada por remisión a la STC 41/2016, FJ 7 c)—, vulneraría el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), de modo que la disolución de las entidades locales de ámbito inframunicipal sería una consecuencia manifiestamente desproporcionada.

Corresponde precisar, en primer término, que la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 prevé como consecuencia jurídica, no solo la disolución de las entidades locales menores incumplidoras, sino también su conversión en formas de organización desconcentrada del municipio y que las Comunidades Autónomas cuentan con márgenes de configuración para definir el supuesto de hecho (infracción de la obligación de cuentas) que acarrea uno u otro efecto. A este respecto, hemos tenido oportunidad de destacar que «el legislador estatal no ha precisado el alcance de una carga cuyo incumplimiento puede acarrear consecuencias trascendentales desde la perspectiva de la autonomía municipal» y que «la indefinición de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 supone el

reconocimiento de márgenes de actuación a las Comunidades Autónomas» [STC 41/2016, FJ 7 c)]. En consecuencia, el legislador estatal, al liberar márgenes de configuración para definir el alcance de la obligación de presentación de cuentas y las circunstancias en que esta se entienda desatendida, viene en cierto modo a facilitar que las Comunidades Autónomas puedan asegurar que los efectos jurídicos que se produzcan (disolución o conversión en forma de organización desconcentrada) sean proporcionales a la gravedad del incumplimiento efectivamente producido.

Hay que notar, en segundo lugar, que no deben confundirse parámetros de control de las leyes que la doctrina constitucional mantiene separados: (i) el canon de proporcionalidad resultante de las normas constitucionales de protección de derechos fundamentales sustantivos, así como del derecho fundamental a acceder a la jurisdicción previsto en el artículo 24.1 CE [por todas, SSTC 136/1999, de 20 de julio, FJ 22; 60/2010, de 7 de octubre, FJ 7 b), y 209/2013, de 16 de diciembre, FJ 3], y (ii) el canon de arbitrariedad derivado del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE). Si el primero se resuelve en un triple juicio de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación de beneficios y perjuicios (entre muchas, SSTC 136/1999, FFJJ 22 y 23, y 11/2016, de 1 de febrero, FJ 3, y las que allí se citan), el segundo supone un control realizado «con toda la prudencia» «para evitar constricciones indebidas al poder legislativo respetando sus diferentes opciones políticas» y consistente «únicamente» en verificar si la decisión adoptada «carece de toda explicación racional» o «establece una discriminación», «sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 118/2016, de 23 de junio, citando las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6, y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4).

Consecuentemente, para determinar si la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) no procede aplicar un canon de proporcionalidad; procede valorar, simplemente, si la medida responde a un objetivo legítimo. Dicho más precisamente, las consecuencias asociadas al incumplimiento de la obligación de presentación de cuentas serían contrarias al artículo 9.3 CE solo si pudiéramos afirmar que carecen de toda explicación racional después de realizar un escrutinio deferente con los amplios márgenes de configuración del legislador y, por tanto, aunque «se pueda discrepar de la norma cuestionada en clave técnica o política» (STC 167/2016, de 6 de octubre, FJ 7) y sin que sea pertinente «un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» [STC 136/2011, FJ 12 b), con cita de las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; 49/2008, de 9 de abril, FJ 5, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6].

La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 responde al objetivo legítimo de incentivar a las entidades locales menores a ordenar, equilibrar y dar a conocer sus cuentas. A este respecto, hemos dicho que, «con independencia de su virtualidad real, es claro que incide directamente en la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) con el fin de proteger intereses supraautonómicos, en general, ahorrar dinero público y facilitar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), en particular» [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Al no poder afirmarse que la medida carece de toda explicación racional, corresponde descartar que la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 incurra en la arbitrariedad que proscribiera el artículo 9.3 CE. Procede, pues, desestimar la impugnación.

4. Se impugna la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, que establece una obligación de adaptación a «esta Ley» de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas» o «distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL. Tales convenios, acuerdos o instrumentos «quedarán sin efecto» si el Estado y las Comunidades Autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014.

