

---

## Crónica de jurisprudencia (de 1 de julio a 31 de octubre de 2013)

Antonio Descalzo González

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

### Jurisprudencia constitucional

**Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2013, de 11 de julio, por la que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga en relación con los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio.**

#### Antecedentes

Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1400-2003, promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), contra la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

Ponente: Doña Encarnación Roca Trías

#### Extracto de doctrina

“1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local, interpuesto por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga, se dirige contra la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio. Entiende el Ayuntamiento recurrente que la disposición adicional vulnera la autonomía local en la medida en que clasifica suelo y elimina la intervención municipal en materia urbanística y medioambiental, al suprimir la exigencia de licencia de obra y actividades clasificadas como requisito necesario para la puesta en marcha de las instalaciones de Santovenia de Pisuerga. Los apartados cuatro y cinco del artículo único se impugnan por las mismas razones. Por su parte, el letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León considera que no hay lesión alguna de la autonomía local en cuanto se ha garantizado la participación del Ayuntamiento afectado en el procedimiento de aprobación

del proyecto regional, habiéndose limitado la Comunidad a ejercer las competencias que le son propias con respeto a la legislación estatal básica en materia de medio ambiente.

“2. Con carácter preliminar debe abordarse la cuestión procesal de la legitimación del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local, pues, conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para poder plantear este tipo de proceso constitucional, el municipio debe ser el destinatario único de la Ley a la que se imputa la vulneración de la autonomía local.

“Los preceptos impugnados por el municipio son la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, que declara proyecto regional de especial interés la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga, y los apartados 4 y 5 del art. único de la Ley 9/2002, que regula un instrumento de ordenación del territorio, los denominados proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

“a) Tal y como hemos afirmado en la STC 129/2013, de 3 junio, FJ 2, el artículo único contiene una norma de estructura general, tanto por lo indeterminado de sus destinatarios como por la posibilidad de aplicarla de forma reiterada mientras esté vigente. En consecuencia, al no ser el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga el único destinatario de la regulación contenida en el artículo único, carece de legitimación para la impugnación de los apartados 4 y 5 de este precepto. En consecuencia, el presente proceso constitucional debe ser inadmitido por lo que a respecta a la impugnación del artículo único, apartados 4 y 5.

“b) Esta misma sentencia afirma que la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, contiene una ley singular, esto es, una medida tomada por el legislador en atención a un supuesto de hecho concreto que agota su eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada (FJ 3). En este aspecto, debe concluirse que el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga osten-

ta legitimación para interponer conflicto en defensa de la autonomía local contra la citada disposición adicional, ya que afecta única y exclusivamente al proyecto de interés regional ubicado en dicho término municipal.

“3. Admitida la legitimación procesal del Ayuntamiento de Santovenia del Pisuerga para impugnar la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, hay que advertir que la STC 129/2013, de 3 junio, ha declarado inconstitucional y nula dicha disposición adicional por entender que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos que consagra el art. 24.1 CE. Una vez expulsada la norma impugnada del ordenamiento jurídico, el presente proceso ha perdido objeto”.

**Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2013, de 11 de julio, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad 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.**

## Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad número 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 ciertos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Ponente: Doña Adela Asua Batarrita.

## Extracto de doctrina

“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 incurren 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 com-

petencias asumidas por la Comunidad Autónoma que esta 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 impugna-

nes 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 estos 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 prelación 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 mu-

nicipios, 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 con-

cretos 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 esta 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 abogada de la Generalitat de Cataluña consi-

dera 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 legis-

lador 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 esta ‘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 solo 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 quórum 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 per-



sonal 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 solo 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 habili-

tación 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 régi-

men 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 solo 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 compo-

sición, 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”.

**Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2013, de 26 de septiembre, por la que se declara constitucional el artículo 70.1, párrafo segundo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, siempre que se interprete en el sentido de que no se refiere a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico noveno.**

### Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad número 1741-2004, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos ciertos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Ponente: Don Juan Antonio Xiol Ríos.

