

QDL45

**Jurisprudencia**

# Crónica de jurisprudencia (de 1 de enero a 30 de junio de 2017)

ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ  
*Profesor titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

## Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2017, de 2 de febrero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los Gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica.

### Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado contra el art. 19, apartado 6, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los Gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, que modificó el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, aprobatorio del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, por denunciada vulneración del art. 149.1.18 de la Constitución.

Ponente: don Antonio Narváez Rodríguez.

### Extracto de doctrina

[...]

2. [...]

[...]

*En suma, el art. 19.6 de la Ley 16/2015, que es objeto del presente proceso constitucional, modifica el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, redu-*

*ciendo los plazos del procedimiento de creación de entes descentralizados y simplificando la mayoría exigida para aprobar las alegaciones presentadas en el trámite de información pública. Con ello, el texto del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 que queda en vigor es el siguiente:*

*«1. Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas, de acuerdo con las reglas siguientes:*

*a) La iniciativa corresponde indistintamente a la mayoría de los vecinos interesados o al ayuntamiento correspondiente.*

*b) En el primer caso, el ayuntamiento debe adoptar el acuerdo en el plazo de un mes a contar desde la presentación de la petición en el registro municipal.*

*c) El acuerdo municipal sobre constitución de la entidad municipal descentralizada debe determinar las competencias que, de acuerdo con el artículo 82, tiene que asumir la entidad, y el sistema de participación en los ingresos del ayuntamiento. El acuerdo debe someterse al trámite de información pública por un plazo de un mes; una vez transcurrido este plazo, debe remitirse al departamento competente en materia de Administración local, junto con la resolución de las alegaciones presentadas, la cual debe adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación. También debe realizarse la remisión cuando el expediente se ha iniciado a instancia de los vecinos, aunque el acuerdo municipal no sea favorable.*

*d) La entidad tiene que contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y con un órgano colegiado de control, que tienen que escogerse una vez finalizado el procedimiento que establece el artículo 81 de esta Ley, como requisito para la constitución válida de la entidad municipal descentralizada.*

*2. No puede constituirse como entidad municipal descentralizada el núcleo donde tiene la sede el ayuntamiento».*

*3. Una vez expuesto el contenido normativo del precepto impugnado, hemos de señalar que los términos en los que se plantea la controversia entre las partes no dejan lugar a dudas acerca del encuadramiento competencial del art. 19.6 de la Ley 16/2015, que tanto el Abogado del Estado como los letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña relacionan con los arts. 86, 151 y 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), señalando, a continuación, todos ellos que estamos ante preceptos que han de situarse dentro del marco establecido por la legislación básica del Estado en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE).*

*En este punto, ha de señalarse que el art. 19.6 de la Ley 16/2015, al ser una norma que se limita a reformar el tenor del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, en relación con la constitución de los entes locales menores, tiene, a todas luces, un encaje normativo inmediato en el art. 86.7 EAC, precepto que dispone lo siguiente:*

*«Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas. La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia».*

*La norma estatutaria reproducida se sitúa sistemáticamente dentro del capítulo IV («El Gobierno local») del título II EAC, capítulo del que este Tribunal ha declarado que «ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). No existe, pues, ninguna duda sobre el encuadramiento competencial del precepto ni se plantea sobre este punto controversia específica entre las partes, que centran, más bien, su discrepancia en la validez y el alcance interpretativo de la norma estatal que, al amparo del art. 149.1.18 CE, aparece configurada como legislación básica en relación con la constitución de los entes locales de ámbito territorial inferior al municipio.*

*4. Entrando ya en el examen de la concreta norma que el Abogado del Estado entiende vulnerada, debe señalarse que el art. 24 bis LBRL se enmarca en el contexto de una amplia reforma de la Ley de bases de régimen local, operada por la Ley 27/2013, que afecta, entre otros muchos aspectos y en lo que a este proceso constitucional interesa, al régimen normativo de los llamados «entes locales menores». En relación con estos, la Ley 27/2013 se caracteriza por introducir una regulación de carácter dual:*

*(i) De un lado, la Ley 27/2013 deroga la normativa contenida en el previo art. 45 LBRL, salvaguardando, no obstante, el carácter descentralizado y la personalidad jurídica propia de las diversas entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que han llegado a constituirse al amparo de dicha norma (disposición transitoria cuarta). Al tiempo, la Ley 27/2013 permite (disposición transitoria quinta) que los núcleos de población que, antes del 1 de enero de 2013, hubieran iniciado los trámites para constituirse como entidades locales, puedan culminar dicho proceso adquiriendo, igualmente, personalidad jurídica propia de acuerdo con lo previsto en la correspondiente legislación autonómica.*

*En relación con este primer marco de regulación, aplicable a los entes ya constituidos o en proceso de constitución, hemos señalado en nuestra STC 41/2016, de 3 de marzo, que la regulación introducida por la Ley 27/2013 no sólo mantiene el régimen jurídico de la normativa precedente sino que llega incluso a ensanchar el margen de disposición previamente otorgado a las comunidades autónomas y a los entes locales, ya que, con la derogación del art. 45 LBRL, pierden su eficacia «las previsiones básicas que este contenía sobre la denominación (apartado 1) y los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa de las entidades locales menores [apartado 2 c)]». Por ello, concluimos en la citada STC 41/2016 que «respecto del régimen básico de las entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las comunidades autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local» [FJ 7 b)].*

