

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8501 *Pleno. Sentencia 143/2013, de 11 de julio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1598-2004. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Competencias sobre régimen local; autonomía local: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las potestades públicas de los entes locales, las formas de gestión de los servicios públicos locales y el régimen de participación ciudadana, así como a la organización y gestión económico-financiera de los municipios de gran población (STC 103/2013).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local: 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de marzo de 2004, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local: 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137.

El recurso basa la inconstitucionalidad de los preceptos antes citados en dos argumentos esenciales. En primer lugar, la necesaria existencia en materia de régimen local de un espacio legislativo autonómico que atribuye a Cataluña el art. 9.8 del Estatuto de Autonomía se habría visto vulnerado por el Estado por exceder su regulación de lo que se considera como básico, eliminando el carácter bifronte del régimen local. En segundo lugar, la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local como capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su

responsabilidad y en beneficio de sus habitantes en sus distintas vertientes de autonomía organizativa y suficiencia financiera.

Comienza la demanda con las alegaciones relativas al establecimiento y regulación de los que denomina órganos complementarios municipales cuya regulación, afirma, corresponde a la legislación autonómica y a los propios municipios. Aunque nominalmente se ha salvaguardado la competencia del legislador autonómico y la potestad de autoorganización municipal al establecer que los municipios podrán regular en sus reglamentos orgánicos otros órganos complementarios conforme a lo previsto en la legislación autonómica [art. 20.3 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL)], considera que en la práctica las bases estatales regulan de forma tan detallada los órganos complementarios de los grandes municipios que la Comunidad Autónoma se queda sin espacio para desarrollarlos, eliminándose de paso la autonomía municipal. La STC 214/1989 ya determinó la necesidad de un ámbito concerniente a la organización municipal a través de órganos complementarios que estaba directamente vinculada al art. 140 CE, y en relación con la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional un inciso del art. 20.1 c) LBRL en el que se establecía que la organización complementaria autonómica sólo vincularía a los entes locales en la medida en que los reglamentos orgánicos municipales no dispusieran lo contrario. Critica, además, la demanda la contradicción que supone que la exposición de motivos de la Ley se apoye en la necesidad de fomentar la diversidad de las formas municipales reduciendo a la vez a la mínima expresión la regulación autonómica y local, que contribuiría a la diversidad.

En aplicación de lo anteriormente expuesto la demanda concluye la inconstitucionalidad de varios preceptos: en primer lugar, del art. 128 LBRL en cuanto prevé la obligatoriedad de creación de distritos para los municipios de gran población en la medida en que no remite su creación a los municipios, siendo así que la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña y la Ley 22/1998, de la carta municipal de Barcelona ya regulan la creación de distritos pero respetando la potestad de autoorganización del municipio, a quien corresponde ponderar, en cada caso, la necesidad de creación de órganos desconcentrados; en segundo lugar, del art. 132.1 LBRL que establece la creación preceptiva en los municipios de gran población por parte del Pleno de una comisión especial de sugerencias y reclamaciones por considerar que se trata de un órgano complementario desconectado de los fijados como tales por el art. 140 CE que lesionaría la autonomía municipal al imponerse con carácter obligatorio, y cuya regulación, a pesar de no ser obligatoria para el resto de municipios, eliminaría la posibilidad del legislador autonómico de desarrollar los órganos complementarios de los municipios; en tercer lugar, del art. 131 en cuanto impone para los municipios de gran población la existencia de un consejo social, de carácter permanente; y, finalmente, del art. 137 LBRL al crear en los municipios de gran población, con carácter preceptivo, un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas integrado por personas de reconocida competencia técnica designados por el Pleno. En este caso, a los argumentos anteriormente señalados la demanda añade el de que la vulneración de la autonomía local sería aún más intensa que en los casos anteriores al obligar a los municipios a crear un órgano que asumirá en su lugar facultades resolutorias, vulnerando con ello los arts. 137 y 140 CE.

En cuanto a la regulación de los órganos internos contenida en los arts. 123.1 c), 129 y 130.1 B) LBRL, la demanda señala que el alcance de las bases no puede ser especialmente intenso por tratarse de órganos que no inciden directamente en la actividad externa de los municipios y que no afectan a la esfera de derechos y deberes de los administrados. La anterior afirmación, prosigue la demanda, es predicable de la existencia de una asesoría jurídica municipal y de los órganos directivos, que deberían ser de libre opción por los municipios. Además, el art. 123.1 c) LBRL al atribuir al Pleno la aprobación de los reglamentos orgánicos aprovecha para establecer la administración interna del gobierno municipal a través de las figuras de los coordinadores y los directores generales, especificando sus funciones, lo que vulnera la autonomía local.

En cuanto a los arts. 135.3, 122.5 d) y 136 LBRL, considera que vulneran la autonomía local en cuanto que atribuyen a funcionarios de habilitación nacional funciones de gestión tributaria —órgano de gestión tributaria—, de ejecución de los acuerdos del Pleno —Secretaría del Pleno— y de control de eficacia —órgano responsable de la fiscalización interna— funciones que, por sobrepasar las reservadas por el art. 92.2 LBRL a los funcionarios, amplían la reserva funcional e invaden los puestos de plantilla de los funcionarios locales, vulnerando la autonomía municipal cuando, como es el caso de la ejecución de los acuerdos del Pleno, esta competencia se detrae de las del alcalde.

A la regulación de las mancomunidades contenida en el art. 4, apartados 2 y 3, LBRL la demanda reprocha vulneración de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica por cuanto se prevé que sean los estatutos de las mancomunidades los que determinen sus potestades y que, en ausencia de tal previsión, sus potestades sean las definidas en la Ley de bases de régimen local, eliminándose la remisión al legislador autonómico que antes existía y que había sido respaldada por la STC 214/1989. El mismo reproche se dirige al art. 70 bis por obligar a los Ayuntamientos a establecer y regular órganos específicos de participación de los vecinos cuando la forma natural de participación es la que resulta del art. 23.1 CE, debiendo corresponder a los municipios la decisión de si establecen procedimientos y órganos específicos, a lo que se añade que, como quiera que la previsión del apartado 3 de este mismo precepto ordenando el impulso de la utilización de las tecnologías de la información para facilitar la participación de los ciudadanos reconoce su insuficiencia financiera para cumplirla, se vulnera además el art. 142 CE como garantía estatal de la suficiencia financiera, pues el Estado no puede desvincularse de las obligaciones que crea (SSTC 331/1993 y 233/1999).