Según la Abogada de la Generalitat, esta previsión, además de invadir las competencias autonómicas y lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada —quejas ya

desestimadas por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 11 c), y 54/2017, FJ 3 d)—, vulneraría la prohibición constitucional de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Los derechos que habrían sufrido la restricción serían los de los usuarios de servicios locales que vinieran prestándose al amparo de convenios, acuerdos o instrumentos de cooperación ya suscritos relativos a educación, asistencia social y sanitaria o cultura, entre otros. El probable incumplimiento de la obligación de adaptación que impone el precepto controvertido, se dice, impedirá la renovación de esos convenios, acuerdos o instrumentos con la subsiguiente pérdida por los usuarios del derecho a la prestación de aquellos servicios.

Las SSTC 41/2016, FJ 11 c), y 54/2017, FJ 3 d), tras destacar que la disposición adicional novena.1 es «altamente imprecisa», aclaran que: a) los acuerdos, convenios e instrumentos de cooperación a los que se refiere el precepto son «los relativos a competencias, tanto ejercidas por el ente local a título de delegación, como las atribuidas como propias mediante cláusula general; quedan al margen las competencias “propias específicas”, esto es, las que el Estado y las Comunidades Autónomas hayan atribuido específicamente mediante norma de rango legal (artículo 25 LBRL)»; y b) la previsión «está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (artículo 142 CE), en general, y el artículo 27.6 LBRL», conforme al que «la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación».

El sentido de la disposición recurrida es, pues, facilitar la adecuada prestación de aquellos servicios y potenciar la autonomía local: «la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, lejos de minar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, viene a potenciarla. Aunque de modo harto indefinido, dinamiza la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE) al exigir la adaptación de determinados acuerdos, convenios e instrumentos a la exigencia de que toda delegación de competencias vaya acompañada de la financiación correspondiente con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante (art. 27.6 LBRL)» [STC 54/2017, FJ 3 d)].

De acuerdo con la previsión impugnada, está en manos de las propias Comunidades Autónomas y del Estado evitar la extinción de aquellos instrumentos de cooperación y los efectos que ello pudiera tener sobre los derechos de los usuarios, por lo que no puede achacarse a la disposición impugnada la vulneración del artículo 9.3 CE. No puede darse por seguro que las Comunidades Autónomas y el Estado dejaran de adaptar a la fecha prevista aquellos instrumentos, que es la hipótesis sobre la que, sin mayores razonamientos, el recurso ha construido este motivo de impugnación.

En cualquier caso, la disposición adicional novena de la Ley 27/2013 no tiene carácter retroactivo, pues no incide «en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores» (STC 30/2016, de 18 de febrero, FJ 5). Al no afectar a situaciones que puedan considerarse «agotadas» [STC 97/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)], no vulnera la prohibición constitucional de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Todo ello sin perjuicio de que la previsión impugnada no impide que los usuarios que se consideren perjudicados ejerzan las oportunas acciones a fin de, en su caso, exigir la prestación de esos servicios o reclamar indemnizaciones por los daños que su supresión hubiera podido ocasionar.

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

5. Se impugna el artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por el artículo 2.3 de la Ley 27/2013. Conforme a este artículo, el órgano interventor informará al Tribunal de Cuentas (apartado 3) y al pleno —en «un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria»— de las resoluciones del presidente de la corporación local «contrarias a los reparos

efectuados», así como de las «principales anomalías detectadas en materia de ingresos», cifiendo su informe a «aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice» (apartado primero, párrafos primero y segundo). Por su parte, el presidente de la corporación, si lo estima conveniente, puede justificar su actuación ante el pleno (apartado primero, párrafo tercero) y elevar la resolución de las discrepancias al «órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera» (apartado segundo).

Según la Abogada de la Generalitat, el artículo 218, apartado segundo, del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE) por atribuir la resolución de discrepancias entre un órgano local y un funcionario de la misma corporación a otra Administración, la que se encarga de la tutela financiera del ente local. Ya hemos desestimado esta queja por remisión a la STC 44/2017, FJ 3.

