

Expediente: 10/2014

Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Dictamen: 13/2014, de 12 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de mayo de 2014,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por mayoría el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 20 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con los artículos 16.1.d) y 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en concreto contra el artículo primero (por cuanto añade o modifica los artículos 7.3 y 4, 13, 24 bis.2, 25, 27, 36, 57, 85.2, 116 bis, 116 ter y disposición adicional decimosexta, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), contra las disposiciones adicionales novena y decimoquinta y contra las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima.

I.2ª. Expediente remitido

A efectos de la presente consulta, el Parlamento de Navarra ha remitido a este Consejo de Navarra la solicitud formulada en tal sentido por el Presidente del Parlamento, a la que se acompaña la propuesta de interposición de recurso de inconstitucionalidad a la referida Ley 27/2013, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra, para su debate y votación en el Pleno, y el informe emitido por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra a petición de la Junta de Portavoces sobre la posible inconstitucionalidad o invasión de competencias de Navarra de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) y concretamente respecto de los siguientes preceptos modificados o añadidos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL): 7.3 y 4, 13, 24 bis.2, 25, 27, 36, 57, 85.2, 116 bis, 116 ter y disposición adicional decimosexta. Asimismo, respecto de las disposiciones adicionales novena y decimoquinta y contra las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la LRSAL.

En cuanto al carácter del dictamen hemos de reseñar que ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1.d) de la LFCN. Este artículo establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo.

II.2ª. Tramitación del expediente

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, el escrito de remisión de la consulta, dirigido al Presidente del Consejo de Navarra, se acompañará de la resolución o acuerdo de efectuarla. A la solicitud deberá acompañarse, además, el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos que exija la normativa vigente, así como el proyecto de disposición o la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

Ha de significarse que el informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara fechado el 24 de enero de 2014 se emite para determinar la posible inconstitucionalidad e invasión competencial de la LRSAL, y que la propuesta del Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra para la formulación del recurso de inconstitucionalidad va acompañada de una “motivación detallada del Recurso” y está fechada el 13 de marzo de 2014.

Esta propuesta no ha sido objeto de ningún otro informe por parte de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra. Pese a ello, y como quiera que no se encuentra pendiente de emisión ningún informe jurídico, puede llegarse a la conclusión de que no se ha contravenido lo dispuesto en el precepto mencionado, cumpliéndose con las normas de tramitación previstas por el ordenamiento jurídico.

II.3ª. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Según señala el preámbulo de la LRSAL, la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, “consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en

materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero”. Por ello, “cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local” y, con ese propósito se plantea una reforma que persigue cuatro objetivos básicos: “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

Para llevar a término estos objetivos, la Ley tiene como objeto principal la modificación de la LBRL, así como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Tal y como se precisa en la disposición final quinta de la LRSAL, la ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución, encontrándose estrechamente vinculada, según se desprende del propio comienzo del preámbulo, a las exigencias derivadas de la LOEPSF, cuyos principios, en palabras del dictamen 567/2013, de 26 de junio, del Consejo de Estado, “se revelan como el eje central en torno al cual se estructura la norma”, “impregnando su contenido e inspirando la casi totalidad de las medidas que en ella se incluyen” y que conforman los objetivos esenciales a los que antes nos hemos referido.

La clarificación de las competencias locales lleva, en palabras del preámbulo, a “tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las

competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas”. Por otra parte –sigue el preámbulo- “la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado”.

Para contribuir a racionalizar las estructuras municipales y superar la atomización del mapa municipal, continúa el preámbulo, “por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios”, entre las que se encuentran “el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional”. “Asimismo, se incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración”. “Por otra parte, se introducen nuevas medidas dirigidas a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios” y como medida de transparencia “se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su

remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.”

Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, añade el preámbulo, “se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales. De este modo, a partir de ahora el Gobierno fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales. Con ello, se viene a cubrir un vacío legal y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público. Para ello, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.”

“Finalmente, para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas. Asimismo, se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.”

II.4ª El régimen competencial del Estado y de Navarra

Tal y como hemos adelantado, la LRSAL se dicta, según su disposición final quinta, “al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución”. El primero reconoce al Estado la competencia exclusiva en “Hacienda general y Deuda del Estado”, y el segundo en “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

Y se parte en el preámbulo de la Ley de establecer la estrecha vinculación existente entre el ámbito competencial y las haciendas locales, lo que “de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99” hace que resulte justificada la cita conjunta de ambos títulos competenciales, sobre Hacienda general y sobre Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En este sentido –sigue el preámbulo- “el Tribunal Constitucional ha justificado no solo la cita conjunta de ambos títulos, sino con carácter limitado la prevalencia del referido a la Hacienda general en supuestos determinados. “Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución”.

Así –determina el preámbulo- “la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución” y, “con este respaldo constitucional, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas”.

Por lo que se refiere a la Comunidad Foral de Navarra, dispone el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), lo siguiente:

1. En materia de Administración Local, corresponden a Navarra:
 - a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el

Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.

b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral.

3. Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.”

Este precepto de la LORAFNA fue expresamente citado en la disposición adicional tercera de la LBRL para precisar que la misma regiría en Navarra “en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46” reseñado.

Por su parte, la LRSAL contiene una disposición adicional segunda cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra.

2. La Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

3. Las funciones que los artículos 7. 4 y 26. 2 de esta Ley atribuyen a la Administración que ejerce la tutela financiera, corresponderán a la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional séptima del Convenio Económico entre el Estado

y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por la Ley 25/2003, de 15 de julio.

4. De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con la disposición adicional séptima de la Ley 25/2003, de 15 de julio, la Comunidad Foral de Navarra recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 ter de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la Comunidad Foral de Navarra, desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra, recibiendo la comunicación de dicho coste.

6. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias reconocidas a Navarra, a las que se hace referencia en el punto primero de esta disposición, la Comunidad Foral de Navarra determinará los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.”

Como ya dijimos en nuestro Dictamen 5/2000, de 17 de abril, “el alcance de la potestad de Navarra no se puede definir con referencia exclusiva al art. 149.1.18º de la Constitución y demás preceptos constitutivos del marco competencial de las Comunidades Autónomas de régimen común. Las competencias que la Constitución denomina exclusivas del Estado, ceden ante los derechos históricos, entendidos como los rasgos tradicionales que conforman la identidad del sistema navarro y que subsisten en tanto no se opongan a los principios o rasgos esenciales del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho que proclama la Constitución. Estas particularidades, que permiten identificar a Navarra como una Comunidad peculiar y diferenciada del resto de las Comunidades Autónomas gozan, como ha dicho el Tribunal Constitucional, de la tutela y reconocimiento constitucional.”

Y -continuaba el mismo Dictamen- “resulta posible la preferencia de la legislación foral de régimen local sobre la legislación básica del Estado, siempre que la materia regulada por la primera forme parte de las competencias que históricamente corresponden a Navarra”, estando

previsto el respeto a tales derechos en las disposiciones adicionales antes transcritas y, naturalmente, en la disposición adicional primera de la Constitución Española.

II.5ª La propuesta de interposición de recurso de inconstitucionalidad formulada

Lo que se acompaña a la propuesta de acuerdo que se eleva al Pleno del Parlamento por el Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra es una propuesta de recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL.

Analizaremos lo que al efecto se señala respecto de los preceptos que se reseñan en la petición de este dictamen pero, antes, resulta obligado poner de manifiesto que en la propuesta de recurso no se realiza ninguna referencia concreta a la Comunidad Foral de Navarra, a las específicas competencias de la misma en materia de Administración local, a la cláusula de salvaguarda del régimen foral antes reseñada contenida en la disposición adicional tercera de la LBRL, o siquiera a lo señalado en la disposición adicional segunda de la LRSAL sobre el “Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra”, sino que, con carácter general e, insistimos, sin alusión alguna al régimen foral de Navarra, se considera que determinados preceptos de la Ley resultan contrarios a la Constitución.

Sobre la disposición adicional segunda a la que nos hemos referido, tal y como indica el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 24 de enero de 2014, ha de señalarse que está “dedicada a regular y salvaguardar la especial aplicación de la ley a la Comunidad Foral, técnica que nos es muy conocida y así también se contiene, entre otras, en la ya citada disposición adicional tercera de la LBRL y en la disposición final tercera de la LOEPSF”, quedando evidenciado que “no se limita a reconocer la singularidad del régimen foral, sino que tras este reconocimiento genérico, atribuye a la Comunidad Foral unas concretas funciones y competencias”.

II.6ª Preceptos sometidos a dictamen

A) Artículos 7.3 y 4, 25 y 27 de la LBRL

Agrupamos en un mismo apartado el examen de aquellos preceptos de la LBRL en los que se establece el nuevo régimen de competencias de las Entidades Locales, distinguiéndose entre las competencias propias (artículo 25), las competencias delegadas (artículos 27 y 7.3) y las distintas de las propias (artículo 7.4).

El artículo primero, apartado tres, de la LRSAL da nueva redacción al artículo 7 de la LBRL, cuyos apartados 3 y 4 quedan como sigue:

“3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

El apartado ocho del mismo artículo primero, por su parte, da nueva redacción al artículo 25 de la LBRL:

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.”

Finalmente, el apartado diez del mismo artículo primero, da nueva redacción al artículo 27 de la LBRL:

“1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.

3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias

observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

6. 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 incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.”

Considera la propuesta de recurso de inconstitucionalidad de la que se nos ha dado traslado que el artículo 25.2 de la LBRL impide la ampliación de las competencias propias de los municipios, resultando esta limitación contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la Sentencia 214/1989, que permite la ampliación de las competencias propias de los municipios por parte de la legislación autonómica o del propio Estatuto de Autonomía, pues otra interpretación vulneraría el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Sobre el procedimiento de delegación de competencias, considera esa misma propuesta (artículo 27 de la LBRL) que no resulta constitucionalmente adecuado imponer a una Comunidad Autónoma las

condiciones en que debe realizarse esta delegación, las materias a las que puede referirse y el tiempo mínimo de duración. Entiende que se vulnera la autonomía de las Comunidades Autónomas constitucionalmente reconocida (artículo 137 de la Constitución), toda vez que la regulación detallada de las condiciones de la delegación puede considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal. En conexión, se plantea la inconstitucionalidad de la nueva redacción otorgada al artículo 7.3 de la LBRL. A su juicio, no se puede imponer a la administración autonómica la forma de actuar en relación a competencias delegadas de titularidad autonómica.

Con relación al apartado 4 de este último artículo 7, se considera que el hacer depender el ejercicio de las competencias distintas de las propias de informes previos y vinculantes de otras administraciones, lesiona la autonomía local.

Ha de señalarse, en primer lugar, y por lo que se refiere a lo señalado en el artículo 25.2 de la LBRL, que tal y como se refleja en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la LRSAL, se reconoce a la Comunidad Foral de Navarra “en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio... con sujeción... a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, razón por la cual, decaen todas y cada una de las objeciones referidas a ese precepto.

Con relación a las objeciones planteadas al artículo 27 de la LBRL, además de referirnos, nuevamente, a la determinación contenida en la disposición adicional segunda de la LRSAL, conforme a la cual queda preservado en todo caso lo dispuesto por la LORAFNA, incidiremos en lo referente a lo que se considera ejercicio extralimitado de la competencia básica estatal al regularse de manera detallada las condiciones de la delegación, las materias a las que puede referirse y el tiempo mínimo de duración.