El art. 85 bis LBRL, relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales, contiene una regulación de la actividad de prestación de servicios de las entidades locales que afecta directamente a la imagen local y a su haz de autonomía tal y como se concibe en la Carta Europea de la autonomía local en su vertiente de derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Pero también excede de lo que debe entenderse por legislación básica en cuanto que elimina el margen regulador del que dispone el legislador autonómico al incorporar toda la legislación interna dictada para la Administración del Estado en materia de organismos autónomos y entidades públicas empresariales con las correspondientes especialidades para su adaptación de las entidades locales —el apartado j) establece que cualquier referencia a órganos estatales efectuada en la Ley 6/1997, de 14 de abril, se entenderá realizada a órganos competentes de la entidad local— de forma que una ley ordinaria se convierte en una ley básica por la remisión operada en el artículo citado. Si desde el principio la doctrina constitucional no permitió que se convirtieran en su totalidad en básicas las leyes preconstitucionales, debiendo de ellas inferirse los preceptos que tenían contenido material de base, no es posible ahora, con la remisión de la Ley de bases de régimen local a la ley estatal desplazar la regulación autonómica contenida en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, lo que atenta, además, al principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE.

El art. 133 a) LBRL establece que la gestión económico financiera de los municipios de gran población se ajustará al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Esta obligación no puede considerarse básica pues, tal y como se puso de manifiesto en los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria y contra la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuyos argumentos se reiteran en este recurso, a través de la total estabilidad presupuestaria el Estado anula legislativamente y con carácter básico los márgenes de estabilidad presupuestaria contenidos en el art. 104 del Tratado de la Comunidad y los Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997, de forma que la restricción a la autonomía financiera que opera el art. 133 a) LBRL por remisión al art. 3.2

de la Ley general de estabilidad presupuestaria, es de tal intensidad que la vacía de contenido y afecta a sus caracteres esenciales de forma que la hace irreconocible según el concepto que de ella existe en la sociedad actual. En todo caso, la demanda no cuestiona la conveniencia de ajustarse al principio de estabilidad presupuestaria, pero sostiene que el art. 133 a) LBRL vulnera la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 149 y 142 CE para los entes locales, y que la anulación del recurso general al endeudamiento impuesta por el principio de contradicción se opone a los preceptos de la Ley 39/1988, de haciendas locales. Asimismo, señala que la necesidad de estabilidad presupuestaria es coyuntural, vinculada a ciclos económicos, y que ello no se aviene con el concepto perdurable de las bases, y menos aún con la de bases del régimen local, referidas a instituciones cuya existencia no está ligada a situaciones coyunturales sino que forman parte de la estructura territorial del Estado fijada en el título VIII CE.

2. Mediante providencia de 13 de abril de 2004, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los preceptos mencionados en el encabezamiento de esta Sentencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados, en cumplimiento del art. 34 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que puedan personarse y formular alegaciones y, finalmente, ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El 28 de abril de 2004 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Presidente del Senado en representación del mismo por el que se personaba en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC, y el día 30 del mismo mes y año, se registró en el Tribunal escrito del Presidente del Congreso comunicando que el Congreso de los Diputados no se personaría en el proceso aunque se ponía a disposición del Tribunal a los efectos que procedan.

4. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 7 de mayo de 2004, el Abogado del Estado, actuando en la representación que ostenta, presenta sus alegaciones que se resumen a continuación.

Comienza la Abogacía del Estado recordando los aspectos esenciales de la garantía constitucional que deriva del art. 149.1.18 CE (SSTC 32/1981, 84/1982, 214/1989 y 159/2001) que permite al Estado establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las administraciones locales, con menor intensidad en lo que se refiere al funcionamiento y organización de sus órganos, y mayor en aquellas cuestiones que inciden más directamente en su actividad externa. No obstante, la finalidad de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las administraciones locales conlleva que las bases establecidas por el Estado en materia de organización y funcionamiento puedan acentuarse cuando inciden sobre el propósito mencionado, sin olvidar el carácter básico de la calificación como funciones necesarias las de secretaría y control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la contabilidad y tesorería que se reservan a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Señala asimismo que el principio de autonomía financiera de las Administraciones locales tiene un límite derivado de las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a la consecución de la estabilidad interna y externa, lo que legitima al Estado para hacer compatibles el principio de suficiencia de las haciendas locales y el de solidaridad y equilibrio territorial.

Descendiendo a los preceptos legales impugnados, en relación a los apartados 2 y 3 del art. 4 LBRL señala la Abogacía del Estado que, dado su origen convencional de abajo a arriba, las potestades de que disfruten las mancomunidades serán las que en virtud de su autonomía incluyan los municipios constituyentes en los estatutos, habiendo declarado el Tribunal Constitucional que la supresión de la potestad de aprobación por los órganos autonómicos de los estatutos de las mancomunidades es una de las fórmulas constitucionalmente posibles pues el legislador estatal puede válidamente optar por

ampliar el alcance de la autonomía municipal sin que ello pueda considerarse un exceso competencial.

En relación con el art. 20.1 d) LBRL, las alegaciones recuerdan cómo el carácter básico de la regulación relativa a la organización se acentúa cuando afecta a las relaciones de las entidades locales con los administrados, requisito que concurre en el caso de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones.

En relación al art. 70 bis, apartados 1 y 3, LBRL, la Abogacía del Estado alega que el art. 9.2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones que faciliten la participación ciudadana por lo que no puede resultar extraño que siendo la local la Administración más próxima a los administrados las bases incluyan un mandato dirigido a promover la participación, mandato que corresponde desarrollar a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales. Por otra parte, la base estatal se limita a marcar una tendencia, pero deja en absoluta libertad a los ayuntamientos para fijar el ritmo de implantación de los procedimientos y de los instrumentos técnicos, sin que, por ello, se viole su autonomía ni su suficiencia financiera.

