

Resolución adoptada por la Defensora del Pueblo, el 26 de febrero de 2014, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los apartados 2º y 3º de la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras

(Boletín Oficial del Estado, núm. 287, de 30 de noviembre de 2013)

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Soledad Becerril Bustamante, en mi condición de Defensora del Pueblo por elección de las Cortes Generales, nombramiento que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 174, de 21 de julio de 2012; con domicilio institucional en la Villa de Madrid, paseo de Eduardo Dato 31; por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en derecho, DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el 24 de febrero de 2014; mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra los apartados 2º y 3º de la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras (*Boletín Oficial del Estado* núm. 287, del 30 de noviembre), que se concretan en el SUPPLICO de esta demanda y en razón de los motivos de inconstitucionalidad que se exponen más adelante.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocerlo, de acuerdo con el artículo 161.1.a) de la Constitución, y en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su Ley Orgánica; dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

La demanda se dirige contra los apartados 2º y 3º de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, que dice:

Disposición adicional tercera. Ampliación del plazo para la aplicación de las medidas del 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.

1. A contar desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, se amplía el plazo previsto 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, en un mes para que los municipios que no lo hayan hecho puedan solicitar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas acogerse a alguna o varias de las medidas previstas en el artículo 32 del mencionado Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio. Una vez concluido este plazo, a los municipios que presenten solicitud les resultará de aplicación todo lo previsto en el Título II del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, y, en particular, se continuará el procedimiento establecido en el artículo 32 del mencionado real decreto-ley.
2. Cuando siendo competencia del Pleno de la Corporación Local éste no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para presentar la solicitud de acogerse a determinadas medidas, aprobar el plan de ajuste o aprobar alguna de las medidas incluidas en dicho plan de ajuste a las que se refiere el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, la Junta de Gobierno Local asumirá esta competencia. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno, en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la presentación de la mencionada solicitud, de la aprobación del plan de ajuste o de alguna de las medidas en él incluidas.
3. En los casos en los que no exista Junta de Gobierno Local, por concurrir las circunstancias a las que se refiere el artículo 20.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las decisiones mencionadas en el apartado anterior corresponderán al alcalde.

El Real Decreto-ley justifica en su exposición de motivos la disposición en los siguientes términos: «El objetivo de esta disposición es facilitar la mayor incorporación posible de municipios a las medidas extraordinarias citadas eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades».

Entendiendo que se dan los requisitos objetivos para ello y haciendo uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo mediante la presente demanda recurso de inconstitucionalidad, que se fundamenta en los siguientes:

MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO. PLANTEAMIENTO Y PRESENTACIÓN DE LOS MOTIVOS

Se considera inconstitucional la sustitución del Pleno por la Junta de Gobierno o por el alcalde, tras no alcanzarse en una primera votación plenaria la mayoría necesaria para tomar una decisión vital para la administración municipal.

Este es, en síntesis, el motivo central de la presente demanda.

La Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013 viene a establecer que desde el 1 de diciembre de 2013 (fecha de entrada en vigor del decreto-ley) se amplía en un mes el plazo para que los municipios que no lo hayan hecho puedan solicitar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas acogerse a alguna o varias de las medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros (previstas en el Real Decreto-ley 8/2013).

Desde ese momento, si, siendo competencia del Pleno de la Corporación Local, este no alcanzara en una primera votación la mayoría necesaria para presentar la solicitud, sea para aprobar el plan de ajuste, sea para aprobar alguna de las medidas incluidas en dicho plan, entonces, la Junta de Gobierno Local asumirá esta atribución. La Junta da cuenta al Pleno en la primera sesión posterior a la presentación de la solicitud, de la aprobación del plan de ajuste o de alguna de las medidas en él incluidas. Donde no haya Junta de Gobierno Local, la atribución corresponde al alcalde.

Lo cual vulnera los siguientes artículos de la Constitución, como se razonará después en el MOTIVO CUARTO:

- 1.1: España se constituye en un Estado democrático.
- 23.1: Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
- 137 y 140: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.