Ha de señalarse a este respecto, de entrada, que ya la regulación anterior contenida en ese precepto permitía las delegaciones “siempre que

con ello se mejore la eficacia de la gestión pública”, exigiéndose la determinación de su “alcance, contenido, condiciones y duración... así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera”.

En la actualidad, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución para consagrar la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, y después de la aprobación de la LOEPSF que exige, como señala el preámbulo de la LRSAL “nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”, no parece que nos encontremos ante una vulneración de lo dispuesto por el artículo 137 de la Constitución. En primer lugar, debe precisarse, que no estamos ante un elenco cerrado de competencias delegables, sino que el apartado 3 del artículo 27 lo que contiene es una relación de competencias que se pueden delegar, “entre otras”; pero, es que las condiciones de la delegación no varían sustancialmente con respecto a lo señalado en el precepto anteriormente vigente, toda vez que al margen del plazo mínimo de duración de la misma, que puede resultar exigible para obtener cierta estabilidad, sostenibilidad y eficacia, nos encontramos ante determinaciones directamente relacionadas con la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera o la eficiencia en el uso de los recursos públicos que derivan de las previsiones contenidas en el citado artículo 135 de la Constitución y en la LOEPSF.

Consideramos de interés la cita de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre que con cita de la anterior sentencia del mismo Tribunal de 23 de diciembre de 1982, recuerda (fundamento de derecho 11) “el «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a

municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado» (F. J. 4.º).

En definitiva, no consideramos que el artículo 27 de la LBRL merezca tacha de inconstitucionalidad. Tampoco, por conexión, el artículo 7.3.

Por lo que se refiere, finalmente, a lo dispuesto por el artículo 7.4 de la LBRL, y una vez hechas las consideraciones previas relativas a la salvaguarda de lo dispuesto en la LORAFNA por la disposición adicional segunda de la LRSAL, así como lo señalado respecto de lo prevenido por el artículo 135 de la Constitución y por la propia LOEPSF, añadiremos con el dictamen 567/2013, de 26 de junio, del Consejo de Estado lo siguiente:

“Desde el punto de vista constitucional y aun cuando no existe en la Constitución ningún precepto que de forma expresa encomiende al Estado la labor de regular el marco competencial local, tal regulación se ampara directamente en el artículo 149.1.18, como de forma reiterada ha declarado el Tribunal Constitucional. En efecto, ya desde la temprana STC 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal reconoció que la competencia estatal recogida en el mencionado precepto da lugar a "una acción (...) reflexiva del Estado (...) que él mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación", lo que "entronca con el tema de la garantía institucional" de la autonomía local. De este modo, "corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación con los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios", es decir, Municipios, Provincias e Islas. Y ello porque, "como titulares del derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de Gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, del derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley".

Esta doctrina, confirmada posteriormente en numerosas sentencias (SSTC 25/1983; 76/1986; 99/1987; 214/1989; 159/2001; 240/2006; 134/2011; y 132/2012, entre otras), permite afirmar que es el legislador estatal quien, en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente

subjettiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local (algunos de ellos, como el de Cataluña o el de Andalucía, reconocen expresamente competencias en materia de "determinación de las competencias propias de los entes locales", mientras que otros, como el de la Comunidad Valenciana o el de Castilla y León, la remiten a la legislación estatal y de la respectiva Comunidad Autónoma).

El límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios es el de la referida garantía institucional, en el bien entendido de que esta "no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (...). En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace". Existe, pues, un núcleo básico e indisponible que define la autonomía local en cuanto tal, más allá del cual corresponde al legislador básico configurar el ámbito concreto al que se extiende tal autonomía, pudiendo hacerlo con mayor o menor amplitud en función de los criterios que en cada caso deban considerarse.

De conformidad con este planteamiento, no puede sin más afirmarse que la regulación en proyecto atente contra la garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la LBRL. No cabe desconocer la importancia que para la configuración de las entidades locales tiene la definición de las competencias de los Municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico, pero el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional".

Por todo ello, no consideramos inconstitucional la previsión contenida en el artículo 7.4 de la LBRL.

B) Artículo 13 de la LBRL

El artículo primero, apartado cinco, de la LRSAL modifica el artículo 13 de la LBRL que queda redactado como sigue:

“1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

2. La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:

a) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo se incrementará en 0,10.

b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la

fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.

f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional.

g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La fusión conllevará:

a) La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.

b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los

municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

c) Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis.

d) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).

e) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

f) El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión.

5. Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

6. El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación.”

Entienden los proponentes del recurso de inconstitucionalidad que distintos contenidos del precepto parecen exceder de las bases estatales, invadiendo competencias autonómicas. Así, el apartado 4, subapartado e), en cuanto que atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la aprobación de las normas contables a las que debe ajustarse el fondo de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales liquidables ahí previsto; la letra g) anterior del mismo artículo 4, en cuanto que da preferencia al municipio resultante de la fusión en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados

en la concurrencia; y el apartado 6, en cuanto que prevé la mayoría simple para la aprobación de los convenios de fusión por parte de los municipios, con exclusión de la Comunidad Autónoma.

A juicio de este Consejo ha de partirse, como se recuerda en el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 24 de enero de 2014, de lo dispuesto en el apartado 1 del precepto, en el sentido de que “la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local...”

Por otra parte, apartado 4, son los municipios quienes pueden acordar su fusión “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”, pudiendo el Estado, “sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”, “establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales” (apartado 3). Y, es el mismo apartado 4 citado el que primero prevé unas medidas específicas de fomento [letras a) a g)] y después establece determinados efectos [letras a) a f) siguientes].

Pues bien, ya la Sentencia del Tribunal Constitucional número 214/1989, de 21 de diciembre, dictada con ocasión de la consideración de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la competencia del Estado para establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios (FJ 9). Lo que hace el nuevo artículo 13 de la LBRL en este momento es, ratificar las competencias de las Comunidades Autónomas en lo referente a la creación o supresión de municipios y a la propia fusión de éstos, incorporando a continuación (apartado 4) unas específicas medidas de fomento y unos efectos derivados de la fusión.