*(ii) De otra parte, y en relación con los entes locales menores que se constituyan desde el 1 de enero de 2013, la Ley 27/2013 introduce en la Ley reguladora de las bases de régimen local un precepto de nuevo cuño, el art. 24 bis, que dispone lo siguiente:*

*«1. Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.*

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

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

*Este segundo ámbito de regulación, aplicable a los entes locales menores que se constituyan a partir de la entrada en vigor de la reforma, también ha sido examinado por este Tribunal en la aludida STC 41/2016, en la que hemos destacado que el art. 24 bis LBRL «incluye reglas sobre la iniciativa de creación, denominación y objeto (la administración de núcleos de población separados) sustancialmente coincidentes con las previstas en el*

*derogado art. 45 LBRL, sobre cuya legitimidad constitucional y carácter básico ya se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)». De este modo, hemos advertido que el nuevo precepto «sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias (art. 24 bis LBRL)», por lo que «los propios municipios y, en su caso, las comunidades autónomas habrán de establecerlas» [FJ 7 b)]. Más concretamente, hemos puesto de manifiesto, en relación con el único elemento de la nueva regulación que difiere del régimen jurídico precedente, que «la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local», pues «la personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 b)].*

*De este modo, el régimen jurídico de los entes locales menores que han iniciado su proceso de constitución con posterioridad al 1 de enero de 2013, se sitúa en una clara línea de continuidad respecto del anteriormente previsto en el art. 45 LBRL, con la sola excepción de la concreta configuración subjetiva de los entes, elemento que, como queda dicho, hemos entendido que no priva a estos de la misma sustancia jurídica que antes tenían. En otras palabras, pese a la nueva investidura formal que, en el plano subjetivo, otorga el art. 24 bis LBRL a los entes locales menores, en el plano material la sustantividad de estos y el amplio margen de regulación que el derogado art. 45 LBRL otorgaba a las comunidades autónomas permanecen inalterados.*

*Finalmente, cabe destacar que nada dice la nueva base estatal sobre el procedimiento de constitución de los entes locales menores, limitándose a señalar al respecto, en su apartado segundo, que «[l]a iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al ayuntamiento correspondiente» y que este último «debe ser oído en todo caso».*

5. [...]

[...]

*En suma, el art. 24 bis LBRL es una norma formal y materialmente básica a la que debe ajustarse la normativa autonómica de desarrollo y a la que, por tanto, debe acomodarse también el precepto que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, lo que nos obliga a realizar el pertinente juicio de contraste entre ambas normas, determinando así si la impugnada incurre o no en inconstitucionalidad mediata.*

6. *Para realizar el juicio de contraste entre la norma básica del Estado y la norma autonómica impugnada, ha de recordarse, en primer lugar, cuál*

*es la tesis sostenida por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad.*

*Según el Abogado del Estado, el nuevo art. 24 bis LBRL introducido por la Ley 27/2013 ha producido una suerte de petrificación del contenido normativo del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, que impide cualquier modificación de las reglas contenidas en dicho precepto. De acuerdo con tal tesis, la regulación del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, al referirse en su literalidad a entes descentralizados, habría quedado privada, tras la entrada en vigor de la nueva base estatal incluida en el art. 24 bis LBRL, de cualquier virtualidad aplicativa que no sea la expresamente prevista en la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013, esto es, la de ser el cauce formal transitorio de los procedimientos de constitución de entes descentralizados que ya se encontraban abiertos el 1 de enero de 2013. La reforma del precepto realizada por el art. 19.6 de la Ley 16/2015, en cuanto innovación del ordenamiento jurídico con vocación de disciplinar situaciones jurídicas futuras, no sería, por ello, admisible, ya que partiría de un presupuesto radicalmente contrario a lo prescrito en la nueva regulación básica, como es la posibilidad de constituir ex novo entes locales menores de carácter descentralizado y con personalidad jurídica propia. Sería, por ello, irrelevante que el precepto impugnado se limite a regular aspectos formales de procedimiento, pues el procedimiento mismo solo habría pervivido como mera legislación histórica, con un ámbito de aplicación acotado y con vocación de agotarse tras un cierto lapso de tiempo.*

*Esta tesis del Abogado del Estado se opone, sin embargo, a la línea esencial de interpretación del art. 24 bis LBRL que, como ya hemos señalado, ha establecido este Tribunal en la STC 41/2016, de 3 de marzo, y ha reiterado en la STC 168/2016, de 6 de octubre. En dichas resoluciones, al examinar el carácter formal y materialmente básico del art. 24 bis LBRL, remarcamos, según se ha expuesto, el alcance limitado que la nueva base estatal ha tenido en la configuración jurídica de los entes locales menores, en los que ha producido lo que entonces definimos como un mero cambio de «subjetividad» que no afecta, sin embargo, a la sustantividad jurídica de tal figura. En efecto, tal y como declaramos en la primera de las dos resoluciones citadas «[l]a personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15 b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las comunidades autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LBRL, ahora deroga-*

do). Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas “formas de organización desconcentrada” así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 b)].