El Abogado del Estado considera que ninguno de los requisitos exigidos por el art. 85 bis LBRL es desproporcionado en relación con la imagen que se tiene de un organismo autónomo o de una entidad pública empresarial, sin que se impida el desarrollo de las bases por las Comunidades Autónomas respetándose las potestades de autoorganización local.

En relación al art. 122.5 d) señala el Abogado del Estado que este Tribunal ya ha consagrado el carácter básico de la existencia misma del cuerpo de secretarios, como cuerpo de carácter nacional, por lo que deben considerarse también básicas las funciones que por su propia naturaleza deben reservarseles para garantizar el correcto ejercicio de las funciones con una trascendencia que supera la estrictamente local.

Por lo que respecta al art. 123.1 c) LBRL, el Abogado del Estado alega que corresponde al legislador estatal fijar, con carácter general, unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales de la Administración local, y que tiene evidente carácter básico la exigencia, como mínimo normativo común, de un determinado rango en el órgano de aprobación de normas cuya eficacia alcanza las relaciones entre corporaciones locales y vecinos en todo el territorio nacional.

En lo que se refiere al art. 128 LBRL recuerda que el Estado puede establecer las directrices concretas que estén ligadas a los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos, finalidad a la que sirve la creación de distritos con los que se pretende una gestión desconcentrada para impulsar la participación ciudadana en los asuntos municipales, siendo así que la aprobación de su regulación, atribuciones y recursos corresponde al Pleno, sin más condición básica que la presidencia del distrito corresponda a un concejal. De la misma forma, la existencia obligatoria, contemplada en el art. 129 LBRL, de un órgano responsable de la asistencia jurídica viene respaldada por el art. 103.1 CE, sin que ello lesione la autonomía local pues corresponde a la junta de gobierno designar al responsable y por tanto es dueña del proceso de selección.

En cuanto al art. 130.1.b) LBRL, la Abogacía del Estado entiende que la consideración de cuáles son los órganos directivos con exigencia para su desempeño de la condición de funcionario de carrera y la aplicación del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración pública forma parte de las bases que el Estado puede fijar sobre función pública y régimen jurídico de las Administraciones públicas y tiene cobertura en el art. 103 CE. Asimismo, se señala que los arts. 131 y 132 LBRL tienen la consideración de legislación básica por cuanto entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales se encuentran aquellas cuestiones que afectan al diseño orgánico y funcional cuando van dirigidas a la finalidad de promover la participación ciudadana (art. 9.2 CE), la audiencia de los ciudadanos (art. 105 CE) y los principios de eficacia y coordinación (art. 103.1 CE).

Finalmente, el Abogado del Estado analiza las alegaciones relativas a los arts. 135.3, 136 y 137 LBRL. La impugnación del 135.3 carece de contenido constitucional pues se

limita a señalar que en el caso de que el Pleno de un Ayuntamiento de gran población ejercitara la habilitación para crear un órgano de gestión tributaria las funciones de recaudación no serían realizadas por los órganos ordinarios del Ayuntamiento. Tampoco puede predicarse tacha de inconstitucionalidad a la exigencia de que exista un órgano responsable del control y fiscalización interna dotado de autonomía pues forma parte del concepto de lo básico permitiéndose el correspondiente desarrollo tanto por el legislador autonómico como por parte de las entidades locales. Y en cuanto al art. 137, lo que se pretende es trasladar a las entidades locales el modelo existente en la Administración estatal partiendo del principio de independencia técnica del órgano revisor como forma de satisfacer los principios de eficacia y objetividad predicable de la actuación de todas las Administraciones públicas y que ello forma parte de las bases que configuran el diseño de la Administración tributaria local que corresponde diseñar al Estado, dejándose en manos del Pleno la regulación de la composición, competencias, organización, funcionamiento y procedimiento de tramitación de las reclamaciones tributarias.

5. Por providencia de 9 de julio de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL): 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Generalitat de Cataluña considera que los preceptos impugnados son inconstitucionales por cuanto que no respetan las competencias de Cataluña en materia de régimen local o bien vulneran la autonomía local. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que todos los preceptos impugnados tienen cabida en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, y rechaza que se vulnere la autonomía local.

2. Antes de comenzar el examen de las impugnaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad, debemos hacer cuatro observaciones preliminares.

La primera concierne a la incidencia de las diversas modificaciones que, con posterioridad a la Ley 57/2003, ha sido objeto la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (las últimas son la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible). No obstante, dichas modificaciones no afectan al contenido de los preceptos que han sido objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Se concluye, por tanto, que la controversia suscitada en su día se mantiene viva y en los mismos términos en que la planteó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

La segunda atañe al canon de constitucionalidad aplicable. Al fundamentarse el recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en la invasión por la ley estatal de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña, resulta de aplicación la doctrina de este Tribunal sobre el *ius superveniens*, en cuya virtud el control de las normas que incurrir en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse la sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; 83/2012, de 18 de abril, FJ 2, y doctrina en ellas citada]. Ello obliga a tener en cuenta la incidencia que haya podido tener en el presente proceso la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en la medida en que la misma haya afectado a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que ésta considera vulneradas.

La tercera se refiere el objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación a la disposición final primera a cuyo tenor «[l]os preceptos contenidos en esta ley, salvo la Disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución». Solicita el Gobierno de Cataluña en el suplico de la demanda que se declare inconstitucional la disposición citada. No obstante, aunque formalmente lo que se impugna es la disposición final primera, el planteamiento de su posible inconstitucionalidad no tiene carácter autónomo, ya que carece de contenido sustantivo más allá de dotar del carácter formal de legislación básica a determinados preceptos. Así pues, el análisis y, en su caso, la declaración de inconstitucionalidad deberá realizarse en relación con los concretos preceptos impugnados, y cuando la declaración de inconstitucionalidad se deba a la vulneración de las competencias autonómicas, irá acompañada de la de la disposición final primera en lo que a ellos se refiera.