### Extracto de doctrina

“1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Aragón contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL): art. 4.2, en el inciso que dice ‘excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente’; art. 4.3; art. 13.3; art. 20.1 d); art. 36.1 c) y d); art. 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85.2.b); art. 85 bis.1, desde ‘con las siguientes especialidades’ hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1 c); art. 131 y art. 132; por excederse materialmente de la legislación básica. Subsidiariamente, se impugnan los arts. 20.1 d); 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85 bis.1, desde ‘con las siguientes especialidades’ hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1 c); art. 131 y art. 132 LBRL, por ser

contrarios al principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y, además, el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, por infracción de los principios democrático (art. 1.1 CE) y a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Estos artículos han sido redactados por el artículo primero, apartados 1 y 3, de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local.

“El abogado del Estado sostiene que la declaración contenida en la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local forma parte de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18 CE para establecer la legislación básica en materia de régimen local. Igualmente, niega la existencia de las vulneraciones alegadas respecto del resto de preceptos impugnados, por lo que suplica la desestimación íntegra del recurso.

“2. Antes de analizar los preceptos impugnados deben hacerse las siguientes precisiones:

“a) El objeto del presente proceso constitucional es parcialmente coincidente con el de los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 10 de julio, por lo que la respuesta a algunas de las cuestiones planteadas lo será por remisión a lo que en aquellas se dijo. Las impugnaciones que se plantean por primera vez o son objeto de nuevos argumentos para sustentar su inconstitucionalidad son las referidas a los arts. 36.1 d); 70.1, párrafo segundo; 70 bis.1; 85.2 b) y 85 bis. 2 LBRL.

“b) La impugnación, que se dirige contra la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos determinados preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local, no es autónoma porque su constitucionalidad depende de la de los preceptos que se impugnan por motivos competenciales. Varios de los preceptos se impugnan, además, por vulneraciones sustantivas de la Constitución, como los relativos a la autonomía local o al principio democrático y al derecho de participación.

“c) El control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse la sentencia (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 3). Así, hay que destacar que después de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad el Estatuto de Autonomía de Aragón ha sido modificado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. El art. 71.5 del Estatuto de Autonomía

actualmente vigente, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva ‘en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón’.

“3. El recurso de inconstitucionalidad está basado parcialmente en la invasión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen local, por haberse excedido el Estado del ámbito material de las normas básicas. Las SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3, recogiendo la doctrina constitucional anterior, declaran que: (i) en virtud del art. 149.1.18 CE corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales ‘tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones Públicas’; y (iii) las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva.

“4. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 4.3, en relación con el artículo 4.2, último inciso, LBRL –regulación de las potestades de las mancomunidades–, ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 a), concluyéndose que la declaración de que constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución.

“5. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 13.3 LBRL –potestad estatal para establecer medidas de fomento de la fusión de municipios–, ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b), concluyéndose que la declaración de que constituye legislación básica del

Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución.

“6. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos los artículos 20.1 d), 123.1 c), 131 y 132 LBRL –obligación para los municipios de gran población de establecer la comisión de sugerencias y reclamaciones y el consejo social de la ciudad y su regulación en el reglamento orgánico–, y, subsidiariamente, de estos artículos por ser contrarios a la autonomía local ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 f) y k), concluyéndose que la declaración de que constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución y que su contenido tampoco vulnera la autonomía local.

“7. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 36.1 c) LBRL –atribución a las diputaciones provinciales de competencia para la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal–, ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 c), concluyéndose que la declaración de que constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución.

“8. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 36.1 d) LBRL, va a ser analizada en este fundamento. El precepto declarado básico establece como competencia propia de las diputaciones provinciales la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito. La parte recurrente alega que la declaración como legislación básica del art. 36.1 d) LBRL es inconstitucional porque corresponde a la Comunidad Autónoma reconocer y prever la participación de la provincia en los procedimientos de planificación y desarrollo.

“La STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2, afirma que el Estado tiene competencia para fijar los principios básicos sobre las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, garantizando su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación en el terri-

torio provincial forma parte del diseño básico y común de la autonomía provincial, al ser aspectos que afectan directamente a intereses provinciales. Por tanto, no hay objeción alguna para considerar que es una competencia que, por configurar el modelo de autonomía provincial, corresponde realizar al legislador estatal. Por otra parte, al no haberse incidido en el desarrollo de cauce procedimental alguno para el ejercicio de la mencionada competencia, se han salvaguardas las competencias del resto de Administraciones Públicas para establecer su normativa de desarrollo. Así lo establece, además, el precepto impugnado al decir que la competencia reconocida se ejercerá ‘de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito’.