Esta actividad de fomento no afecta a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, no sólo por mor de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la LRSAL tantas veces citada, sino porque es el propio artículo 13 el que se remite a la legislación autonómica para la creación o supresión de municipios o a las competencias de las

comunidades autónomas en materia de fusión de municipios (apartados 1 y 3).

Y ha de añadirse que las referencias presupuestarias o financieras que se contienen en el apartado 4 del precepto deben entenderse sin perjuicio de la legislación propia de Navarra sobre Administración y Haciendas locales, que deriva de las facultades y competencias históricas de la Comunidad Foral.

Finalmente, y por lo que respecta al régimen de mayorías para la fusión y a la pretendida exclusión de las Comunidades Autónomas, hemos de incidir nuevamente sobre lo que respecto a las competencias autonómicas en general se establece en los apartados 1 y 3 del precepto y, particularmente, en lo señalado en la disposición adicional segunda de la LRSAL sobre Navarra. Desde otro punto de vista, el establecimiento del quorum de mayoría simple es respetuoso con el funcionamiento de gobierno democrático exigible, así como con la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 33/1993, de 1 de febrero, conforme a la cual, “uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local... De ello resulta que el legislador estatal ha considerado básico el régimen de mayoría relativa en la adopción de acuerdos, como regla general”.

En consecuencia con todo lo anterior, consideramos que lo dispuesto por el artículo 13 de la LBRL no resulta inconstitucional.

C) Artículo 24 bis 2 de la LBRL

El artículo primero, apartado siete, de la LRSAL incluye un nuevo artículo 24 bis en la LBRL, con la siguiente redacción:

“1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que

carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”

Se nos consulta sobre el apartado 2 transcrito que tiene una redacción idéntica a la del apartado 2 a) del anterior artículo 45, que ahora queda sin contenido y sobre el cual ya se manifestó la Sentencia del Tribunal Constitucional 214, de 21 de diciembre de 1989, en el siguiente sentido con relación al ejercicio por parte del Estado de las competencias derivadas del artículo 149.1.18ª de la Constitución (FJ 15):

“No puede negarse en términos generales la posibilidad de que el Estado, en el ejercicio de dicha competencia, pueda fijar ciertas reglas a las que, en todo caso, deberá sujetarse el régimen jurídico que se prevea en orden a la organización y funcionamiento de este tipo o clase de entidades locales. De manera que, si bien la constitución y determinación del régimen jurídico de estas entidades, de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, corresponde a las Comunidades Autónomas que, como Galicia, han asumido la correspondiente competencia -tal como, por lo demás, reconoce expresamente el art. 45.1 de la propia L. R. B. R. L.-, ello no quiere decir que ni las entidades municipales, ni tampoco el Estado, queden radicalmente al margen de ese proceso de constitución. Ya la STC 4/1981, de 2 de febrero, señaló que «no puede afirmarse que la creación, modificación o disolución de nuevas entidades de carácter territorial afecte de modo exclusivo a la entidad municipal en que se constituyen, ya que, de algún modo, incide en la distribución del poder sobre el territorio» (F. J. 6.º). Es decir, no se trata de una cuestión exclusiva de las entidades municipales, pero tampoco es radicalmente ajena a sus intereses, y es esta misma constatación la que justifica que, por estar afectados intereses de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada, el Estado, en ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.18.ª de la Constitución, pueda, en principio, establecer algunas reglas o previsiones al respecto...

La primera consiste en que la iniciativa para la constitución de estas entidades locales corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente, el cual, no obstante, deberá ser oído en todo caso. Es evidente que la previsión se limita a establecer una garantía mínima que no limita indebidamente las competencias autonómicas... En absoluto se cierra, pues, la posibilidad a que las propias leyes autonómicas concreten el alcance y sentido de la iniciativa municipal en orden a la constitución de estas entidades, por lo que ningún exceso cabe apreciar en el art. 45.2 a), que se limita, como hemos visto, a garantizar la presencia de los intereses de la población y también del municipio, sin que por ello quede cercenada en manera alguna la competencia de la Comunidad Autónoma.”

Idénticas consideraciones cabe referir al apartado 2 del nuevo artículo 24 bis sobre el que se nos consulta y que, por tanto, consideramos ajustado a la Constitución.

Y debe precisarse, en otro orden de cosas, que las previsiones contenidas en otro apartado del precepto respecto de las entidades locales de ámbito inferior al municipio, deben entenderse, nuevamente, sin perjuicio de la competencia histórica que corresponde a Navarra, toda vez que nos encontramos “en materia de concejos” ante una competencia de ese carácter histórico.

D) Artículo 36 de la LBRL

El artículo primero, apartado trece, de la LRSAL modifica el artículo 36 de la LBRL, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o entidad equivalente:

a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas

por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.”

No se ofrece en la propuesta que se formula de recurso de inconstitucionalidad análisis específico alguno referido a este precepto concreto.

Y no podemos pasar por alto lo señalado en la disposición adicional segunda de la LRSAL, en el sentido de que la misma se aplicará en la Comunidad Foral de Navarra sin perjuicio de las particularidades que resultan de la LORAFNA.

Pues bien, el plan provincial de cooperación a que se refiere el artículo 36 transcrito se sustituye en Navarra por los Planes de inversión regulados en el artículo 61 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local

de Navarra (en adelante, LFALN). De conformidad con lo dispuesto en este último precepto, se aprobó la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales 2009-2012, como un instrumento de cooperación económica con las entidades locales y con la finalidad principal de garantizar la cobertura, en todo el ámbito de la Comunidad Foral, de los servicios municipales obligatorios.