Los motivos de la presente demanda se presentan por este orden: ante todo se examinará el tipo de sustitución orgánica operada por la Disposición adicional tercera (motivo SEGUNDO), a continuación se examina el contenido sustantivo de la atribución de que se despoja al Pleno municipal (motivo TERCERO), y con estos elementos se razona la vulneración por la Disposición adicional tercera de la Constitución (motivo CUARTO).

SEGUNDO. SUSTITUCIÓN ORGÁNICA OPERADA POR LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA

La Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013 supone hacer uso de una técnica de sustitución orgánica, es decir, interna en el seno de la misma Administración, una técnica ordinaria y perfectamente válida en abstracto, que, sin embargo, en el presente caso excede los límites que se deducen de los preceptos constitucionales citados antes, como se razonará.

El Defensor del Pueblo no encuentra que el respeto por las reglas procedimentales, más cuando se atienen al principio de las mayorías (principio que exige el respeto por las minorías), pueda ser calificado de 'obstáculo', como hace la Exposición de motivos al referirse a la Disposición adicional tercera. Las reglas procedimentales, entre ellas las de atribución de potestades, son un ingrediente de la decisión, no un obstáculo. Si la ley hasta ahora requiere mayoría del Pleno, no es ello un obstáculo, sino un requisito, sin el cual la decisión no existe o es inválida.

La nueva regla desautoriza la gestión democrática de los municipios. La causa de la sustitución del Pleno por la Junta de Gobierno resulta de no alcanzarse, «en una primera votación, la mayoría necesaria» para tomar una decisión acorde con lo propuesto. La disposición adicional tercera impone que una decisión con determinado sentido haya de ser alcanzada a toda costa, es decir que «no alcanzar la mayoría para aprobar» no es una decisión válida para la disposición adicional tercera. Esa mayoría, alcanzada para no aprobar o rechazar determinada propuesta hecha al Pleno, no sirve y se traslada a la Junta de Gobierno y al alcalde la capacidad de decidir aprobar.

Con la disposición adicional tercera no viene a sustituirse una administración por otra, sustitución típica en los casos en que un interés público queda englobado en otro. Es el caso, sólo a título de ejemplo, del artículo 150 de la Constitución (sustitución por incumplimiento de obligaciones constitucionales por la Comunidad Autónoma); o del artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) (por actos o acuerdos que atentan gravemente al interés general de España). La disposición adicional tercera, se insiste, opera una sustitución orgánica, de un órgano administrativo (el Pleno local) por otro de la misma Administración (la Junta de Gobierno o, en su caso, la Alcaldía).

El presente sería un supuesto no censurable si se pensara sólo en la mera o típica sustitución orgánica, por ejemplo, si un órgano no adopta determinada medida obligatoria, es decir, sustitución por pasividad.

Pero aquí hay una previa decisión del Pleno municipal, adoptada conforme a la ley, que no aprueba determinada propuesta; es decir, deniega la aprobación. Pues bien, tal decisión es tácitamente calificada por el legislador de inválida, ya que el mero hecho de denegar la aprobación (no se alcanza en una primera votación «la mayoría necesaria») *ipso facto* desapodera al Pleno, compuesto por representantes democráticamente

elegidos, y apodera a la Junta de Gobierno, que será ahora la que, contra lo decidido por el Pleno, «subsana» la falta de «mayoría necesaria».

La Junta de Gobierno Local está configurada como un órgano, cuya única atribución expresa en la LBRL es la asistencia permanente al alcalde en el ejercicio de sus funciones; el resto de sus atribuciones las tiene por delegación del alcalde o de otro órgano municipal, o por atribución expresa de una ley (artículo 23 LBRL). A su vez, al alcalde corresponde en esta materia el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado por el Pleno (artículo 21.f) LBRL). En suma, siempre en forma subordinada al presupuesto municipal, las atribuciones presupuestarias del alcalde y de la Junta de Gobierno son eminentemente ejecutivas del presupuesto, no decisorias sobre el presupuesto, aunque la ley reconoce ciertos márgenes en que ambos órganos pueden discrecionalmente decidir, pero siempre en forma subordinada a la decisión del Pleno, a quien compete, en todo caso, la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (artículo 22.2.e) LBRL).