Siendo, pues, claro que el simple cambio de subjetividad de los entes locales de ámbito inferior al municipio no afecta a la sustantividad de estos, hemos considerado que las bases del Estado siguen dejando un amplio espacio de regulación al legislador autonómico. De ahí que pueda entenderse que, tras la entrada en vigor del art. 24 bis LBRL, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 devino incompatible con las bases estatales solo en lo relativo a la concreta consideración subjetiva de tal instituto como ente con personalidad propia y que dicho precepto siguió contemplando, en lo demás, una misma institución del régimen local, la del «ente local menor». Dicho en otras palabras, la nueva base estatal no privó a los entes locales menores de la amplia capacidad de autoorganización que la legislación anterior les otorgaba, circunstancia que determinó que este tipo de ente, por su singularidad jurídica, conservara un cauce formal específico de constitución. Tras la entrada en vigor del art. 24 bis LBRL, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 siguió, pues, regulando pro futuro el procedimiento de constitución de estas organizaciones, resultando, desde ese momento, incompatible con las bases del Estado en materia de régimen local solo en aquellos puntos en los que se refería a su configuración subjetiva como entes «descentralizados» con personalidad jurídica propia, aspectos sobre los que, como ha quedado expuesto, en nada incide el precepto ahora impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015). El art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 siguió siendo, pues, el cauce de desarrollo normativo de los entes a los que alude expresamente el art. 86.7 EAC, estando a disposición del legislador autonómico dotarlos, tal y como dicho precepto estatutario prescribe, de un amplísimo grado de autonomía.

De este modo, puede entenderse sin mayor dificultad, en la línea de lo argumentado por la Abogada de la Generalitat, que el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 mantuvo su vigencia no solo como «legislación histórica» aplicable a los entes descentralizados que estaban en vías de constitución antes del 1 de enero de 2013, sino también como cauce procedimental específico para la constitución, con posterioridad a dicha fecha,



*de los entes locales menores que, al amparo del art. 86.7 EAC, siguen siendo expresión, en su sustantividad como figura del régimen local, de un amplio poder de autoorganización. De ahí que la reforma operada a través del precepto ahora impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015) no pueda considerarse incompatible, en lo que constituye el núcleo de su innovación normativa, con las bases estatales, pues no incide propiamente en la dimensión subjetiva de los entes de ámbito inferior al municipio, limitándose, como se ha visto, a simplificar el procedimiento de constitución.*

*Ahora bien, resulta evidente que la Ley reformadora, al retocar las reglas de procedimiento, utiliza un adjetivo que conlleva la caracterización subjetiva que ha devenido incompatible con las nuevas bases. En efecto, en la nueva redacción dada a las reglas procedimentales del apartado c) del art. 79.1 del Decreto Legislativo 2/2003, este incluye de forma expresa el adjetivo «descentralizada» para referirse a la entidad local menor objeto de constitución. Debe, por ello, declararse inconstitucional y nula, por su contradicción con la base estatal, esa concreta referencia. Tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de ser extendida, por conexión (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), al resto de referencias que a dicho vocablo se contienen en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, en particular las que se hacen en la rúbrica del precepto, en el encabezamiento del apartado 1 del mismo («descentralizadas»), en el texto de la letra d) del mismo apartado («descentralizada») y en el texto del apartado 2 del aludido precepto («descentralizada»), toda vez que, si bien no han sido formalmente recurridas por venir contenidas en la anterior redacción de la del Decreto Legislativo 2/2003 que no ha sido modificada, las citadas expresiones, que se ajustaban a la legislación básica anterior, han devenido incompatibles con la normativa básica estatal ahora en vigor. La referencia que el texto del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 hace, tras esta declaración de nulidad, a las «entidades locales» o la «entidad local» ha de entenderse referida a los entes locales menores de naturaleza desconcentrada y sin personalidad jurídica a que alude el art. 24 bis LBRL, salvo en aquellos casos en los que sea de aplicación la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013 por tratarse de entes que iniciaron su proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013.*

*Finalmente, sobre una posible incompatibilidad de esa configuración procedimental novedosa con el tenor del art. 24 bis LBRL nada dice el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad, existiendo sobre tal cuestión una ausencia absoluta de carga alegatoria que nos exime de cualquier indagación adicional sobre ese concreto punto, ajeno al debate planteado en el presente proceso constitucional.*

Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2017, de 27 de abril, sobre diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

### Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra los arts. 1, apartados 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 21, 30, 31, 36 y 38; 2, apartados 2 y 3; las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta; y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Ponente: don Fernando Valdés Dal-Ré.

### Extracto de doctrina

[...]

3. La disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, se impugna por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

La disposición controvertida incluye una regulación que puede reducirse a dos órdenes de previsiones, tal como hemos apreciado ya al descartar la vulneración de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135.5 CE (STC III/2016, FJ 4). Hay, por un lado, normas «generales» destinadas a racionalizar la Administración instrumental de las corporaciones locales. Se trata, en particular, de una doble prohibición. Conforme a la primera, los entes instrumentales («organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes») adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar en la constitución de nuevos entes instrumentales. En consonancia con esta prohibición, las corporaciones locales tienen la obligación de alterar el régimen de adscripción de las entidades instrumentales que estén efectivamente vinculadas a otras entidades instrumentales; todas las entidades de ese tipo han de depender directamente de la corporación local (apartados 3 y 4, primer párrafo). La otra prohibición consiste en que las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar con carácter general en la constitución de nuevos entes instrumentales durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste (apartado 1). Hay, por otro lado, una serie de medidas «coyunturales» asociadas a este régimen general. Tales medidas, en resumen, obligan a que, a determinada fecha, estén disueltas las entidades instrumentales que no se hallen adscritas o

*directamente vinculadas a las corporaciones locales, así como las que hayan sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4).*