La cuarta y última observación preliminar se refiere al orden y modo de examen de las impugnaciones. Para dar respuesta a las numerosas cuestiones que la Generalitat de Cataluña ha planteado, en las cuales a menudo se entremezclan alegatos basados en las competencias autonómicas sobre régimen local con impugnaciones no competenciales, relacionadas primordialmente pero no exclusivamente con la garantía de la autonomía local, procederemos según el orden de los preceptos impugnados, siempre que no sea posible analizar conjuntamente las impugnaciones realizadas. Al mismo tiempo debemos poner de manifiesto la coincidencia parcial de los motivos de impugnación contenidos en el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a los motivos que sustentaron el recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004 promovido por el Parlamento de Cataluña y que resolvimos mediante la STC 103/2013, de 25 de abril, a cuyos pronunciamientos haremos debida referencia. En aras a la claridad conviene señalar los preceptos que no fueron impugnados ni por tanto pudieron ser enjuiciados en la STC 103/2013: se trata de los arts. 70 bis.1, 70 bis.3, 122.5 d), 133 a), 135.3, 136 y 137 LBRL.

3. Ateniéndonos al orden de examen indicado, y antes de comenzar con el análisis de las impugnaciones basadas en las competencias autonómicas en materia de régimen local, conviene ahora recordar las competencias estatales y autonómicas en dicha materia. En cuanto a las competencias estatales, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; y 103/2013, de 25 de abril, FJ 4). Las bases estatales tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas» (STC 103/2013, FJ 4), sin que quepa equiparar «régimen local» o «régimen jurídico de las Administraciones locales» con «autonomía local», «porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» y la garantía institucional del art. 137 de la Constitución opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8).

El art. 160 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat diversas competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local. El apartado 1 establece que la competencia exclusiva incluye: «a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalidad y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalidad, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales»; «b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84»; «c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios

públicos»; «d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos»; «e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales». El apartado 2 del mismo precepto establece que le corresponde a la Generalitat «la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1».

Ahora bien, tal y como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña deben respetar en todo caso «[l]a competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales» (FJ 36), por lo que concluimos, ya con relación al art. 160.1 EAC, que «al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)» (FJ 100).

4. A partir de la delimitación competencial efectuada, debemos analizar en primer lugar la impugnación del art. 4, apartado 2 y 3, LBRL, en la redacción que les da la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. El art. 4 LBRL establece lo siguiente:

«1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.»

La representación letrada de la Generalitat de Cataluña entiende que la regulación de las mancomunidades contenida en el art. 4.2, inciso final «excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente», y 3 LBRL

vulnera las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica por cuanto se prevé que sean los estatutos de las mancomunidades los que determinen sus potestades y que, en ausencia de tal previsión, sus potestades sean las definidas en la Ley de bases de régimen local, eliminándose la remisión al legislador autonómico que antes existía y que había sido respaldada por la STC 214/1989. Por su parte, el Abogado del Estado alega que, dado su origen convencional de abajo a arriba, las potestades de que disfruten las mancomunidades serán las que en virtud de su autonomía incluyan los municipios constituyentes en los estatutos, y que el Tribunal Constitucional ha declarado que la supresión de la potestad de aprobación por los órganos autonómicos de los estatutos de las mancomunidades es una de las fórmulas constitucionalmente posibles, pudiendo optar el legislador estatal por ampliar el alcance de la autonomía municipal sin que ello pueda considerarse un exceso competencial.

Una impugnación idéntica contra el art. 4.2 y 3 LBRL, fue desestimada en la STC 103/2013, de 25 de abril. En dicha Sentencia partimos de que «si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las Comunidades Autónomas. El art. 44.1 LBRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, en línea con lo establecido en el art. 19 de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales. Este reconocimiento del derecho de asociación para la prestación de servicios concretos y la ejecución de obras de competencia y responsabilidad de los municipios asociados, también reconocido en el art. 87.2 EAC vigente, determina la necesaria participación de los municipios constituyentes en la elaboración de los Estatutos o normas que rigen el funcionamiento de la mancomunidad mediante una asamblea integrada por los Concejales de los municipios afectados, y que su aprobación se atribuya a los Plenos de los Ayuntamientos (art. 44.3 LBRL).»

En la misma Sentencia afirmamos que, según doctrina reiterada de este Tribunal, «existe una conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre 'las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE». Pues bien, en aplicación de dicha doctrina señalamos que «solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados. Resulta, sin embargo, que, reconocido por la legislación básica el derecho de los municipios a asociarse y establecidos por ésta los fines de la mancomunidad, la determinación de las potestades mínimas que requiere la prestación del servicio concreto, o la ejecución de la obra de competencia de los municipios constituyentes, es un instrumento necesario para que la mancomunidad, e indirectamente los Ayuntamientos que la constituyen, pueda cumplir sus fines de la misma forma que las potestades atribuidas a los municipios por el apartado primero del art. 4 LBRL constituyen una garantía de su autonomía». Por todo ello, debemos llegar a la misma conclusión a la que llegamos en la STC 103/2013, FJ 5, debiendo descartar la vulneración de la competencia de la Generalitat de Cataluña en este punto, y por tanto la inconstitucionalidad del art. 4.2 y 3 LBRL.

5. Se impugnan a continuación una serie de preceptos que consagran la existencia necesaria de diversos órganos en los municipios de gran población: es el caso de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones [arts. 20.1 d) y 132], los distritos como órganos de gestión desconcentrada (art. 128) y el consejo social (art. 131), los cuales ya fueron objeto de enjuiciamiento en la citada STC 103/2013.

La Abogado de la Generalitat de Cataluña considera que los citados preceptos regulan al detalle diversos órganos complementarios de los municipios de gran población

que ocupan la totalidad del espacio normativo que corresponde tanto a las Comunidades Autónomas como a los propios municipios. Por su parte, el Abogado del Estado señala que entre las bases del régimen jurídico de las administraciones locales se encuentran aquellas cuestiones que afectan al diseño orgánico y funcional cuando van dirigidas a la finalidad de promover la participación ciudadana (art. 9.2 CE), la audiencia de los ciudadanos (art. 105 CE) y los principios de eficacia y coordinación (art. 103.1 CE).