El recurso razona otra vulneración sobre la que debemos pronunciarnos específicamente ahora. El apartado tercero del precepto impugnado infringiría también la autonomía local por habilitar a un funcionario local —el interventor— para traspasar al Tribunal de Cuentas una determinada documentación, en lugar de disponer que ese deber de transmisión lo ejerza la corporación local a través de su representante legal. El recurso de inconstitucionalidad no cuestiona la remisión de documentación en sí; los entes locales, como el resto de las Administraciones, están sujetos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas. Discute solo que la disposición impugnada identifique el concreto órgano de la corporación local que ha de efectuar el envío.

La información cuya transmisión regula el artículo 218.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales se refiere a actuaciones de los órganos locales de gobierno; en particular, el pleno y el alcalde o presidente, que es quien tiene atribuida la representación legal de la corporación [arts. 21.1 b), 34.1 b) y 124.4 a) LBRL]. Se trata de documentación relativa a actuaciones respecto de las que el interventor ha mostrado discrepancias o desavenencias: un «resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos» y las «resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados» (apartado tercero del artículo 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales). Consecuentemente, el funcionario que ha recibido el encargo de comunicar el resumen y los reparos a la actividad local es el mismo que ha recibido el encargo de efectuarlos «con plena independencia» (art. 92.3 LBRL) y «sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia» (art. 218.1 del texto refundido de la Ley de haciendas locales).

Se entiende sin dificultad que quien haya de remitir aquella documentación para su fiscalización externa, sea, no el órgano controlado, como quisiera el Gobierno autonómico recurrente, sino el «personal controlador» de la corporación local (art. 222 del texto refundido de la Ley de haciendas locales). La identificación del interventor como órgano de la entidad local que debe transmitir esa información al Tribunal de Cuentas responde, en última instancia, a los fines del sistema de controles internos en su conjunto, que son, en resumen, la protección de la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión [STC 111/2016, FJ 11 b)].

Cabe descartar que el precepto debatido haya vulnerado los artículos 137, 140 y 141 CE. Procede, pues, desestimar la impugnación del artículo 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el artículo 2.3 de la Ley 27/2013.

6. Se impugna la disposición adicional tercera.1 de la Ley 27/2013, «Competencias autonómicas en materia de régimen local», que dispone: «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad

presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».

Según la Abogada de la Generalitat, el precepto admite dos interpretaciones diversas. Conforme a la primera, las Comunidades Autónomas han de respetar las nuevas previsiones básicas de la Ley 27/2013 y ello aunque hubieran adoptado legislación autonómica contradictoria con aquellas nuevas previsiones y aunque estas fueran contrarias a las determinaciones sobre gobiernos locales de los Estatutos de Autonomía. Así interpretada, la disposición impugnada sería inconstitucional por incurrir en los vicios argumentados a lo largo del recurso. Conforme a la otra interpretación, vendría a establecer que prevalece sobre la Ley 27/2013 el régimen estatutario de los gobiernos locales, así como la legislación autonómica dictada al amparo de los Estatutos, en particular, de las competencias recogidas en el artículo 160.1 EAC. De modo que las determinaciones de la Ley 27/2013 que se opongan a las previsiones estatutarias y autonómicas serían simplemente inaplicables en el territorio de Cataluña. El precepto, solo si se interpretara de este modo, dejaría de incurrir en inconstitucionalidad.

La Ley 27/2013 establece, sin duda alguna, normas básicas aplicables, en cuanto tales, en todo el territorio del Estado; fija un mínimo común denominador normativo al que ha de ajustarse la legislación autonómica sobre régimen local. Ciertamente, incluye normas básicas con aplicación territorial restringida (p. ej., las relativas a cabildos y consejos insulares) y reglas que exceptúan o matizan la aplicación del régimen básico en algunas Comunidades Autónomas, como la disposición adicional segunda Ley 27/2013, «Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra» y en las ciudades autónomas (disposición adicional cuarta, sobre «Especialidades de las Ciudades de Ceuta y Melilla»). Ahora bien, al margen de estas particularidades y cláusulas de excepción, la Ley 27/2013 resulta aplicable en todas las Comunidades Autónomas, y la legislación autonómica sobre régimen local habrá de ajustarse a ella. Resulta igualmente claro, según hemos recordado ya, que «una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE)»: «no puede imposibilitar que este reforme las bases» «ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto» [STC 168/2016, FJ 3 b)].