*La doble prohibición encerrada en la disposición adicional novena LBRL (apartados 1, 3 y 4, primer párrafo) interfiere en la capacidad de organización que ha de corresponder a los municipios, provincias e islas (arts. 137, 140 y 141.1 CE), pero lo hace legítimamente. Que los entes instrumentales vinculados a las corporaciones locales no puedan crear ni participar en la creación de otros entes instrumentales no supone, en rigor, la proscripción de la descentralización funcional como técnica organizativa; supone que la decisión de emplear esta técnica debe corresponder necesariamente a los órganos de gobierno de la corporación y, entre ellos, al pleno [art. 85 bis a) LBRL]. La otra prohibición de creación de entes instrumentales pesa ya, directamente, sobre la propia corporación (disposición adicional novena LBRL, apartado 1), pero está configurada como una consecuencia del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; tal prohibición rige solo «durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste». No se produce, en consecuencia, la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE).*

*En cuanto a las medidas «coyunturales» (disposición adicional novena LBRL, apartados 2 y 4), la STC 41/2016, FFJJ 7 c), 8 b) y 11 c), examinó ya otros preceptos que prevén también la extinción de estructuras de diverso tipo (entes locales menores, mancomunidades, instrumentos de cooperación) ante el incumplimiento de determinadas obligaciones (presentación de cuentas, adaptación de sus estatutos a la LBRL, obligaciones de estabilidad presupuestaria: disposiciones transitorias cuarta y undécima y adicional novena de la Ley 27/2013). A través de ellos y del precepto ahora examinado (en relación con «organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes»), el Estado no impone por sí, directamente, la supresión de entidades de diverso signo. Configura la desaparición como una consecuencia jurídica ope legis asociada al incumplimiento o como una potestad que pueden ejercer las comunidades autónomas o los propios entes locales, según los casos, una vez apreciado el señalado incumplimiento.*

*Cabe descartar, en consecuencia, que las previsiones impugnadas de la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, vulneren la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE).*

4. *Se impugna el artículo 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.3 de la Ley 27/2013, por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Conforme a este artículo, el órgano interventor informará al Tribunal de Cuentas (apartado 3) y al pleno –en «un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria»– de las resoluciones del presidente de la corporación local «contrarias a los reparos efectuados», así como de las «principales anomalías detectadas en materia de ingresos», ciñendo su informe a «aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice» (apartado 1, párrafos primero y segundo). Por su parte, el presidente de la corporación, si lo estima conveniente, puede justificar su actuación ante el pleno (apartado 1, párrafo tercero) y elevar la resolución de las discrepancias al «órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera» (apartado 2).*

*Según lo ya razonado, las funciones de control interno, en sus distintas modalidades (intervención, control financiero, incluida la auditoría de cuentas, y control de eficacia), son perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local (STC 111/2016, FJ 5). La STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 10, al abordar el control de eficacia que el artículo 136 LBRL atribuye al interventor municipal, declaró que ni el control interno «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 lo demás, la STC 41/2016, FJ 14, se ha apoyado en este argumento para descartar, igualmente, que la nueva redacción del artículo 85.2 LBRL vulnere el artículo 137 CE por prever un informe del interventor local sobre sostenibilidad financiera.*

*El impugnado artículo 218.1, párrafo primero, del texto refundido de la Ley de haciendas locales se refiere a la función interventora, precisando que no alcanza a las «cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice». Queda expresamente prohibido, por tanto, que el órgano interventor ponga reparos a las opciones políticas o discrecionales de los órganos de gobierno de la corporación, que son quienes cuentan con legitimidad democrática inmediata. En todo caso, los diversos apartados del art. 218 del citado texto refundido no amplían estrictamente las funciones fiscalizadoras del órgano interventor.*

*Se limitan a facilitar el desarrollo de los controles ya previstos en otras normas del ordenamiento jurídico mediante técnicas de transparencia y comunicación del órgano interventor con el pleno de la corporación y el Tribunal de Cuentas, por un lado, y del presidente con el pleno y la Comunidad Autónoma o el Estado, por otro. Se trata de relaciones de colaboración (interorgánicas e interadministrativas) y, más precisamente, de mecanismos informativos –no decisorios– destinados a permitir el control –y la eventual exigencia de responsabilidades políticas– por parte del órgano representativo de la corporación y, en general, la fiscalización en términos de legalidad, eficacia y eficiencia de las cuentas locales. A este respecto, hemos señalado, al referirnos al art. 213 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.2 de la Ley 27/2013, que «la simple obligación de remitir un informe no puede vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE), como tampoco la previsión de aquellos controles internos» (STC 111/2016, FJ 5).*

*El art. 218.2 del texto refundido, en particular, regula una relación de colaboración voluntaria entre dos Administraciones de distinto nivel territorial, más que una relación interadministrativa de control. La Comunidad Autónoma o el Estado –según quien tenga atribuida la tutela financiera– intervienen, no estrictamente para controlar a la entidad local, sino para cooperar con ella precisamente porque esta, a través de su presidente, ha solicitado su colaboración. Se trata de que la Administración autonómica o estatal coadyuve a la superación de las divergencias suscitadas entre dos órganos de un ente local, uno de intervención y otro de gobierno –el presidente–, que es quien recaba el auxilio o colaboración. No se está, pues, estrictamente, ante un control externo de legalidad que, en cuanto tal, deba estar regulado con precisión y tener por objeto actos que involucren intereses supralocales [STC 154/2015, FJ 6 b), que sistematiza la doctrina de las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 14/1981, de 29 de abril, FJ 6]. Se trata de un desarrollo del principio constitucional de colaboración «consustancial al Estado autonómico» (por todas, STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 5).*