A su vez, la Ley Foral 19/2008, de 20 de noviembre, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios 2009-2012, asignó las cuantías de dotación del referido Plan de Inversiones.

La Ley Foral 3/2012, de 14 de marzo, por su parte, estableció una prolongación de la vigencia del referido Plan de Inversiones Locales hasta que se apruebe uno nuevo, facultando al Gobierno de Navarra la autorización de compromisos de gasto y de gastos efectivos más allá de su vigencia inicial prevista.

La salvaguarda que se produce en la mencionada disposición adicional segunda de la LRSAL de las particularidades propias de Navarra hace que nos encontremos, en definitiva, ante unas determinaciones, como las correspondientes a la inclusión en el plan provincial de cooperación de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios reguladas en el párrafo segundo del apartado 2.a) del precepto, que no pueden entenderse como obligadas como forma de reducir sus costes efectivos, superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella misma. Con ello, y al margen de que la inclusión de tales “formulas de prestación unificada o supramunicipal”, no debe conllevar, necesariamente, la anulación de la gestión municipal afectando a su autonomía, no consideramos que se produzca vulneración de las competencias propias de Navarra.

E) Artículo 57 de la LBRL

El artículo primero, apartado dieciséis, de la LRSAL da nueva redacción al artículo 57 de la LBRL que queda como sigue:

“1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”

A juicio de los proponentes del recurso de inconstitucionalidad, la legislación estatal no puede limitar la constitución de consorcios tal y como lo hace en el apartado 3 del precepto, apelando a los principios de sostenibilidad financiera, ya que el artículo 135 de la Constitución no es una cláusula atributiva de competencias. Asimismo se mantiene que es contrario al principio de autonomía local.

Acerca de esta cuestión se ha manifestado la Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre, en su fundamento jurídico 3, en la forma siguiente:

“... una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la «consagración constitucional» –exposición de motivos de la Reforma– del «principio de estabilidad presupuestaria», resulta claro que «es a este nuevo

canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia.

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido.

La nueva redacción del art. 135 CE encomienda ya a una Ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto -apartado 3-. Y esto es lo que ahora se destaca: la remisión a una Ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia”.

Y añade el fundamento jurídico 4 de la misma Sentencia:

“Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, que, como hemos visto es el que define la estabilidad presupuestaria. Para ello, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, F. 8, que contiene las siguientes apreciaciones y conclusiones:

A) «La definición de "estabilidad presupuestaria" se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13».

B) «Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas».

C) «La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, F. 4)».

Procede por consecuencia la desestimación de la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001, tal y como hicimos en la tantas veces citada STC 134/2011.”

Por tanto, si la estabilidad presupuestaria –y consiguiente sostenibilidad financiera- se configura como una orientación de la política económica general que puede dictar el Estado afectando a las Comunidades Autónomas, no puede sorprender que el apartado 3 del artículo 57 de la LBRL aluda a los términos de “eficiencia económica”, “asignación más eficiente de recursos económicos” o “sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio” para la constitución del mismo. Por otra parte, ello no afecta al núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizado. Se permite la opción por el consorcio o por el convenio, aun cuando se exija la correspondiente justificación económica o financiera.

F) Artículo 85.2 de la LBRL

El artículo primero, apartado veintiuno, de la LRSAL modifica el apartado 2 del artículo 85 que queda redactado como sigue:

“2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.”

Conforme a la propuesta de recurso de inconstitucionalidad, la prioridad que se establece en el precepto de unas formas de gestión sobre otras no puede considerarse incluida en los principios básicos que corresponde establecer al Estado, razón por la cual se produciría una extralimitación de las bases estatales del artículo 148.1.18ª de la Constitución.

Al margen de insistir en lo señalado en la disposición adicional segunda de la LRSAL, en el sentido de que la misma se aplicará en la Comunidad Foral de Navarra sin perjuicio de las particularidades que resultan de la LORAFNA, hemos de recordar que como señala el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013, de 26 de junio, este precepto “dispone que los servicios públicos de competencia local podrán gestionarse directa o indirectamente, debiendo siempre optarse por la forma de gestión más sostenible y eficiente. En relación con la gestión directa, se permite llevarla a cabo a través de entidades públicas empresariales locales y de sociedades mercantiles locales cuyo capital social sea de titularidad pública, si bien se exige para poder hacer uso de ambas modalidades que se acredite en la memoria justificativa elaborada al efecto que son más sostenibles y eficientes que la gestión directa por la propia entidad local o por un organismo autónomo local, debiendo recabarse además un informe del interventor local en el que se valoren la sostenibilidad financiera y eficiencia de las propuestas planteadas. Por lo que se refiere a la gestión indirecta, el anteproyecto remite a las modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre”. Su regulación se considera “adecuada”.

Desde nuestro punto de vista, se pueden hacer en este sentido las mismas consideraciones que hacíamos en el epígrafe anterior, toda vez que nos encontramos, nuevamente, ante la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En definitiva ante criterios de sostenibilidad y eficiencia que permiten la ordenación básica del Estado al amparo de lo dispuesto en los títulos competenciales invocados.

G) Artículo 116 bis de la LBRL

El artículo primero, apartado treinta, de la LRSAL incluye un nuevo artículo 116 bis en la LBRL, con la siguiente redacción:

“Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.

1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.

b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad .

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes

económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.”

En la propuesta de recurso de inconstitucionalidad formulada, se considera que el apartado 2 del precepto resulta inconstitucional por restringir la autonomía local, endureciendo el marco general del artículo 21.2 de la LOEPSF y anulando el margen de maniobra de los entes locales.

Sobre el apartado 3 del mismo artículo, se considera en la propuesta de recurso de inconstitucionalidad que se contradice lo dispuesto en el artículo 24.4 de la LOEPSF que configura el control o seguimiento de los planes económico-financieros como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no pudiendo el Estado imponer la colaboración de las Diputaciones.