“En consecuencia, la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara que el art. 36.1 d) LBRL constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local, no es contraria a la Constitución.

“9. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 70.1, párrafo segundo, LBRL, y, subsidiariamente, de este artículo por infracción de los principios democrático (art. 1.1 CE) y a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) va a ser analizada en este fundamento. El artículo declarado básico establece que ‘no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local’. El Gobierno recurrente alega, como motivo principal de impugnación, que esta materia ya ha sido asumida por la legislación aragonesa, que mantiene la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local cuando afectan a asuntos delegados por el Pleno, por lo que el párrafo impugnado vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma por exceso de lo que debe considerarse legislación básica.

“La forma de las deliberaciones de un órgano de gobierno local constituye un aspecto esencial de su funcionamiento porque determina el modo en que debe ejercitar sus competencias. Con ella se pretende garantizar un modelo común basado en el favorecimiento de la eficacia del órgano local ejecutivo por antonomasia y, además, tiene una especial incidencia en los administrados cuyo conocimiento de la actuación de este órgano se ve directamente afectado por la regla impugnada.

“Por otra parte, la existencia de una normativa autonómica previa a la modificación de la legislación bá-

sica no impide al Estado modificar la regulación de los aspectos básicos del funcionamiento de la Junta de Gobierno siempre que no se exceda de lo que materialmente forma parte de las bases. Como declara el fundamento jurídico 5 e) de la STC 103/2013, de 25 de abril, la normativa básica en materia de régimen local debe ir dirigida a identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado. Las bases así configuradas pueden alcanzar una mayor intensidad cuando afectan a las relaciones de las entidades locales con los administrados.

“En consecuencia, la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara que el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local, no es contraria a la Constitución.

“El Gobierno recurrente alega, subsidiariamente, que el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, al establecer que no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local, sin excepcionar los asuntos en que actúa por delegación del Pleno, vulnera el principio democrático (art. 1.1 CE), la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Se argumenta que las corporaciones locales son un ámbito de democracia cercano al ciudadano y si todas las sesiones de la Junta de Gobierno Local son secretas, incluso las que resuelven competencias delegadas del Pleno, se crea un mecanismo para alterar la obligación del carácter público de las sesiones del Pleno de las corporaciones locales.

“El Gobierno de Aragón no impugna la totalidad de la no publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local, sino, exclusivamente, la prohibición del carácter público de las deliberaciones de la Junta respecto de los asuntos en que actúa por delegación del Pleno. De ese modo, tomando en consideración que la posibilidad de delegación de las atribuciones del Pleno en la Junta de Gobierno Local queda excluida del régimen de organización de los municipios de gran población (art. 123.3 LBRL), esta impugnación solo afecta a la Junta de Gobierno Local en la configuración legal y con las atribuciones establecidas en el art. 23 LBRL para el resto de municipios que no sean de gran población y en los que, de conformidad con el art. 20.1 b) LBRL, debe existir esta Junta de Gobierno.

“La jurisprudencia constitucional establece, en relación con el principio democrático proclamado en el art. 1.1 CE, que garantiza la participación de los ciudada-

nos en la vida pública y en el destino colectivo en aspectos que inciden en la democracia representativa, mediante la participación periódica en las elecciones de representantes en las diferentes esferas, nacional, autonómica y local. También se ha destacado que esta regla general de la democracia representativa aparece ‘complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa’ (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha puesto en relación directa el principio estructural del carácter democrático del Estado con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, establecido en el art. 23.1 CE (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; o 212/1993, de 28 de junio, FJ 4).

“La exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte. Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no solo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (art. 1.1 CE), sino también una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

“Dentro de las corporaciones locales, esta exigencia de publicidad, incluyendo la de sus sesiones, es aplicable a la actividad del Pleno municipal, en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE.