*Consecuentemente, el precepto impugnado en modo alguno regula tutelas sobre el presidente de la corporación local inconciliables con su legitimación democrática ni mucho menos supone la subordinación del pleno a las decisiones de otras Administraciones públicas. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del art. 218 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.3 de la Ley 27/2013.*

Sentencia del Tribunal Constitucional 45/2017, de 27 de abril, sobre diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

### Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra los apartados 3, 5, 8, 9, 10, 16, 17, 21, 25, 30, 31, 36, 38 del artículo 1, los apartados 2 y 3 del artículo 2, así como disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera a cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, de la autonomía local constitucionalmente garantizada y de otros preceptos constitucionales y estatutarios.

Ponente: don Andrés Ollero Tassara.

### Extracto de doctrina

[...]

3. *Se impugna el artículo 92 bis LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013), que establece una regulación sobre los «funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional» sustitutiva del régimen de «funcionarios con habilitación de carácter estatal» previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, que queda expresamente derogado (disposición derogatoria de la Ley 27/2013). Vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE) e invadiría las competencias estatutarias de ejecución de las comunidades autónomas.*

*a) La LBRL transformó los clásicos cuerpos nacionales de secretarios, interventores y depositarios –luego tesoreros– en «funcionarios con habilitación de carácter nacional» y funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y del asesoramiento legal preceptivo, así como de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación (art. 92.3). El Estado se reservó buena parte de las competencias relativas a este colectivo funcional, incluidas las de carácter ejecutivo: «la selección, formación y habilitación» de estos funcionarios «corresponde al Instituto de Estudios de Administración Local, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente» (art. 98.1). No obstante, admitió la descentralización territorial de las pruebas de selección para el acceso a los cursos de formación, así como la delegación de*

*esta formación en los institutos o escuelas de funcionarios de las comunidades autónomas (art. 98.1). A su vez, la convocatoria de los concursos «anuales» (ahora concursos «ordinarios») para la cobertura de las vacantes correspondía a las comunidades autónomas, si bien el Estado «determinará la fecha» de esa convocatoria y efectuará por sí, «supletoriamente», las que «no se realicen según lo previsto en esta Ley por las comunidades autónomas» (art. 99.2).*

*Reformas sucesivas ampliaron en alguna medida los márgenes de intervención de las propias entidades locales y las comunidades autónomas (disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre; Ley 10/1993, de 21 de abril, y disposición adicional novena de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre). La disposición adicional segunda LEEP acabó reconociendo a las segundas prácticamente todas las tareas de ejecución no encomendadas a las primeras: aprobación de la oferta de empleo público, convocatoria y realización de las pruebas selectivas (ajustada a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el entonces Ministerio de Administraciones Públicas), nombramiento provisional, acumulaciones, comisiones de servicios y nombramientos de personal interino y accidental, inscripción de nombramientos e incidencias en registros propios, así como resolución de los procedimientos disciplinarios, salvo los tramitados respecto de funcionarios situados en una comunidad distinta de la que incoó el expediente (apartados 4, párrafos primero y segundo, 5.3 y 6, primer párrafo). Reservó al entonces Ministerio de Administraciones Públicas, además de la resolución de esos concretos procedimientos disciplinarios, únicamente la convocatoria del denominado concurso «supletorio» (ahora denominado «unitario»), remitiendo su régimen al desarrollo reglamentario e indicando que, en todo caso, las bases deberán incorporar los méritos generales, los de valoración autonómica y los que las comunidades autónomas hayan establecido con relación al conocimiento de la lengua; así como la recepción de «la relación de funcionarios nombrados» por las comunidades autónomas para su «acreditación» e «inscripción» en el «registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal», que «integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las comunidades autónomas» (apartado 4, párrafos segundo y tercero). El artículo 92 bis LBRL ha invertido claramente la tendencia indicada con el objetivo de «garantizar la profesionalidad y la eficacia del control interno» de la actividad local, así como «reforzar» la «independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional*

*«respecto a las entidades locales en las que prestan sus servicios» (exposición de motivos de la Ley 27/2013). Mediante la reordenación de competencias (y la introducción de mayores restricciones a la libre designación como sistema de provisión), pretende asegurar la independencia de estos órganos de control respecto de las corporaciones controladas y, en general, alejar lo más posible del ente local la toma de decisiones sensibles relacionadas con secretarios e interventores, todo ello para asegurar su despolitización, así como unas condiciones mínimas de igualdad en el régimen de unos funcionarios «habilitados» con carácter «nacional». No obstante, la nueva regulación no llega a retomar el anterior sistema de cuerpos nacionales ni siquiera el régimen originario de la Ley de bases del régimen local sin que, por tanto, haya recentralizado el conjunto de tareas ejecutivas relativas a este colectivo funcional.*