En relación con esta serie de impugnaciones debemos partir de los pronunciamientos contenidos en la STC 103/2013. Por lo que respecta a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (art. 132 LBRL), señalamos entonces lo siguiente:

«[L]a existencia preceptiva de un órgano específico con el que se pretende obtener un nivel adecuado de protección de los derechos de los vecinos en aquellos municipios en que, por sus especiales características, resulta necesario establecer mecanismos especiales que intensifiquen dicha protección, así como las normas que regulan su composición, funcionamiento, funciones y sus relaciones con el Pleno, responden a la finalidad de la competencia estatal, que no es otra que identificar el núcleo de elementos comunes o uniformes del modelo de autonomía municipal, en función de los intereses generales de los que el Estado es exponente. Esta competencia estatal alcanza a la regulación de la 'composición, estructura y competencias de los órganos de las administraciones públicas' (SSTC 32/1981, FJ 6 y 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), teniendo en cuenta que, por tratarse de un órgano cuya función principal consiste en la protección de los derechos de terceros, en atender sus reclamaciones y hacer las correspondientes sugerencias a la administración municipal (art. 132.1 y 3 LBRL), resulta necesaria una mayor intensidad de regulación para garantizar un tratamiento común de los administrados. Además, no se ve impedida la competencia del legislador autonómico para desarrollar la regulación básica, pues ni se excluye la competencia de las Comunidades Autónomas para la regulación de la organización complementaria de los municipios de gran población en la medida en que el art. 20.2 LBRL, aplicable a todo tipo de municipios, no ha sido modificado, ni la atribución al Pleno de la competencia de autoorganización para regular este órgano excluye la competencia autonómica para el desarrollo legislativo, pues el art. 123.1.c) LBRL se limita a atribuir al Pleno la regulación de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones, sin exigir que ello se realice en el marco exclusivo de la legislación básica.»

Por las mismas razones descartamos que la existencia preceptiva del consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL) vulnerara la competencia autonómica para el desarrollo de las bases, pues «es objetivo prioritario reforzar la participación de los ciudadanos en el gobierno y administración municipal, propósito que si bien se extiende a todos los municipios, adquiere una mayor intensidad en los de gran población». Así, «[e]l legislador parte de la idea de que los mecanismos de participación de la LBRL eran insuficientes y que es necesario establecer otros de carácter vinculante que garanticen unos niveles mínimos comunes de participación», por lo que, «además de la participación funcional que exige la ley estatal para todo tipo de municipios (art. 70 bis LBRL), el legislador estatal ha optado por imponer una participación orgánica en los de gran población, que consiste en la incorporación de los ciudadanos a órganos que intervienen de forma activa en la toma de decisiones». Pues bien, continuamos diciendo en la STC 103/2013, «para definir este elemento común, resulta imprescindible determinar su forma y alcance, esto es, la composición mínima del órgano en el que se integran y sus funciones». Al respecto señalamos que «la legislación básica ha recogido la participación directa de los ciudadanos a través de organizaciones representativas de los intereses económicos, sociales, profesionales y vecinales en la adopción de determinadas decisiones que tienen una especial incidencia en la política urbana, y ha limitado su participación a una función meramente consultiva a través del informe, estudio y propuesta en materia de desarrollo económico y social, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos».

Al mismo tiempo observamos que «la remisión a la regulación municipal no excluye expresamente la posibilidad de desarrollo de estas bases por el legislador autonómico». Por todo ello concluimos que «la regulación que el precepto destina a este órgano consultivo, sirve a la finalidad de garantizar un nivel común de participación de la sociedad en las grandes decisiones de la política urbana sin que supongan una normativa pormenorizada que excluya, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte del legislador autonómico».

Por idénticas razones declaramos en la STC 103/2013, con respecto a la existencia necesaria de divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada o distritos (art. 128 LBRL), que el legislador estatal ha considerado que «en los municipios de elevada población o especial complejidad, como son los regulados en el título X, la participación de los vecinos en la gestión municipal requiere necesariamente de su existencia pues, como señala la exposición de motivos de la Ley, los órganos territoriales desconcentrados no solo están orientados a garantizar una gestión adecuada y eficaz de los intereses municipales por lo que supone de desplazamiento de atribuciones desde los órganos centrales de gobierno y administración hacia los órganos desconcentrados de los distritos, sino, sobre todo, a intensificar la participación ciudadana, estableciendo un nivel mínimo común para todos ellos».

En la citada STC 103/2013 concluimos igualmente que los preceptos impugnados tampoco vulneraban la garantía institucional de la autonomía local, ya que ésta «no comprende una potestad de autoorganización ilimitada pues, en materia organizativa local, existe una triple competencia normativa que no cabe ignorar» y que los preceptos dejaban «un importante margen de desarrollo a los municipios para que, a la vista de sus necesidades concretas, puedan realizar el diseño definitivo de su organización».

Así pues, debemos rechazar la inconstitucionalidad de los arts. 20.1 d), 128, 131 y 132 LBRL.

6. También se impugnan los apartados 1 y 3 del art. 70 bis, que disponen lo siguiente:

«1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.»

«3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.»

La representación letrada de la Generalitat de Cataluña entiende que el art. 70 bis.1 vulnera la autonomía local porque debe corresponder a los municipios la decisión de si establecen procedimientos y órganos específicos de participación, y que el art. 70 bis.3 vulnera además el art. 142 CE como garantía estatal de la suficiencia financiera, pues el Estado no puede desvincularse de las obligaciones que crea. Por su parte, el Abogado del Estado considera que la base estatal es congruente con el art. 9.2 CE y deja absoluta libertad a los Ayuntamientos para fijar el ritmo de implantación de los procedimientos y de los instrumentos técnicos, sin que, por ello, se viole su autonomía ni su suficiencia financiera.

La simple lectura de los preceptos impugnados pone de manifiesto que las bases estatales en ellos contenidas se limitan a fijar deberes finalistas —establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva

participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, por un lado, e impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, por otro—, que no solo son plenamente acordes con los principios y valores constitucionales (entre otros, arts. 1.1, 9.2 y 23.1 CE), sino que además dejan a los entes locales una amplísima libertad para escoger la forma, los medios y el ritmo más adecuados, a su propio juicio y de acuerdo con sus propias características, para cumplir en cada momento con esos deberes. La pretensión del recurrente sólo podría ser estimada si se interpretara que la garantía institucional de la autonomía local comprende una pretendida libertad de los entes locales a no establecer procedimientos y órganos específicos de participación, o a quedar libres de la utilización de las tecnologías de la información para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos. Es evidente que semejantes libertades no están amparadas por la garantía institucional de la autonomía local.