La consideración del artículo que se nos somete a consulta nos obliga a partir de la realidad institucional de la Comunidad Foral de Navarra, desde una doble perspectiva.

Ha de tenerse presente, por una parte, que la propia LOEPSF contiene una disposición final tercera conforme a la cual “en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra”; y, por otra, que es la propia disposición adicional segunda de la LRSAL la que considera aplicable la Ley, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la LORAFNA. Además, que merced a la peculiaridad de la Comunidad Foral de Navarra, no resulta posible hablar de colaboración alguna entre Diputación y Comunidad Autónoma y mucho menos de imposición de ningún tipo de colaboración en ese sentido.

Esto último hace que resulte irrelevante en el caso de la Comunidad Foral de Navarra la intervención de la Diputación provincial a que se hace referencia en el apartado 3 del artículo.

En cuanto a la previsión contenida en el apartado 2 del precepto, y si bien su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra ha de verse matizada conforme a lo señalado anteriormente, sí que resulta extraña la adición a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOEPSF de medidas tan trascendentes, toda vez que se estaría incumpliendo el mandato contenido en el artículo 135.5 de la Constitución, ya que ha de ser una ley orgánica la que desarrolle los principios a los que se refiere este artículo.

H) Artículo 116 ter de la LBRL

El artículo primero, apartado treinta y uno, de la LRSAL añade un nuevo artículo 116 ter a la LBRL con la siguiente redacción:

“Coste efectivo de los servicios.

1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.
3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.”

Las razones que se ofrecen en la propuesta de recurso de inconstitucionalidad frente a este artículo están referidas no tanto a lo que en el mismo se establece -necesidad de calcular el coste efectivo de los servicios que se prestan por parte de las entidades locales- cuanto por las consecuencias que de ello se derivan para el ejercicio de las competencias

municipales, lo que, sin embargo, en modo alguno resulta del precepto en cuestión.

En éste, únicamente se establece la necesidad del cálculo de ese coste efectivo, teniendo en cuenta sus costes reales, tanto directos como indirectos. De ese ejercicio, obviamente necesario para actuar de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera exigidos por la LOEPSF, no se desprende por sí mismo ninguna vulneración del principio de autonomía municipal.

Desde otro punto de vista, ha de tenerse en cuenta, además, lo dispuesto en el apartado 5 de la disposición adicional segunda de la LRSAL, conforme al cual, será la Comunidad Foral de Navarra la que desarrolle los criterios para el cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra, recibiendo la comunicación de dicho coste.

1) Disposición adicional decimosexta de la LBRL

El artículo primero, apartado treinta y ocho, de la LRSAL incorpora una nueva disposición adicional decimosexta a la LBRL, del siguiente tenor:

“Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales.

1. 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:

a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la

morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.”

Entiende la propuesta de recurso de inconstitucionalidad que se produce con esta disposición adicional una lesión del principio democrático del artículo 1.1 de la Constitución, al excluir de las decisiones del pleno las cuestiones aquí reguladas. Además, considera que ello resulta contrario a lo prevenido por el artículo 23.4 de la LOEPSF, a la que remite el artículo 135.5 de la Constitución.

No podemos compartir la primera de las objeciones que se plantea a este precepto, toda vez que el principio representativo constituye, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril (F.J.6), “el fundamento de la autonomía local”, al atribuir el artículo 140 de la Constitución, las funciones de gobierno y administración municipal a un Ayuntamiento compuesto únicamente por Alcalde y Concejales. “Éstos podrán ejercitarlas, bien individualmente, bien mediante su integración en órganos colegiados, decisión ésta que corresponde adoptar al legislador básico, en desarrollo directo del art. 140 CE, al diseñar los órganos de gobierno municipales... En definitiva, el art. 140 CE, otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración”.

Por tanto, no cabe y es lo que se encarga de señalar la Sentencia, que formen parte de la Junta de Gobierno personas que no ostenten la condición de concejales, precisamente por la legitimidad democrática que corresponde al Ayuntamiento. Ahora bien, ello sin perjuicio de las funciones o competencias que corresponda ejercitar a cada órgano, “decisión ésta que corresponde adoptar al legislador básico” en palabras de ese Tribunal.

Se trata, en todo caso, de una medida excepcional que no cuestiona la competencia originaria del Pleno de la Corporación, posible únicamente

cuando exista un presupuesto anterior ya prorrogado o se trate de la aprobación de planes económicos o medidas directamente relacionadas con la estabilidad presupuestaria a que se refieren tanto el artículo 135 de la Constitución como la propia LOEPSF.

En consecuencia, no cabe entender vulnerado el principio democrático por lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la LBRL.

Desde otro punto de vista, tampoco cabe entender vulnerado lo dispuesto por el artículo 135.5 de la Constitución, toda vez que nos encontramos no tanto ante el desarrollo de los principios establecidos en este precepto, sino ante la asignación, excepcional, de una competencia a un determinado órgano administrativo municipal.

J) Disposición adicional novena de la LRSAL

La disposición adicional novena de la LRSAL es del siguiente tenor literal:

“Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales

1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.

2. La adaptación a las previsiones de esta Ley de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia deberá realizarse en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.”

La propuesta de recurso de inconstitucionalidad considera que esta disposición adicional es inconstitucional por conexión con el artículo 27 de la LBRL, toda vez que impone la adaptación a la ley de convenios ya suscritos entre las comunidades autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas.

Considerando que no existe, a juicio de este Consejo, tacha de inconstitucionalidad en el referido artículo 27 [epígrafe A) anterior], fácil es colegir que la adaptación a unas medidas que no se consideran contrarias a la Constitución, no puede considerarse tampoco inconstitucional.

K) Disposición adicional decimoquinta de la LRSAL

La disposición adicional decimoquinta de la LRSAL, dispone:

“Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación.

Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.”