*Establece, por un lado, que la «aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional» vuelve a corresponder «al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente» (apartado quinto). El Estado sigue convocando el concurso «unitario», cuyo régimen queda por completo remitido al desarrollo reglamentario (apartado 6, párrafo tercero); autoriza a partir de ahora la cobertura por el procedimiento de libre designación de puestos de trabajo reservados a este colectivo funcional que tengan asignadas funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contabilidad, tesorería o recaudación (apartado 6, párrafo cuarto); informa con carácter preceptivo el cese de los funcionarios que tengan asignadas las funciones apenas mencionadas (apartado 6, párrafo quinto); en circunstancias excepcionales, efectúa nombramientos provisionales (apartado octavo); sigue llevando el registro de este colectivo funcional, que integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las comunidades autónomas (apartado noveno); incoa los procedimientos disciplinarios, aunque solo «cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa básica estatal» [apartado décimo, letra c)]; e impone sanciones disciplinarias, «cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal» [apartado undécimo, letra a)].*

*Por su parte, las comunidades autónomas retienen las siguientes competencias con relación a los «funcionarios de administración local de*



*carácter nacional»: fijación de los méritos correspondientes a especialidades de la Comunidad Autónoma (cuya puntuación podrá alcanzar hasta un 15 por 100; apartado sexto, segundo párrafo); recepción y publicación en su diario oficial de las convocatorias de concursos «ordinarios» (que vuelven a ser de ámbito estatal) efectuadas por las corporaciones locales (apartado sexto, tercer párrafo); nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, así como nombramientos de personal interino y accidental (apartado séptimo); inscripción en sus registros propios de los nombramientos, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese y demás incidencias (apartado noveno); incoación de los procedimientos disciplinarios respecto a funcionarios de corporaciones locales de su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal [apartado décimo, letra b)]; e imposición de sanciones disciplinarias de suspensión de funciones y destitución que no correspondan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por recaer sobre una falta muy grave tipificada en la normativa básica estatal [apartado undécimo, letra b)].*

*b) Según el letrado autonómico, el artículo 92 bis LBRL vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). Esta obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9). El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a), 41/2016, FFJJ 9, 11 b), 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía «corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen [...] esta regulación; ii) si el legislador [...] ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración».*

*Consecuentemente, hemos de tomar en consideración la relación existente entre intereses locales y supralocales para valorar si el artículo 92 bis LBRL, al sustraer del ámbito local relevantes decisiones administrativas atinentes a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, ha respetado la garantía constitucional de la autonomía local.*

*El legislador estatal ha diseñado un sistema de controles internos destinado a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores –los órganos de control– respecto de las corporaciones locales –las entidades controladas–. Nuestro ordenamiento viene desarrollando este modelo al exigir que el «personal controlador» de las corporaciones locales actúe «con plena independencia» (arts. 222 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y 92.3 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.24 de la Ley 27/2013) y mediante una serie de normas que tratan de instrumentar este objetivo. Entre otras, la reserva a «funcionarios de carrera» de ese tipo de funciones «para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia» en su ejercicio (art. 92.3 LBRL) y, en particular, la reserva a funcionarios «con habilitación de carácter nacional» de las tareas de secretaría e intervención, «necesarias en todas las corporaciones locales» (art. 92 bis, apartado primero, LBRL, añadido por el art. 1.25 de la Ley 27/2013).*

*Entre esas normas, se hallan, precisamente, las que alejan del nivel local determinadas decisiones relacionadas con el reclutamiento, formación y sanción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. El legislador básico viene encomendando al Estado y a las comunidades autónomas las más relevantes decisiones relacionadas con aquellos aspectos para evitar que quien las tome sea la corporación local que aquellos funcionarios han de controlar. La centralización de esas decisiones en el Estado o las comunidades autónomas sirve de este modo a los principios constitucionales de legalidad (arts. 9, apartados 1 y 3, 103.1 y 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE). Resultan así más que evidentes los intereses o bienes de alcance supralocal que justifican que no corresponda a los entes locales la serie anteriormente expuesta de tareas que el artículo 92 bis LBRL atribuye al Estado. Otro tanto cabe afirmar respecto de las tareas que tampoco corresponden a los entes locales por tenerlas atribuidas las comuni-*

*dades autónomas, a las que hemos hecho ya referencia también. Por lo demás, el artículo 92 bis LBRL no ha excluido por completo la participación de los entes locales en las tareas de selección, formación y disciplina relativas a los funcionarios con habilitación nacional llamados a controlar su actividad. El precepto impugnado atribuye algunas competencias ejecutivas a las corporaciones locales: la fijación de los «méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local», la aprobación de las bases del «concurso ordinario» y la cobertura de puestos de trabajo reservados a estos funcionarios por el procedimiento de libre designación (posible solo excepcionalmente en determinados entes locales) del apartado sexto, así como la instrucción y resolución de determinados procedimientos disciplinarios (apartado 10).*

*A la vista de todo lo razonado, cabe apreciar, en lo que atañe a la selección y a las tareas administrativas relacionadas con los funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92 bis LBRL), que el legislador básico no ha vulnerado la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). No suprime por completo la capacidad decisoria local; la restringe. Ciertamente, la capacidad decisoria efectivamente reconocida está muy limitada; el precepto controvertido eleva a los niveles autonómico y estatal la mayor parte de las decisiones administrativas relativas a estos funcionarios. No obstante, tales límites son tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses de alcance supralocal que el legislador básico trata de proteger. Por lo demás, este Tribunal ha tenido ya oportunidad de señalar que los controles internos de la actividad local –como mecanismos de fiscalización articulados en el seno de la propia corporación con garantías específicas de independencia y profesionalidad– son perfectamente compatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada [SSTC 143/2013, FJ 10; 41/2016, FJ 14, y 111/2016, FJ 5 b)].*