La composición y atribuciones de la Junta de Gobierno Local no han sido las de la predemocrática «Comisión Permanente del Ayuntamiento», que se configuró (Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955) como un órgano paralelo al Pleno —o de voto ponderado— y con atribuciones propias de administración ordinaria, de considerable importancia.

Pero con la LBRL de 1985 y hasta ahora, la Junta de Gobierno se compone únicamente de concejales designados por el alcalde, como órgano de administración presidencialista y profesionalizada, con sesiones no públicas, acerca de lo cual ya se ha pronunciado ese tribunal recientemente para dar una interpretación conforme con la Constitución. Las decisiones de la Junta de Gobierno Local no tienen la misma legitimidad democrática de las tomadas por el Pleno. La menor participación de los representantes de los vecinos en los asuntos principales y la menor transparencia se acrecientan cuando el alcalde sustituye al Pleno en los casos de la nueva disposición adicional tercera.

Puede fácilmente darse el supuesto de una solicitud dirigida al Ministerio, de un plan de ajuste o de medidas incluidas en él, que habiendo sido aprobados por la Junta sean nuevamente censurados en el Pleno subsiguiente (ya lo fueron en la primera votación), por ejemplo, mediante mociones o propuestas, lo que sería una situación difícil de justificar desde el punto de vista de la gestión administrativa democrática.

También ha de señalarse que la regla contenida en la disposición impugnada figura ahora en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 como disposición adicional decimosexta, incorporada por el apartado treinta y ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración

Local (BOE núm. 312, del 30 de diciembre de 2013). No obstante, se trata de preceptos distintos o no idénticos, en varios sentidos.

TERCERO. CONTENIDO DE LA ATRIBUCIÓN: SOLICITUD DE ACOGERSE A DETERMINADAS MEDIDAS, APROBAR EL PLAN DE AJUSTE O APROBAR ALGUNA DE LAS MEDIDAS INCLUIDAS EN EL PLAN DE AJUSTE A LAS QUE SE REFIERE EL REAL DECRETO-LEY 8/2013

El Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, que determina las obligaciones de información y los procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y que posteriormente se hizo extensible a las comunidades autónomas mediante un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012. Asimismo, se creó un Fondo para la Financiación de pagos a proveedores, mediante el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo.

Esta normativa estableció un mecanismo extraordinario de financiación para el pago y cancelación de las deudas contraídas con los proveedores de las entidades locales y comunidades autónomas, y facilitaba a las administraciones públicas endeudadas la formalización de préstamos a largo plazo, si bien con la exigencia de una condicionalidad fiscal y financiera que se concretó, entre otros elementos, en el requisito de disponer de planes de ajuste.

Pues bien, con 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, se pone en marcha una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores (Real Decreto-ley 4/2012, Real Decreto-ley 7/2012, Real Decreto-ley 4/2013 y Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012).

Con el nuevo instrumento se puede incluir (nueva fase) las obligaciones pendientes de pago con los proveedores siempre que estén vencidas, sean líquidas y exigibles, antes del 31 de mayo de 2013, estén contabilizadas de acuerdo con los artículos 11 y 15 del Real Decreto-ley 8/2013 y deriven de relaciones jurídicas tales como contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, también en su modalidad de concesión, contratos previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles; subvenciones otorgadas en el marco de la contratación pública; conciertos en materia sanitaria, educativa y de servicios sociales; concesiones administrativas, etcétera.