Por otra parte, el esfuerzo alegatorio desplegado por el recurrente para concretar en qué medida el art. 70 bis.3 afectaría a la suficiencia financiera de los entes locales ha sido claramente escaso. Por ello, nuestro examen tampoco ha de ser exhaustivo. Bastará indicar que el precepto no crea prestaciones concretas y taxativas que los entes locales deben satisfacer necesariamente y que los vecinos pueden exigirles directamente. Pero, además, el precepto es consciente de las dificultades prácticas que el cumplimiento del deber de impulsar las tecnologías de la información puede suponer a ciertos entes locales, especialmente a los municipios de escasa población y recursos, para lo que se dispone que, al igual que ocurre con otras competencias municipales, las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares colaborarán con los municipios que no puedan cumplir dicho deber por sí solos en grado suficiente.

Por los motivos expuestos debemos descartar la inconstitucionalidad del art. 70 bis, apartados 1 y 3, LBRL.

7. Igualmente se impugna el art. 85 bis LBRL, relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que el precepto afecta directamente a la imagen local y a su haz de autonomía tal y como se concibe en la Carta europea de la autonomía local, y que excede de lo que debe entenderse por legislación básica, al incorporar toda la legislación interna dictada para la Administración del Estado en materia de organismos autónomos y entidades públicas empresariales. El Abogado del Estado sostiene lo contrario.

Debemos comenzar señalando que el recurrente se ha limitado a invocar en términos genéricos bien un rebasamiento de lo básico, bien una afectación de la imagen de la autonomía local; esto es, sin argumentar cuáles de los aspectos regulados por el precepto incurren en tales excesos y sin justificar por qué o en qué medida la regulación contenida en el precepto impugnado vulnera el contenido esencial que constituye ese núcleo irreductible de la autonomía local que le hace reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar y garantiza el gobierno de los intereses que les son propios. Sin perjuicio de lo anterior, debemos remitirnos una vez más a la STC 103/2013, en la que ya descartamos impugnaciones similares. En efecto, entonces declaramos que «ninguna de las determinaciones del art. 85 bis.1 LBRL impide a las entidades locales elegir la forma de gestión que estimen más adecuada para la prestación de los servicios de su competencia» y que el precepto «se limita a señalar que la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se acordará por el Pleno de la entidad también competente para aprobar sus estatutos, quedando en sus manos la elección, a la vista de la reglas de organización que el legislador establece para las entidades instrumentales locales, entre las formas de gestión directa o indirecta a las que se refiere el art. 85.2 LBRL, y configurar el régimen de sus entidades instrumentales, dentro del marco legalmente establecido, mediante la aprobación de los estatutos» [FJ 5 d)].

En la misma Sentencia y mismo fundamento jurídico rechazamos la vulneración de las competencias autonómicas por una legislación básica que se remite a la Ley de

organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE) para la regulación de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales y, después, regula sus especialidades. Y señalamos entonces que «[f]orma parte de la competencia estatal para regular la organización de las entidades instrumentales locales, ex art. 149.1.18 CE, aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que, en todo caso, garantice un tratamiento común a los administrados, sin que exista razón alguna, que tampoco alega la representación del Parlamento, que permita afirmar que la competencia del Estado solo alcanza el establecimiento de un modelo, común para el Estado y las entidades locales —mediante la técnica de la remisión a la LOFAGE—, debiendo ser las Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales, lo modulen para las entidades locales. Como quiera que la demanda carece de cualquier tipo de argumentación sobre el exceso en que habría incurrido el Estado al regular cada una de las especialidades del apartado impugnado, no podemos desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley impugnada (STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1)».

Por todo ello, debemos descartar la inconstitucionalidad del art. 85 bis LBRL.

8. A continuación se impugna el art. 123.1 c) LBRL, que establece las materias sobre las que versan los reglamentos de naturaleza orgánica y atribuye su aprobación y modificación al Pleno.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que el alcance de las bases no puede ser especialmente intenso en cuestiones que no afectan a la esfera de derechos y deberes de los administrados, y que, al atribuir al Pleno la aprobación de los reglamentos orgánicos aprovecha para establecer la administración interna del gobierno municipal a través de las figuras de los coordinadores y los directores generales, se vulnera la autonomía local. Por su parte, el Abogado del Estado considera razonable y adecuado a los principios constitucionales el exigir que la fuente productiva de los reglamentos orgánicos sea el Pleno, tanto más cuanto todos ellos tienen en mayor o menor medida eficacia *ad extra* por estar referidos a órganos administrativos que se relacionan con los administrados.

Los motivos esgrimidos por el recurrente deben ser desestimados. En la STC 103/2013 ya señalamos que «[l]a reserva al reglamento orgánico, en cuanto exige un quorum especial para su aprobación, forma parte de la competencia estatal básica, pues afecta al proceso mismo de formación de la voluntad del Pleno». Por otro lado, en cuanto a la reserva al reglamento orgánico de la definición de los niveles de la organización municipal, también declaramos que «la definición de estos niveles organizativos sirve a un objetivo de interés general y no elimina la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, pues la atribución al alcalde de la facultad de crear órganos organizativos complementarios, que este mismo artículo reconoce, debe realizarse en el marco de lo establecido por la legislación autonómica de desarrollo». Asimismo, debemos señalar ahora que la atribución al Pleno de la aprobación de los reglamentos orgánicos tampoco vulnera la autonomía local, pues la garantía institucional de la autonomía local «comprende una potestad de autoorganización de las entidades locales que no puede ser ignorada por el legislador» pero «no incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de los órganos de gobierno» [STC 103/2013, FJ 5 h)].

Por las razones expuestas debe rechazarse la inconstitucionalidad del art. 123.1 c) LBRL.