*Consecuentemente, corresponde descartar que el artículo 92 bis LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013, vulnere la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE).*

*c) Resta determinar si el artículo 92 bis LBRL invade las competencias autonómicas de ejecución en materia de régimen local, tal como denuncia el Parlamento territorial recurrente. A tal fin, corresponde previamente precisar y encuadrar la controversia competencial planteada.*

*Las normas destinadas a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores –los órganos de control– respecto de las corporaciones locales –las entidades controladas–, hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local (STC 32/2002, de 14 de febrero, FFJJ 5 y 8). A su vez, cabe reconducir a la competencia normativa plena sobre haciendas locales (art. 149.1.14 CE) el «régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión». Así lo ha declarado recientemente, sin perjuicio del alcance necesariamente circunscrito de este título competencial, la STC 111/2016, FJ 5 b), que aplicó a este respecto la doctrina sentada en las SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, y 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b). Se afirma en este sentido que el artículo 149.1.14 CE da cobertura a regulaciones sobre «la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio); y control (art. 136 CE)».*

*En ejercicio de las competencias legislativas ex artículo 149.1.14 y 18 CE, el Estado puede también atribuir a los entes locales tareas de gestión, administración o ejecución respecto de los controles de la actividad local, incluyendo las relativas a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. La STC 111/2016, FJ 5, declaró en este sentido que puede resultar «compatible con aquella competencia autonómica [la tutela financiera de los entes locales como competencia ejecutiva] que el Estado atribuya tareas ejecutivas relacionadas con la actividad local económico-financiera, no a las comunidades autónomas, sino a los propios entes locales». A este respecto, el artículo 92 bis LBRL atribuye algunas competencias ejecutivas a las corporaciones locales, según hemos visto.*

*El recurso de inconstitucionalidad no ha puesto en cuestión esta opción político-legislativa favorable a la independencia y profesionalización de los secretarios e interventores ni reivindica para las comunidades autónomas el régimen jurídico de los controles internos económico-financieros y de legalidad de la actividad local. Tampoco cuestiona que el Estado haya atribuido a los entes locales determinadas tareas de gestión o administración. Discute solo las funciones*

*ejecutivas que el Estado ha atraído para sí en los apartados 5 y 6 del nuevo artículo 92 bis LBRL. Si en esta materia la Constitución atribuye al Estado únicamente competencias normativas, la recentralización señalada supondría la extracción a las comunidades autónomas de funciones ejecutivas que les corresponden por virtud de los estatutos de autonomía.*

*d) El régimen local (art. 149.1.18 CE) y las haciendas locales (art. 149.1.14 CE) son, en efecto, materias respecto de las que el Estado tiene atribuidas competencias de diversa índole (compartida y plena, respectivamente), pero, en todo caso, competencias legislativas; carecen de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias. Lo ha reafirmado la STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 149.1.18 CE: la competencia estatal «alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases»; de modo que la «función ejecutiva» corresponde a las comunidades autónomas que la tengan estatutariamente atribuida. Ello implica que, por virtud de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas en materia de régimen local, corresponden, en principio, a las comunidades autónomas todas las tareas de administración relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional que el Estado no haya atribuido a los propios entes locales. Ahora bien, resulta igualmente cierto que el Estado puede llegar a atribuirse tareas de ejecución que, en principio, corresponden a las comunidades autónomas. Las competencias estatales de carácter normativo pueden llegar a dar cobertura a tareas de simple ejecución, sin perjuicio de que ello solo quepa en supuestos limitados y excepcionales. Según declaró la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C, los «actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración», aunque se «dificulte o impida» la «adopción de determinados actos de ejecución» por parte de las comunidades autónomas, en «aquellos casos en los que la actuación estatal venga justificada por alguna de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales». La enumeración no taxativa de supuestos «muy excepcionales» que recoge la Sentencia es la siguiente: «cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias comunidades autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que solo puedan ser encomendados a instancias generales –SSTC 1/1982 y 44/1982–; se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión –STC 75/1983–, pronunciándose*

*en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que “excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases”, diciéndose en la segunda de dichas sentencias, “que las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución” “cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas”». La Sentencia concluye que «deberá, en cada caso concreto, examinarse si» «el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal».*

*En relación con la materia que aquí interesa, cabe contar entre aquellos supuestos limitados y excepcionales varios controles sobre la actividad local; la titularidad autonómica de las competencias de gestión no llega a impedir la ejecución por parte del Estado de ciertos controles. Así, algunos relacionados con la deuda local (STC 120/2012, de 4 de junio, FFJJ 6 a 8, citando las SSTC 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio) y el ejercido por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28, citando la STC 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ 8 y 9). También los controles de legalidad de la actividad local que la Ley de bases del régimen local atribuye a la Administración General del Estado [por todas, STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 b)]: la suspensión acordada por el Delegado del Gobierno, previo requerimiento infructuoso al ente local, de actos que atenten gravemente contra el interés general de España, seguida de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 LBRL); la sustitución del ente local por parte de la Administración estatal por incumplimiento que afecte gravemente a las competencias estatales de las obligaciones legalmente impuestas que cuenten con cobertura económica garantizada (art. 60 LBRL); y la disolución de los órganos de la corporación local, acordada por el Consejo de Ministros a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos sea gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).*