El artículo 18 del Real Decreto-ley 8/2013 establece las especialidades del Plan de ajuste municipal. Es aquí donde se encuentra la sustancia de la atribución asignada a la Junta de Gobierno municipal, que hace inconstitucional esa reasignación. Sin embargo, no parece necesario ahondar en los detalles para concluir que la importancia de una

solicitud dirigida al Ministerio, de un plan de ajuste o de medidas incluidas en él, afecta directa y sustancialmente a la autonomía municipal, a la vida municipal y es, por tanto, una atribución que va considerablemente más allá de la consignación presupuestaria, y que desde luego trasciende la mera ejecución presupuestaria. Por tanto, se trata de una atribución que sólo puede ser del Pleno municipal.

Bastará para comprobarlo examinar sumariamente el contenido básico del Plan de Ajuste, por ejemplo, tal y como queda plasmado en el Modelo contenido en el ANEXO III de la Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo (BOE núm. 65, del 16 de marzo). No se transcribe a continuación en su totalidad, sino sólo los capítulos generales del lado del gasto:

- Medida 1: Reducción de costes de personal (reducción de sueldos o efectivos).
- Medida 2: Regulación del régimen laboral y retributivo de las empresas públicas tomando en consideración aspectos como el sector de actividad, el volumen de negocio, la percepción de fondos públicos.
- Medida 3: Limitación de salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección.
- Medida 4: Reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de las empresas del sector público.
- Medida 5: Regulación de las cláusulas indemnizatorias de acuerdo a la reforma laboral en proceso.
- Medida 6: Reducción del número de personal de confianza y su adecuación al tamaño de la Entidad Local.
- Medida 7: Contratos externalizados que considerando su objeto pueden ser prestados por el personal municipal actual.
- Medida 8: Disolución de las empresas que presenten pérdidas.
- Medida 9: Realizar estudio de viabilidad y análisis coste/beneficio en todos los contratos de inversión que vaya a realizar la entidad durante la vigencia del plan antes de su adjudicación.
- Medida 10: Reducción de celebración de contratos menores.
- Medida 11: No ejecución de inversión prevista inicialmente.
- Medida 12: Reducción de cargas administrativas a los ciudadanos y empresas.
- Medida 13: Modificación de la organización de la corporación local.
- Medida 14: Reducción de la estructura organizativa de la E. L.
- Medida 15: Reducción de la prestación de servicios de tipo no obligatorio.
- Medida 16: Otras medidas por el lado de los gastos.

En particular, el apartado B.4 Detalle de la financiación de los servicios públicos prestados se refiere, como es lógico y esperable, a los servicios públicos locales, respecto de todos los cuales el cuadro habrá de reflejar la forma de financiación, el coste de prestación, los ingresos liquidados o previstos y su desviación:

- Servicio público 1: Abastecimiento de aguas
- Servicio público 2: Alcantarillado
- Servicio público 3: Recogida de basuras
- Servicio público 4: Tratamiento de residuos
- Servicio público 5: Saneamiento
- Servicio público 6: Hospitalarios
- Servicio público 7: Sociales y asistenciales
- Servicio público 8: Educativos
- Servicio público 9: Deportivos
- Servicio público 10: Culturales
- Servicio público 11: Protección civil
- Servicio público 12: Transporte colectivo urbano de viajeros
- Servicio público 13: Gestión urbanística

Se exige, naturalmente, que el Plan de ajuste contenga la declaración expresa de la Entidad local, comprometiéndose a adoptar las medidas previstas en el Plan para garantizar la estabilidad presupuestaria, los límites de deuda y los plazos de pago a proveedores, por un período coincidente con el de amortización de la operación de endeudamiento que se prevé concertar.

En síntesis: el Plan de ajuste requiere medidas, previstas en el propio Plan, para garantizar la estabilidad presupuestaria, los límites de deuda y los plazos de pago a proveedores. Estas medidas pueden requerir, y normalmente requerirán, precisamente 'ajustes' en ingresos y gastos, en la distribución de previsiones sobre origen y aplicación de los fondos destinados a atender los intereses públicos que cada municipio tiene encomendados. Se trata por tanto de un «ajuste de la acción municipal», que entonces sólo puede ser decidido por el Pleno o de acuerdo con él.