Por todo ello, no puede interpretarse la disposición adicional tercera.1 de la Ley 27/2013 como disposición que coloca el Derecho local estatutario y la legislación autonómica por encima de las bases estatales. Al contrario, el sentido de la previsión impugnada supone que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus competencias en materia de régimen local «en el marco de la normativa básica estatal» incluida en la Ley 27/2013. Aquellos preceptos de la Ley 27/2013 que, rebasando el ámbito propio de las competencias estatales, invadieran las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, serían inconstitucionales, pero no por ello habría de serlo también una disposición como la impugnada, que se limita a señalar que la legislación autonómica sobre el régimen local debe respetar las bases estatales y los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de la disposición adicional tercera.1 de la Ley 27/2013.

7. La Abogada de la Generalitat impugna la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, sobre «Régimen jurídico de los consorcios», alegando únicamente respecto de sus apartados segundo, cuarto y quinto.

a) La disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 establece una serie de normas aplicables a todos los consorcios, cualesquiera que sean las Administraciones participantes. Los apartados segundo y cuarto regulan el régimen de adscripción del consorcio y las consecuencias que ello conlleva en cuanto a las normas aplicables en

materia de presupuestos, contabilidad y control de la actividad de este tipo de entidad instrumental de base asociativa:

«2. De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que:

- a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.
- b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
- c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
- d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.
- e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
- f) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.
- g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
- h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.»

«4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción.»

El apartado quinto se refiere al personal al servicio de los consorcios. Tal personal, que «podrá ser funcionario o laboral», ha de «proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes». Su «régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajos equivalentes en aquella».

Según el recurso, los apartados segundo y cuarto establecen una regulación tan detallada que excedería del ámbito propio de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), invadiendo las competencias de la Generalitat sobre autoorganización (art. 150 EAC) e instrumentos de cooperación [art. 160.1 a) EAC]. El apartado quinto, al impedir que el consorcio cuente con personal propio, no procedente de las Administraciones participantes, vulneraría igualmente las competencias de la Generalitat de autoorganización, función pública y régimen local (arts. 136, 150, 159 y 160 EAC).

b) Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, ha sido primero parcialmente modificada y derogada después: la disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, dio nueva redacción a su apartado quinto, incluyendo un nuevo párrafo segundo; y la disposición derogatoria única, apartado segundo a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, al derogar la Ley 30/1992, la ha derogado en todos sus apartados.

La derogación del precepto recurrido conlleva, como regla general, la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación dirigida contra él: «tratándose en el caso de un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador

ha expulsado ya de dicho ordenamiento» (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6). No obstante, de acuerdo con la doctrina constitucional, el objeto del proceso persiste si respecto del precepto derogado se trabó una controversia competencial que pueda entenderse aún hoy subsistente. A fin de determinar «si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes», cabe comparar la regulación impugnada con la actualmente en vigor de modo tal que si la primera «plantea los mismos problemas competenciales» que la segunda, «la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto» [SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 d), y 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, que se remiten a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2].

El apartado segundo de la impugnada disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 se corresponde, sin cambio relevante alguno, con el apartado segundo del artículo 120, sobre «Régimen de adscripción», de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, actualmente en vigor. Del mismo modo, el contenido del apartado cuarto de la previsión impugnada se halla ahora en el artículo 122, apartados primero, tercero y cuarto, sobre «Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial», de la Ley 40/2015. Consecuentemente, cabe apreciar que aún hoy subsiste la controversia competencial que suscitó el Gobierno de Cataluña respecto de los apartados segundo y cuarto de la disposición recurrida. Lo confirma el hecho de que después el indicado Gobierno autonómico haya impugnado también los artículos 120 y 122 de la Ley 40/2015 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3774-2016 y que lo haya hecho, según afirma literalmente, «reiterando» los argumentos expresados en el presente proceso.

Subsistiendo la controversia competencial, procede apreciar que la derogación de los apartados segundo y cuarto de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 no ha supuesto la pérdida de objeto de la impugnación formulada contra ellos.