9. Se impugnan a continuación dos preceptos que regulan determinados órganos internos: el art. 129 LBRL que establece un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al alcalde, a la junta de gobierno local y a los órganos directivos, y el art. 130.1 B) LBRL que determina los órganos directivos municipales.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña entiende que el alcance de las bases no puede ser especialmente intenso en este punto al tratarse de órganos que no inciden directamente en la actividad externa de los municipios y no afectan a la esfera de derechos y deberes de los administrados, y que deberían ser de libre opción para los

municipios. Por su parte, el Abogado del Estado alega, por una parte, que la existencia obligatoria de un órgano responsable de la asistencia jurídica (art. 129 LBRL) viene respaldada por el art. 103.1 CE, sin que ello lesione la autonomía local pues corresponde a la junta de gobierno designar al responsable y, por tanto, es dueña del proceso de selección; y, por otra parte, que la consideración de cuáles son los órganos directivos, con exigencia para su desempeño de la condición de funcionario de carrera y la aplicación del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración pública, forma parte de las bases que el Estado puede fijar sobre función pública y régimen jurídico de las Administraciones públicas y tiene cobertura en el art. 103 CE.

En cuanto al art. 129 LBRL, en la STC 103/2013 declaramos que «[l]a regulación de los órganos de gobierno municipal forma parte de la competencia básica del Estado para el desarrollo directo de los arts. 137 y 140 CE. En la medida en que el gobierno municipal se encomienda a diferentes órganos con muy distinta composición, la distribución entre ellos de las atribuciones municipales constituye un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal (STC 33/1993, de 1 de febrero, FJ 3) y, por tanto, del modelo de autonomía municipal común por el que ha optado el legislador estatal. La existencia de la asesoría jurídica como órgano de asistencia al que se ha venido en denominar ‘ejecutivo local’ –Alcalde, Junta de Gobierno y órganos directivos—, responde a ese nuevo modelo municipal que, como señala la exposición de motivos de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, persigue ‘atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente’. Fruto de esta concepción, la Junta de Gobierno ha asumido la mayoría de las competencias de ejecución que antes correspondían al Pleno lo que, agravado por la complejidad de la gestión administrativa en los municipios de gran población, justifica tanto la existencia preceptiva de este órgano, como la atribución del nombramiento a la junta de gobierno de la que depende y ante la que debe responder» [FJ 5 h)]. Así pues, la asesoría jurídica «sirve para perfilar ese modelo común organizativo que se considera imprescindible para garantizar una gestión adecuada de los intereses locales en los municipios de especial complejidad».

Por lo que respecta al art. 130.1 B), en la STC 103/2013 ya señalamos que «aun respondiendo la regulación de una serie de órganos directivos a los objetivos de interés general que justifican su regulación con carácter común para todos los municipios, el establecimiento de una enumeración cerrada de los mismos eliminaría la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas sin que, por lo hasta aquí expuesto, exista justificación para ello. No obstante, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con lo hasta aquí afirmado pues, en la medida en que se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, no impide a las Leyes autonómicas que completen, dentro de su competencia para regular la organización complementaria, este elenco de órganos directivos».

Por todo ello, debe descartarse que los arts. 129 y 130.1 B) hayan vulnerado las competencias autonómicas de desarrollo legislativo de las bases estatales.

10. También se impugnan los arts. 122.5 d), 135.3 y 136 LBRL, que, respectivamente, atribuyen al secretario general del Pleno las funciones de ejecución de los acuerdos del Pleno, adscriben al «órgano de gestión tributaria» la función de recaudación y su titular y establecen un órgano responsable del control y de la fiscalización interna cuyo titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que las funciones encomendadas por los preceptos impugnados a funcionarios de habilitación nacional sobrepasan las reservadas por el art. 92.2 LBRL a dichos funcionarios e invaden los puestos de plantilla de los funcionarios locales, vulnerando la autonomía municipal. Estima en particular que el art. 122.5 d) LBRL detrae al alcalde la ejecución de los acuerdos del Pleno para otorgar tan decisiva facultad ejecutiva a un funcionario con habilitación nacional. También censura el control de eficacia atribuido en el art. 136 LBRL a la Intervención general municipal pues implica una valoración de la gestión y de la función ejecutiva llevadas a cabo por los

órganos de gobierno del Ayuntamiento, que sólo pueden ser enjuiciadas en relación con los objetivos políticos determinados por dichos órganos. Por su parte, el Abogado del Estado alega que los preceptos impugnados forman parte de lo básico.

La tacha de inconstitucionalidad que nos plantea el recurrente se centra en las funciones reservadas a determinados funcionarios en los preceptos impugnados. Pues bien, debemos comenzar señalando que el esfuerzo alegatorio desplegado por el recurrente para concretar en qué medida las funciones que contemplan los preceptos impugnados vulnerarían la autonomía local no ha sido suficiente. La demanda contiene un reproche genérico a la ampliación de funciones de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en los municipios de gran población. En consecuencia, nuestro examen tampoco tiene que ser exhaustivo.

Por un lado, debemos señalar que ni el antiguo art. 92.2 LBRL —hoy sin contenido— ni la disposición que en la actualidad regula los funcionarios con habilitación de carácter estatal —la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que establece el estatuto básico del empleado público— constituyen canon de constitucionalidad de las leyes básicas estatales. Además, este Tribunal viene reiterando que la competencia estatal para desarrollar las bases en una determinada materia integra la capacidad para modificar la regulación básica (por todas, STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 3). En efecto, como señalamos en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, «sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad».

Por otro lado, este Tribunal ha declarado que es «válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18 de la norma fundamental, ha fijado como básicas —y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales— determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación», cuyo carácter básico consiste en «garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 25).

En consecuencia, debemos rechazar la tacha de inconstitucionalidad relativa a la ampliación de las funciones reservadas en los preceptos impugnados a determinados funcionarios de habilitación estatal.