CUARTO. VULNERACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POR LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DEL REAL DECRETO-LEY 14/2013, DE 29 DE NOVIEMBRE

Como fue anunciado, la disposición impugnada vulnera en este punto, a juicio de esta Institución, la cláusula de Estado democrático, el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, y la autonomía local. Esto

ha tenido lugar en el ejercicio por el legislador estatal de su competencia exclusiva para dictar las bases del régimen local.

- I) Artículo 1º.1: España se constituye en un Estado democrático. Según ese Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias (STC 4/1981 FJ 1.B) la cláusula de estado democrático no es una declaración meramente programática, sino una norma jurídica, tiene valor aplicativo específico —y no meramente programático— de los principios generales plasmados en la Constitución, de modo que una decisión o ley contraria a la sustancia democrática del Estado es inconstitucional.

Esto ocurre en el presente caso. La disposición adicional tercera restringe el campo de decisión de una asamblea representativa, no sólo atribuyendo a otro órgano de legitimación democrática menor la potestad de decidir sobre asuntos decisivos referidos a los ciudadanos representados (los vecinos), sino además invalidando *ope legis* una decisión ya tomada, precisamente por la asamblea representativa de los vecinos, consistente en el rechazo o no aprobación de un plan económico-financiero relativo a tales asuntos.

- II) Artículo 23.1: Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

La disposición adicional tercera deja sin contenido este derecho fundamental, pues por lo mismo ya expuesto viene tácita pero completamente a invalidar en este punto, por ministerio de la ley, la decisión en que se expresaba esa participación: un Pleno municipal, que consiste en la reunión de los representantes de los vecinos y que decide no aprobar un plan de ajuste de ingresos y gastos sobre aspectos vitales del acontecer municipal, queda desautorizado y, por tanto, la participación ciudadana desactivada. El plan de ajuste queda aprobado contra el expreso parecer de la mayoría de los representantes.

- III) Artículos 137 y 140: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.

Del artículo 137 se deduce que las entidades locales son la base de la organización territorial del Estado, se trata de unas capitales estructuras políticas, de larga tradición y asentado reconocimiento legislativo y social, estructuras fundadas en una base representativa obtenida y a su vez fundada en el principio democrático electivo.

La autonomía territorial se caracteriza por manifestarse en poderes limitados, es decir no absolutos ni identificables con la soberanía; y en disponer de garantías constitucionales que la protegen. El contenido de la autonomía de los entes locales no queda definido en la Constitución como el de la autonomía de las nacionalidades y regiones que se constituyan en comunidades autónomas. Es al legislador estatal (en lo básico, artículo 149.1.1ª CE) y al legislador autonómico (en el desarrollo de las bases) a quienes corresponde determinar el alcance de la autonomía local.

Pero no se trata de una remisión a la ley incondicionada ni sin límite. En lo que aquí interesa, ya desde la STC 32/1981 (FJ 3) se reconoce la existencia de un «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución» que el legislador no puede traspasar. Al contrario, el legislador está positivamente sujeto a preservar la institución «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la

conciencia social en cada tiempo y lugar», en suma, está sujeto a lo que ese tribunal designa en esa y otras sentencias posteriores como garantía institucional de la autonomía local.

La jurisprudencia de ese tribunal reconoce que la autonomía local tiene un «contenido esencial», en forma análoga a los derechos fundamentales, un límite que el legislador no puede traspasar si desnaturaliza la autonomía, si queda irreconocible. La autonomía local consiste en la autoadministración democrática (directa o representativa), bajo responsabilidad (artículo 1º LBRL). Las entidades locales son administraciones corporativas, de modo que, por ejemplo, en los municipios los vecinos forman parte de la administración municipal.