Según la propuesta de recurso de inconstitucionalidad, esta disposición supone la atribución de competencias al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. No estamos ante la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, sino ante su atribución *ope legis* por el Estado, a través de una ley ordinaria. Se vulneraría lo dispuesto por los artículos 149.3 de la Constitución, en conexión con el artículo 147.2 d) y los artículos 150.1 y 2 de la Constitución.

Existe una aparente contradicción entre lo dispuesto en esta disposición adicional y lo prevenido por el artículo 25.2.n) de la LBRL que asigna al municipio, en todo caso y como competencia propia, “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.

En el caso de Navarra ha de tenerse en cuenta, además de lo dispuesto por el artículo 47 de la LORAFNA respecto de la competencia plena de Navarra en la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la LRSAL, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, “en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio... con sujeción a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”.

Desde esta perspectiva, no parece que el precepto en cuestión afecte a las competencias propias de la Comunidad Foral de Navarra.

L) Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL

Tales disposiciones transitorias señalan lo siguiente:

“Disposición Transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud

1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese

venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior.

A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.”

“Disposición Transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales

1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.”

“Disposición Transitoria tercera. Servicios de inspección sanitaria

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.”

Se considera por parte de la propuesta de recurso de inconstitucionalidad que estas disposiciones atribuyen a las Comunidades Autónomas la titularidad de facultades competenciales al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos.

Como en el caso anterior, hemos de considerar que nos encontramos, en el caso de Navarra, con que las competencias a las que se refieren estas disposiciones corresponden a Navarra, en virtud de lo dispuesto en los artículos 44.17, 53, 54 y 58.1g) de la LORAFNA. Por otra parte, no debe

desconocerse, nuevamente, lo señalado en la disposición adicional segunda de la LRSAL, en la que se hace expresa reserva del régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

M) Disposiciones transitorias cuarta y undécima de la LRSAL

Señalan estas disposiciones lo siguiente:

“Disposición transitoria cuarta. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio

1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local.
2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución.
3. La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

La disolución en todo caso conllevará:

- a) Que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada.
- b) Que el Ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones.”

“Disposición transitoria undécima. Mancomunidades de municipios

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución.

Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará:

- a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.
- b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones.”

Según la propuesta de recurso de inconstitucionalidad, esas regulaciones de las disoluciones de la entidad local menor o de la mancomunidad vulneran la competencia autonómica de auto-organización del artículo 148.1.1ª.

Señala el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013, de 26 de junio, a la vista del anteproyecto de la LRSAL:

“Todos los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes autonómicas sobre régimen local aprobadas en desarrollo de sus previsiones, atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia para crear este tipo de demarcaciones supra e inframunicipales. En relación con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado que "esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas entidades locales de segundo grado que, como tales, solo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas (...) son competentes para crear o suprimir" (STC 179/1985).

En esta misma línea, refiriéndose con carácter general a todas las entidades locales no necesarias -y, por tanto, también a las llamadas "entidades locales menores"-, la STC 214/1989 -que declaró inconstitucional un precepto básico en el que se reconocía al Estado la facultad de atribuir competencias a las entidades enumeradas en el artículo 3.2 de la LBRL- dejó sentado que tales entidades "entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia. Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de "interiorización" autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales".

A la luz de la jurisprudencia constitucional extractada, no ofrece dudas que la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades -y aun la correspondiente a la atribución de competencias- escapa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado... cuya determinación por el legislador estatal pueda suponer una intromisión en la esfera competencial autonómica no admisible desde el punto de vista del esquema constitucional de distribución de competencias; en particular, la supresión de estas entidades como consecuencia de la disolución imperativa en los supuestos previstos”.

Estas consideraciones que realiza el Consejo de Estado pueden hacer dudar de la constitucionalidad de las disposiciones transitorias cuarta y undécima.

Sin embargo, y al igual que señalábamos en el epígrafe G) anterior, las previsiones contenidas en estas disposiciones han de verse matizadas en su aplicación a Navarra en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la LRSAL que expresamente se remite a lo dispuesto por la LORAFNA cuyo artículo 46 se refiere a las competencias que corresponden a Navarra en materia de Administración Local. Y, es que se trata de previsiones que han de considerarse no aplicables en Navarra, ya que la regulación de los concejos y mancomunidades es una competencia histórica o típicamente foral.

Por tanto, a la vista de lo dispuesto en el artículo 46.1.a) de la LORAFNA y de las disposiciones adicionales tercera de la LBRL y segunda de la LRSAL, no se aprecia inconstitucionalidad en las disposiciones transitorias cuarta y undécima de esta última ley.

III. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, el Consejo de Navarra considera:

Primero.- El artículo primero, apartado treinta, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en cuanto que añade el apartado 2 del nuevo artículo 116 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, es inconstitucional por vulnerar el artículo 135.5 de la Constitución Española.

Segundo.- Los apartados tres, cinco, siete, ocho, diez, trece, dieciséis, veintiuno, treinta y uno y treinta y ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en cuanto añaden o modifican, respectivamente, los artículos 7.3 y 4, 13, 24 bis.2, 25, 27, 36, 57, 85.2, 116 ter y disposición adicional decimosexta, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, no vulneran las competencias de Navarra y no son inconstitucionales en los términos del presente dictamen.

Tercero.- Las disposiciones adicionales novena y decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima, todas ellas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no vulneran las competencias de Navarra y no son inconstitucionales en los términos del presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA-SECRETARIA,
DOÑA M^a ASUNCIÓN ERICE ECHEGARAY, AL DICTAMEN 13/2014, DE
12 DE MAYO. (EXP. 10/2014)

La Consejera suscribiente, lamentando discrepar de la autorizada opinión del Consejo de Navarra, ha de manifestar, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 21.3 de la LFCN, su discrepancia en relación con determinadas consideraciones jurídicas y con determinadas conclusiones del referido dictamen, en los particulares a lo que ahora me refiero.