“En principio, esta exigencia de publicidad de las sesiones del Pleno municipal, como órgano de representación política, no cabría hacerla extensiva a las sesiones de la Junta de Gobierno Local, que está configurado legalmente como un órgano municipal ejecutivo tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias. La exposición de motivos de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local pone de manifiesto que el cambio de la tradicional denominación de la Comisión de Gobierno a la

vigente de Junta de Gobierno Local tiende a destacar el carácter ejecutivo de dicho órgano. Ese carácter ejecutivo, además, se deriva, en primer lugar, de su composición orgánica, ya que no se integra de conformidad a los principios de representatividad y proporcionalidad del Pleno, sino por el alcalde y una serie de concejales nombrados y separados libremente por el alcalde (art. 23.1 LBRL), y, en segundo lugar, de la única competencia que le es propia: la asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones [art. 23.2 a) LBRL] y de la posibilidad de que le sean delegadas determinadas atribuciones por parte del alcalde [art. 23.2 b) y 23.4 LBRL]. La existencia de este tipo de órganos municipales ejecutivos está también reconocida en el art. 3.2 de la Carta europea de autonomía local ('BOE' núm. 47, de 24 de febrero de 1989), al afirmar que la autonomía local se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos, siempre que su existencia no cause perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley.

“Ahora bien, como plantea el Gobierno recurrente, la Junta de Gobierno Local de los municipios que no sean de gran población no solo tiene las competencias ya señaladas, sino que, además, también le corresponden las atribuciones que otro órgano municipal le delegue [art. 23.2 b) LBRL], incluyendo el Pleno municipal (art. 22.4 LBRL). El art. 22.4 LBRL establece la posibilidad de que el Pleno delegue el ejercicio de determinadas atribuciones que le son propias en el alcalde y en la Junta de Gobierno Local. Esas atribuciones delegables son: el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria [art. 22.2 j) LBRL]; la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento [art. 22.2 k) LBRL]; la concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto –salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior– todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales [art. 22.2 m) LBRL]; la aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los pre-

supuestos [art. 22.2 ñ) LBRL]; y las demás que expresamente les confieran las leyes [art. 22.2 q) LBRL]. Entre estas últimas cabe destacar, por ejemplo, las contrataciones de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, o la cuantía señalada; o la adjudicación de concesiones sobre bienes y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto o el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor (disposición adicional segunda, apartados 1 y 2, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público).

“Algunas de las atribuciones que el Pleno puede delegar en la Junta de Gobierno Local no son meras decisiones administrativas de carácter estrictamente reglado en que esté ausente la necesidad de valorar y ponderar criterios discrecionales. Hay atribuciones que afectan a las más importantes decisiones sobre operaciones crediticias, contrataciones y concesiones de toda clase, aprobaciones de proyectos de obras y servicios y adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación. El legislador otorga estas atribuciones al Pleno para que sean adoptadas en sesiones dotadas de una completa publicidad que garantice el control ciudadano en la toma de posición y en el proceso de deliberación de sus representantes municipales, como una manifestación de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, tomando en consideración la importancia y relevancia política de esas decisiones en lo que afecta a los intereses municipales y la necesidad de que sean adoptadas con la máxima transparencia. La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local y mediante la mera delegación de atribución del Pleno en la Junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legal-



mente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del principio democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo. Esto es, se configuraría como uno de esos supuestos referidos en el ya citado art. 3.2 de la Carta europea de autonomía local en que la existencia de un órgano municipal ejecutivo, por la conjunción de la posibilidad de que le sean atribuidas competencias delegadas por el Pleno municipal y de que sus sesiones no sean públicas, podría ir en detrimento de la participación directa de los ciudadanos.

“A esta conclusión no cabe oponer la posibilidad prevista legalmente de que estas mismas atribuciones sean delegadas en el alcalde, toda vez que, por lo que respecta a lo ahora debatido, al ser un órgano unipersonal no resulta predicable la proyección del principio de publicidad de la toma de decisión. Igualmente, tampoco resulta suficiente que los acuerdos de delegación se adopten por el Pleno con las debidas garantías de publicidad que ostentan las deliberaciones del Pleno. Esto permite a la ciudadanía realizar un control político sobre ese proceso deliberativo de delegación, pero no sobre la toma de decisión de la atribución delegada que, en los términos expuestos, es una atribución que legalmente queda sometida por su importancia a la exigencia de publicidad.

“Por último, el hecho de que los acuerdos adoptados por delegación del Pleno deban ser objeto de publicación o notificación de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente tampoco resulta concluyente. Como se ha afirmado anteriormente, estos actos de publicación o notificación también son manifestaciones de la exigencia de publicidad y posibilidades de control ciudadano, y están más vinculados al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (entre otras, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9), pero no pueden ser considerados sustitutivos de la exigencia de publicidad de las sesiones.