La ley básica (LBRL) ha diseñado el Ayuntamiento Pleno con las atribuciones propias del órgano supremo de una entidad jurídica: normativa, de control y de ejecución, entre ellas la aprobación y modificación del presupuesto.

De lo cual se deduce que la disposición adicional tercera es inconstitucional porque:

- 1º) La aprobación del presupuesto y sus modificaciones es del Pleno municipal, expresión económica de la autonomía territorial. Es la decisión que toma la Corporación sobre qué obras y servicios prestar y cómo, y cuáles no.
- 2º) La Constitución y las leyes exigen equilibrio presupuestario y viabilidad financiera (artículo 135.2.II CE), pero no que estas exigencias requieran decidir de determinada manera la distribución de las partidas. Esa determinación es de la exclusiva competencia de la Corporación local, pues es autónoma. El deber de presentar equilibrio presupuestario no exige quitar una atribución característica del Pleno local (la aprobación del programa económico), que es la expresión económico-presupuestaria de la autonomía territorial. Pero es lo que la disposición adicional tercera hace.
- 3º) Si el Pleno no aprueba determinada distribución de ingresos y gastos (el plan de ajuste que se ha presentado a votación), entonces el alcalde o la Junta de Gobierno donde exista habrían de presentar a votación otro ajuste, y no verse apoderados para aprobarla por su cuenta contra el parecer de la mayoría de concejales.

Extrañamente, la disposición final séptima Título competencial del Real Decreto-ley 14/2013 no cita el artículo 149.1.18ª CE como uno de esos títulos. En efecto, dice que se dicta al amparo de las reglas 11ª y 13ª del artículo 149.1, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y que las modificaciones de textos legales se regirán por los títulos competenciales expresados en las normas objeto de modificación, pero la disposición adicional tercera no modifica ningún texto legal.

No puede ello fundamentar la impresión de que la disposición adicional tercera sólo tiene que ver con las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros o con la coordinación de la planificación general de la actividad económica; ciertamente no puede negarse que la disposición adicional tercera sí afecta a esas bases y a esa coordinación. Pero al tener por inválida o inefectiva una decisión tomada por el Pleno municipal cuando rechaza o no aprueba un plan de ajuste, y atribuir la potestad de aprobarlo a la Junta de Gobierno o al alcalde, y tenga ello que ver o no con la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen local (artículo

149.1.18ª CE), lo cierto es que la disposición adicional tercera afecta a la autonomía local.

Se trata entonces de valorar si esa incidencia en la autonomía local traspasa o no el «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución», comprobar si el legislador ha diseñado una regla que la preserva o por el contrario la deja irreconocible «para la imagen que tiene la conciencia social».

De todo lo expuesto hasta aquí debe concluirse que imponer como distribución de ingresos y gastos locales una distribución expresamente rechazada por los representantes democráticamente elegidos (concejales) desnaturaliza el contenido esencial de la autonomía local. El legislador estatal ha traspasado el límite de la autonomía local, y desvirtuado el diseño democrático de la toma de decisiones determinantes de la vida municipal.

- IV) Como observación adicional y complementaria de los motivos de inconstitucionalidad directamente reseñados hasta aquí, ha de señalarse lo siguiente. Puede darse el caso de un plan de ajuste o de medidas de ajuste que, aprobado por la Junta de Gobierno o el alcalde, sean nuevamente censurados en el Pleno subsiguiente (ya lo habían sido en la primera votación), una situación ésta que posiblemente haría insostenible la gestión del municipio en cuestión.

De acuerdo con los argumentos expuestos, deben ser declarados inconstitucionales los apartados 2º y 3º de la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos,

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma debidos, se sirva admitirlo y tenga por **interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad** contra los apartados 2º y 3º de la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, y con los fundamentos que han quedado expuestos en el cuerpo de esta demanda.

Y que, tras los trámites procesales, acuerde dictar sentencia en la que declare la inconstitucionalidad de dicha disposición, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39.1 de su ley orgánica reguladora.