El apartado 5 de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, en su redacción originaria, coincide también con la norma actualmente en vigor —el artículo 121, sobre «Régimen de personal», de la Ley 40/2015— en varios aspectos que, en realidad, el presente recurso no discute: la previsión de que el régimen jurídico del personal al servicio de los consorcios «será el de la Administración Pública de adscripción» y que «sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella». En cambio, en lo que afecta a la cuestión debatida en este recurso, hay una diferencia muy significativa. El artículo 121 de la Ley 40/2015 incluye un párrafo segundo, ausente en la disposición impugnada y procedente de la precitada Ley Orgánica 6/2015, que viene a permitir que el consorcio cuente con personal no proveniente de las Administraciones participantes: «Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones».

La regulación incluida ahora en el artículo 121 de la Ley 40/2015 ha dejado de plantear estrictamente el problema que suscitaba la previsión controvertida, al permitir en alguna medida la contratación directa de personal por parte del consorcio. No se está ya ante una regulación equivalente a la que la Abogada de la Generalitat impugnó por establecer un régimen rígido o cerrado que obligaba en todo caso a que el personal del consorcio proviniese de las Administraciones participantes. Cabe apreciar, en consecuencia, que no subsiste la controversia competencial en los términos en que fue planteada. Lo confirma el hecho de que el Gobierno de Cataluña, al impugnar después el artículo 121 de la Ley 40/2015 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3774-2016, no ha reiterado los argumentos que desarrolló en el presente proceso; suscita una controversia competencial en términos diferentes, admitiendo que la nueva regulación «rompe la rigidez absoluta del régimen del personal del consorcio» que resultaba de la redacción originaria de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. La cuestión de si el Estado cuenta con competencia para

adoptar las restricciones a la contratación de personal consorcial previstas en el artículo 121 de la Ley 40/2015 constituye un problema competencial distinto, ajeno a este proceso.

No subsistiendo la controversia competencial planteada en el presente recurso respecto del apartado quinto de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, procede aplicar la regla general conforme a la que carece de sentido, en un proceso de carácter abstracto, resolver sobre la depuración del ordenamiento solicitada por el recurrente si el propio legislador ha expulsado de dicho ordenamiento la previsión impugnada.

En conclusión, procede apreciar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, únicamente en lo que atañe a su apartado quinto; el recurso subsiste en lo referente a los apartados segundo y cuarto.

c) Para abordar la impugnación de la disposición adicional vigésima, apartados segundo y cuarto de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, es preciso recordar el alcance de los títulos competenciales en los que se encuadra la controversia competencial.

Hay tener en cuenta, en primer lugar, la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica (art. 150 EAC), que invoca la Abogada de la Generalitat. Respecto de ella debe advertirse que, efectivamente, ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24) y que tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (por todas: STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). En particular, respecto del artículo 150 EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia relativa a la organización de su Administración, incluyendo las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa [letra b)], la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 93, ha declarado: «Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito».

A su vez, tal como recuerda la propia STC 31/2010, FJ 93, la competencia estatutaria debe ejercerse en el marco de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Este título competencial autoriza la adopción de principios y reglas básicas sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 227/1988, FJ 24, y 50/1999, FJ 3), que puede alcanzar a las relaciones interadministrativas (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). La densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. No cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación (STC 50/1999, FJ 3).

La garantía de un tratamiento común ante las Administraciones es «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia»; su «establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 6). En cualquier caso, las bases, tanto si «responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales», no pueden alcanzar «un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 130/2013, FJ 6).

d) La disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, ha establecido con carácter general, por vez primera en nuestro ordenamiento, la obligación de adscripción de los consorcios a una Administración pública. Corresponde al estatuto consorcial determinar la Administración de adscripción (apartado primero) mediante la aplicación de una serie taxativa de criterios jerarquizados entre sí (apartado segundo); solo cabe utilizar el criterio posterior cuando resulte inaplicable el enunciado con anterioridad. La previsión responde directamente a los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en conexión con los principios de legalidad (arts. 103.1 y 133.4 CE) y control del gasto público (art. 136 CE).