Por lo que respecta a las otras dos tachas más específicas también alegadas por el recurrente, ambas deben ser igualmente descartadas. En cuanto a la primera, debemos declarar que la función de ejecución de los acuerdos del Pleno atribuida al secretario general del Pleno por el art. 122.5 d) LBRL no es más que el complemento de las funciones de comunicación, publicación y certificación de los acuerdos plenarios asignadas a dicho funcionario y cuya constitucionalidad no discute el recurrente. Además, la función de ejecución de los acuerdos plenarios no altera, en contra de lo que parece latir en la queja formulada, la distribución de funciones entre los órganos que tienen encomendado el gobierno y la administración municipales, pues conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, al alcalde le corresponde expresamente «dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por esta Ley, realice la Junta de Gobierno Local» [art. 124.4 b) LBRL].

En cuanto a la otra tacha planteada, debemos recordar que los criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público están constitucionalizados (art. 31.2 CE) y que el llamado «control de eficacia» es uno de los aspectos expresamente incluidos dentro del control financiero tradicionalmente encomendado a la Intervención General de la Administración del Estado, que tiene por objeto comprobar que la actuación, en el aspecto económico-financiero, de los servicios, organismos autónomos, sociedades y demás entes públicos estatales se ajusta al ordenamiento jurídico así como a los principios generales de buena gestión financiera (art. 2.3 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado). Pues bien, ni el control de eficacia atribuido por el art. 136 LBRL a la Intervención general municipal ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE. Por otro lado, en relación con la Intervención General de la Administración del Estado se precisa que «el control de eficacia se realizará sin perjuicio del que cada departamento ministerial, en el ámbito de sus competencias, pueda desarrollar en esta materia, por sí mismo o en colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado» (art. 2.3 del Real Decreto 2188/1995). Nada impide partir del mismo criterio en el ámbito de la legislación básica estatal sobre régimen local y a propósito de la Intervención general municipal, de forma que procede concluir que el control de eficacia encomendado a la Intervención general municipal no tiene por qué excluir el control que cada órgano municipal quiera desarrollar, en el ámbito de sus competencias, sobre su gestión económico-financiera.

Por todo ello, debe descartarse que los arts. 122.5 d), 135.3 y 136 LBRL vulneren la autonomía local.

11. El siguiente precepto impugnado es el apartado a) del art. 133 («Criterios de la gestión económico-financiera»), que establece lo siguiente: «La gestión económico-financiera se ajustará a los siguientes criterios: a) Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que lo regule.»

La Abogada de la Generalitat de Cataluña señala que el precepto impugnado vulnera la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 149 y 142 CE para los entes locales, que la anulación del recurso general al endeudamiento impuesta por el principio de estabilidad presupuestaria está en contradicción con los preceptos de la Ley 39/1988, de haciendas locales y que, siendo coyuntural la necesidad de estabilidad presupuestaria, vinculada a ciclos económicos, no se aviene con el concepto perdurable de bases del régimen local.

Como señala la demanda, la fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con las contenidas en los recursos de inconstitucionalidad que el mismo recurrente ha presentado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Pues bien, debemos indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, y 203/2011, de 14 de diciembre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria, al tiempo que encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el apartado 3 del precepto constitucional, lo que —como dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3— corrobora la competencia del Estado en esta materia.

Por todo ello, debe descartarse que el art. 133 a) LBRL vulnere la autonomía local.

12. Por último se impugna el art. 137, que establece el «órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas» y cuya redacción es la siguiente:

«1. Existirá un órgano especializado en las siguientes funciones:

- a) El conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal.
- b) El dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales.
- c) En el caso de ser requerido por los órganos municipales competentes en materia tributaria, la elaboración de estudios y propuestas en esta materia.

2. La resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo.

3. No obstante, los interesados podrán, con carácter potestativo, presentar previamente contra los actos previstos en el apartado 1.a el recurso de reposición regulado en el artículo 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Contra la resolución, en su caso, del citado recurso de reposición, podrá interponerse reclamación económico-administrativa ante el órgano previsto en el presente artículo.

4. Estará constituido por un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados por el Pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente lo integren, de entre personas de reconocida competencia técnica, y cesarán por alguna de las siguientes causas:

- a) A petición propia.
- b) Cuando lo acuerde el Pleno con la misma mayoría que para su nombramiento.
- c) Cuando sean condenados mediante sentencia firme por delito doloso.
- d) Cuando sean sancionados mediante resolución firme por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o grave.

Solamente el Pleno podrá acordar la incoación y la resolución del correspondiente expediente disciplinario, que se regirá, en todos sus aspectos, por la normativa aplicable en materia de régimen disciplinario a los funcionarios del ayuntamiento.

5. Su funcionamiento se basará en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad. Su composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones se regulará por reglamento aprobado por el Pleno, de acuerdo en todo caso con lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano.

6. La reclamación regulada en el presente artículo se entiende sin perjuicio de los supuestos en los que la ley prevé la reclamación económico-administrativa ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado.»

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que el precepto ocupa la totalidad del espacio normativo que corresponde tanto a las Comunidades Autónomas como a los propios municipios, siendo especialmente intensa la vulneración de la autonomía local en cuanto que el órgano competente para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas dicho órgano asume potestades resolutorias sobre las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público de competencia municipal. Por su parte, el Abogado del Estado señala que el carácter básico del art. 137 LBRL se vincula con la satisfacción de los principios de eficacia y objetividad predicable de la actuación de todas las Administraciones públicas.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 57/2003, la composición y el funcionamiento de un órgano especializado para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local «pretenden garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia tan patentemente requeridas por los ciudadanos en este ámbito». En suma, el art. 137 LBRL pretende consagrar la independencia y la competencia técnica del órgano revisor de los actos tributarios locales como forma de satisfacer los principios de eficacia y objetividad predicable de la actuación de todas las Administraciones públicas. Ello forma parte de las bases que configuran el diseño de la Administración tributaria local que corresponde establecer al Estado, dejándose expresamente en manos del Pleno la regulación de la composición, competencias, organización, funcionamiento y procedimiento de tramitación de las reclamaciones tributarias. Por tanto, debe rechazarse el reproche relativo a la ocupación de la totalidad del espacio normativo que corresponde tanto a las Comunidades Autónomas como a los propios municipios.

Por todo ello, debe descartarse que el art. 137 LBRL vulnere las competencias autonómicas o la autonomía local.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a once de julio de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Francisco José Hernando Santiago.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.