“En consecuencia, el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, en tanto establece que las sesiones de las Juntas de Gobierno Local no son públicas, es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno.

“10. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 70 bis.1 LBRL, y, subsidiariamente, de este artículo por ser contrario a la autonomía local va a ser analizada en este fundamento. El precepto declarado básico dice que ‘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 los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales’. Se alega que al declarar básico el contenido del art. 70 bis.1 LBRL se ha eliminado la intervención autonómica, por atribuirse a los ayuntamientos la competencia para la regulación de procedimientos y órganos de participación. Subsidiariamente, se alega que el contenido del art. 70 bis.1 LBRL sería contrario a la autonomía local al establecer el carácter preceptivo de esta regulación.

“El precepto declarado básico se incluye en el título ‘información y participación ciudadanas’ y contiene un mandato dirigido a garantizar que en todos los municipios existan cauces de participación orgánicos y procedimentales que garanticen el principio de participación de los ciudadanos. Exige, además, que tanto los procedimientos como los órganos de participación se regulen en una norma de carácter orgánico adoptada, por tanto, con un quórum reforzado. La STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 e), declara que en materia organizativa local la Constitución contempla tres ámbitos normativos: el estatal, el autonómico y el local. El Estado, al definir las bases debe establecer, en función de los intereses a los que este sirve, los elementos comunes o uniformes que permitan establecer el marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, pero esta regulación no puede agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico en relación con las cuestiones relacionadas con la organización. De acuerdo con la doctrina expuesta, el mandato contenido en el precepto impugnado, que no agota en modo alguno todo el espacio normativo, no elimina la competencia de desarrollo de las bases en él establecidas erigiéndolas en el único límite a la competencia autoorganizatoria municipal. El precepto impugnado se limita a establecer una regla básica conforme a la cual se impone la regulación por los reglamentos orgánicos de procedimientos y órganos de participación en el marco de la legislación aplicable. Esta regulación, por su parte, comprende tanto

las bases estatales –que varían en intensidad según se trate o no de municipios de régimen común– como la legislación autonómica de desarrollo.

“Por tanto, la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara que el art. 70 bis.1 LBRL constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local, no es contraria a la Constitución.

“La alegación subsidiaria de que el art. 70 bis.1 LBRL vulnera la autonomía local ha sido resuelta en la STC 143/2013, de 10 de julio, FJ 6, concluyéndose que tampoco puede ser considerado inconstitucional por ese motivo.

“11. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local en cuanto declara básico el artículo 85.2 b) LBRL, va a ser analizada en este fundamento. El Gobierno recurrente afirma que la declaración como legislación básica de un precepto que exige que la gestión indirecta de los servicios públicos se realice mediante las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, elimina la competencia autonómica para el desarrollo de las bases en materia organizativa.

“La gestión indirecta consiste en encomendar a un tercero la función de prestación de determinados servicios de competencia de la Administración y tiene por objeto una prestación típica de los contratos regulados por la legislación de contratos públicos según el art. 149.1.18 CE. Por esta razón, la definición de los contratos mediante los que se podrá instrumentar la gestión indirecta es esencial para de determinar la intensi-

dad con que se aplicarán los preceptos de la legislación contractual, tanto en cuanto a la preparación y adjudicación del contrato como en cuanto al régimen jurídico aplicable. Por tanto, forma parte de la legislación básica del Estado en materia de contratos. No puede admitirse la conclusión a la que nos llevaría el argumento de la parte recurrente de que las bases deben ser más reducidas en lo que respecta a la contratación local por la necesidad de dejar espacio a las comunidades autónomas para regular los aspectos organizativos locales.

“En consecuencia, la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara que el artículo 85.2 b) LBRL constituye legislación básica del Estado, no es contraria a la Constitución.

“12. La impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el artículo 85 bis.1 y 2 LBRL –regulación de las especialidades que resultan de aplicación a las entidades instrumentales locales como consecuencia de la obligación de regirse por lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de cuál debe ser el contenido de los estatutos de las entidades instrumentales locales–, y, subsidiariamente, de ambos preceptos por ser contrarios a la autonomía local ha sido resuelta en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 d), concluyéndose que la declaración de que constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local no es contraria a la Constitución y que su contenido tampoco vulnera la autonomía local”. ■