La obligación de adscripción sirve, de un lado, para superar las incertidumbres que subsistían en torno al régimen jurídico aplicable a los consorcios; incertidumbres que derivaban, en parte, de la confluencia en una única personificación de varias Administraciones, habitualmente de distintos niveles territoriales y sometidas a legislación diversa. La consecuencia jurídica de la adscripción es la identificación precisa de la regulación aplicable en materia de presupuestos, contabilidad, control y personal. De acuerdo con los apartados cuarto y quinto de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, el régimen jurídico de estos aspectos de la organización consorcial es el correspondiente al nivel territorial al que pertenece la Administración de adscripción (estatal, autonómica o local).

De otro lado, la obligación de adscripción trata de superar la dificultad de exigir responsabilidades públicas a las Administraciones que operan a través de instrumentos de Administración «mixta». Estas fórmulas de actuación conjunta son fundamentales para la efectividad del principio de colaboración, consubstancial al Estado autonómico (por todas, STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 7), pero no pueden servir para eludir responsabilidades propias ni para ejercer las competencias que el sistema constitucional ha atribuido a otras Administraciones (SSTC 32/2006, de 1 de febrero, FJ 7, y 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13, en relación con la gestión conjunta de parques naturales). La obligación de adscripción pretende de este modo evitar que la confusión de varias Administraciones en el seno de una única personificación consorcial suponga, a la postre, que parte de las finanzas de aquellas dejen de controlarse y consolidarse en un presupuesto público. Las finanzas del consorcio «deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción» (apartado cuarto, último inciso). A su vez, es «responsabilidad del órgano de control de la Administración de adscripción» llevar a cabo «una auditoría de las cuentas anuales» (apartado cuarto, inciso segundo).

Ciertamente, las Administraciones que participan en el consorcio, al decidir sobre la adscripción, deben aplicar la serie cerrada y jerarquizada de criterios que ha establecido con carácter básico la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. Sin embargo, tal grado de densidad normativa no conlleva en este punto la invasión competencial denunciada, pues solo de ese modo la norma puede cumplir la finalidad uniformadora que la justifica. Por lo demás, los términos en que se regula esta obligación de adscripción y sus consecuencias jurídicas son menos detallados de lo que da a entender el Gobierno autonómico recurrente. En primer lugar, los diversos «criterios de prioridad» enunciados se reducen esencialmente a dos: la Administración de adscripción ha de ser la «dominante», esto es, la que ejerza efectivamente el control del consorcio o aporte la mayor parte de sus fondos [letras a), b), c), d), e), f) y g)] o, en supuestos de participación igualitaria, la de mayor tamaño en términos poblacionales o territoriales [letra h)]. En segundo lugar, la legislación autonómica y los propios estatutos consorciales pueden decidir cuál es el régimen jurídico de los consorcios en todo lo no regulado por la disposición controvertida, lo que incluye buena parte de su organización y funcionamiento. Por último, la disposición controvertida no establece por sí un concreto régimen sobre presupuestos, contabilidad, control y personal que pudiera llegar a invadir las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de la organización de sus servicios. Se limita a indicar que a esas cuestiones resultará aplicable el régimen jurídico del nivel correspondiente a la Administración de adscripción. Consecuentemente, si la

Administración de adscripción es autonómica, la legislación aplicable será la de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio que pueda serlo también la básica o general dictada por el Estado para el conjunto de las Administraciones públicas.

A la vista de la finalidad de la obligación de adscripción y de los términos en que está regulada, cabe concluir que el Estado no ha desbordado el ámbito correspondiente a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y, por tanto, no impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre autoorganización y régimen local, en general, y sobre relaciones interadministrativas, en particular, desarrollen verdaderas políticas propias dentro de un marco de coordinadas fundamentales. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de los apartados segundo y cuarto de la disposición adicional vigésima de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 27/2013.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.»; del artículo 57 bis de la Ley 7/1985, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013; de los apartados tercero y cuarto del artículo 104 bis de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013; de la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el artículo 1.38 de la Ley 27/2013; de las disposiciones adicionales undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como de los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, todas de la Ley 27/2013; y de la disposición adicional vigésima, apartado quinto, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 27/2013.

2.º Declarar que el artículo 36.2 a) de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, que se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12 c) y 41/2016, FJ 13 c).

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

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

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