1. Mi discrepancia se centra, en primer lugar, en el razonamiento (no en el juicio de inconstitucionalidad, que comparto) que en el dictamen se hace respecto del artículo 116.bis.2 de la LBRL, en la redacción dada al mismo por el número treinta del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Considero que las drásticas medidas en tal precepto contenidas, que, además, han de ser aplicadas todas ellas simultáneamente, en el caso al que ahora nos referimos, pueden suponer, por desproporcionadas, una violación del principio constitucional de autonomía local consagrado en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española. Dice el precepto referido de la LBRL (artículo 116.bis):

“1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia”.

Así pues, considero, con el dictamen mayoritario, que tal precepto puede infringir lo dispuesto en el artículo 135.5 de la Constitución Española, que exige norma con rango de Ley Orgánica para desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria. Pero, estimo que, además, el precepto que nos ocupa, con la inclusión de medidas tan drásticas -y probablemente desproporcionadas-, puede estimarse inconstitucional por vulneración del principio de autonomía local, constitucionalmente consagrado en los citados artículos de la Constitución Española.

2. En segundo lugar, discrepo en relación con el juicio de constitucionalidad que en el dictamen se hace respecto de la Disposición Adicional decimosexta de la LBRL, en la redacción dada a la misma por el número treinta y ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Estimo que el hecho de que en la disposición referida se permita que cuando el Pleno de la Corporación Local no alcance, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de los acuerdos en ella reseñados, tenga competencia la Junta de Gobierno Local para aprobar asuntos tan relevantes como los que ahora se relacionan podría vulnerar los artículos 1.1 (España como Estado democrático de Derecho y pluralismo político); 23 (derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes) y 140 (gobierno y administración de los municipios por Alcaldes y Concejales) de la Constitución Española.

Dispone tal precepto que:

“Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales.

1. 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:

a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.”

Es cierto que la Constitución Española no establece qué asuntos son de competencia del Pleno y cuáles de la Junta de Gobierno Local o de la Alcaldía, pero los principios constitucionales referidos de “pluralismo político”, democracia y “derecho a la participación en los asuntos públicos por medio de representantes” exigen, a mi juicio, que para que tales principios sean “*recognoscibles*”, cuestiones tan relevantes como el presupuesto, el plan económico-financiero o instrumentos similares sean, sin excepción, aprobados por el Pleno de la Corporación, integrado, como es sabido, por todos los Concejales. La sustracción, siquiera excepcional, de estos instrumentos al conocimiento y aprobación de un órgano de representación total -el Pleno- y, por ende, proporcional, sin duda, de todos los grupos políticos que integran la Corporación la estimo una vulneración

de los principios democráticos mencionados contenidos en la Constitución Española.

Y de este modo lo ha venido a entender el legislador local hasta la fecha, pues las cuestiones más importantes para la vida local o las de naturaleza reglamentaria o semi reglamentaria, han quedado siempre atribuidas al Pleno de la Corporación (así sucede en el artículo 22 LBRL, que reserva, entre otros asuntos, al Pleno, la aprobación del presupuesto). Incluso, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), exige para las comisiones informativas (órgano menos relevante que el Pleno) que estén integradas *“de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación”* (artículo 125.b).

Y, en el mismo sentido, el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (LOEPSF), ya mencionada, dictada en desarrollo del artículo 135.5 de la Constitución Española, y con el rango ya señalado de ley orgánica, atribuye al Pleno, sin excepciones, la competencia para la aprobación del plan económico- financiero.

Por tanto, considero que sustraer la competencia del Pleno en asuntos tan relevantes como los mencionados no se acomoda a los referidos principios constitucionales. Y ni siquiera ello, estimo, puede hacerse, so pretexto de una *“excepcionalidad”*, cuando el precepto que nos ocupa permite tal atribución de la competencia a la Junta de Gobierno Local (integrada únicamente, según dispone el artículo 23.1 LBRL, por el Alcalde y los Concejales por él *“libremente”* nombrados), si media tan sólo una única votación. *“Una primera votación”* exige únicamente el precepto referido para que entre en juego la citada previsión. Y no se olvide que la aprobación del presupuesto e instrumentos similares exige únicamente el quórum de mayoría simple. Por tanto, como quiera que tal quorum no es difícil de alcanzar, si no en una primera votación, sí en una segunda o en otras sucesivas, no se estima que concurren motivos suficientes para el desapoderamiento del Pleno que se efectúa en la disposición referida.

En consecuencia, considero que los principios constitucionales de democracia y derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes quedan “*irrecognoscibles*” (término utilizado por el Tribunal Constitucional como parámetro, al enjuiciar la sustantividad o no de las modificaciones de determinadas instituciones jurídicas) si en el ámbito local se permite que la aprobación del presupuesto y del plan económico-financiero no la efectúe, siempre y sin exclusiones, el Pleno de la Corporación.

3. Así mismo, considero que los preceptos que seguidamente se relacionan, sobre los que el dictamen señala, en conclusión que comparto, que no afectan a las competencias de Navarra, pueden ser o no ser constitucionales, por razón de afectar, en su caso, al orden competencial Estado-Comunidades Autónomas, por más que, repito, los mismos no incurran en la inconstitucionalidad concreta de afectar a las competencias de Navarra. En otras palabras, estimo que respecto de los preceptos que se relacionan seguidamente no se aprecia inconstitucionalidad de los mismos en lo afectante, en particular, a la invasión de las competencias de Navarra.

Tales preceptos son los siguientes: Disposición Adicional decimoquinta LRSAL, Disposición Transitoria primera LRSAL, Disposición Transitoria segunda LRSAL, Disposición Transitoria tercera LRSAL, Disposición Transitoria cuarta LRSAL y Disposición Transitoria undécima LRSAL.

En Pamplona, a 14 de mayo de 2014