*Los controles de la actividad local a los que se refiere el nuevo artículo 92 bis LBRL los ejecuta, no la Administración General del Estado, sino funcionarios de la propia corporación local. Por eso las leyes califican estos controles de «internos» [arts. 92 bis, apartado 1 a), LBRL y 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales]. La actividad estatal de gestión o administración no se produce mediante el ejercicio en sí del control; se refiere a facultades relacionadas con la selección, formación y régimen disciplinario de los funcionarios locales que disponen de la «habilitación de carácter nacional» para llevarlo a cabo; facultades que ha asumido el Estado con la finalidad de que el control, no por interno, deje de ser propiamente control, esto es, para que la fiscalización corra a cargo de funcionarios especializados e independientes.*

*Corresponde, pues, determinar si el Estado puede apoyarse en los números 18 y 14 del artículo 149.1 CE para, por excepción, atraer competencias que de otro modo corresponderían a las comunidades autónomas por virtud de sus estatutos y, más precisamente, para instrumentar una política de profesionalización e independencia de los secretarios e interventores basada en el máximo alejamiento de los entes locales (y centralización consecuente) de relevantes funciones de gestión relacionadas con el reclutamiento, la formación y la disciplina de estos funcionarios.*

*e) Este Tribunal se pronunció específicamente sobre esta cuestión en los primeros años del sistema constitucional, cuando la democracia local era incipiente y el Estado de las Autonomías estaba aún desplegándose. Antes de la aprobación de la Ley de bases del régimen local, cuando existían solo unas pocas comunidades autónomas, se plantearon los conflictos competenciales tramitados con los números 223-1981 y 228-1981, que obligaron a este Tribunal a «decidir si la selección de funcionarios pertenecientes a los cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local y su adscripción a plazas determinadas, pertenece o no al núcleo de las “bases” de la regulación de la materia indicada» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).*

*El Tribunal admitió que «la convocatoria y la resolución de los concursos para cubrir plazas de funcionarios pertenece al marco de la ejecución de la normativa vigente» y, por tanto, que esa decisión corresponde, en principio, por virtud de sus estatutos, a las comunidades autónomas; el Estado podría atribuírsela solo «si de algún modo tuviera que entenderse incardinada en las “bases”». Concluyó que en*

*este caso los señalados actos de aplicación o ejecución podían reputarse básicos: «Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).*

*Superada esta etapa inicial, cabe apreciar a este respecto, en primer lugar, que no ha resultado indiferente la definitiva implantación del Estado autonómico ni que las comunidades autónomas hayan asumido y vengán ejerciendo las competencias ejecutivas en materia de régimen local. Teniendo en cuenta estas competencias estatutarias, así como la autonomía, tanto de las «nacionalidades» y «regiones» (art. 2 CE) como de los entes locales (arts. 139, 140 y 141.1 CE), el Estado ha excluido definitivamente el sistema de cuerpos nacionales, asumiendo a lo largo de los años más o menos competencias ejecutivas relativas a este colectivo funcional; competencias que, en consecuencia, vienen repartiéndose (entre las corporaciones locales, las comunidades autónomas y el propio Estado) en diversas formas y proporciones. Así, la Ley de bases del régimen local, además establecer el sistema de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, dejó de atribuir al Estado las facultades de convocatoria de plazas, publicación de esta y nombramiento en el País Vasco, pasando a corresponder a las instituciones forales de los territorios históricos, «de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 10.4 y 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco» (disposición adi-*



*cional segunda, apartados 7 y 8); previsión cuya inconstitucionalidad descartó este Tribunal (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26). A su vez, según ha quedado ya expuesto, la disposición adicional segunda LEEP dejó de centralizar la mayor parte de estas competencias, pasando el conjunto de las comunidades autónomas, por virtud de sus atribuciones estatutarias, a ejercer prácticamente todas las tareas de ejecución no conferidas a los entes locales sin que ello suscitase controversias competenciales ante este Tribunal.*

*Cabe constatar, en segundo lugar, que todavía hoy subsisten las razones constitucionales que aconsejaron entonces admitir la no inconstitucionalidad de una política estatal favorable al máximo alejamiento de las corporaciones locales en cuanto a la toma de determinadas decisiones relativas a este colectivo funcional. De ahí que la doctrina constitucional de la STC 25/1983, FJ 4, haya sido reiterada en las SSTC 214/1989, FJ 25, y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 9, que abordaron ya el nuevo sistema de funcionarios locales de carácter nacional, refiriéndose a aspectos tales como la formación y el régimen disciplinario.*

*A la vista de todo ello, cabe insistir en que todas las tareas de ejecución relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional corresponden, en principio, a las comunidades autónomas por virtud de sus estatutos, que les atribuyen las competencias de ejecución relacionadas con el régimen local. No obstante, el Estado puede por excepción llegar a atraer algunas de estas tareas al amparo de los números 18 y 14 del artículo 149.1 CE. Tales títulos dan cobertura, no solo a la aprobación de un régimen jurídico de los controles internos de la actividad local; autorizan también una política que, destinada a realizar los principios constitucionales de legalidad (arts. 9, apartados 1 y 3, 103.1 y 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE), centralice determinados controles o facultades de selección, formación y sanción de los funcionarios locales con habilitación nacional para llevarlos a cabo, pero solo por excepción, sin impedir los controles de las propias comunidades autónomas y sin excluir que estas intervengan en el reclutamiento, formación y sanción de ese colectivo funcional.*

*Cabe apreciar que el artículo 92 bis LBRL refuerza las competencias estatales sin rechazar un desarrollo autonómico de relevantes tareas*

*administrativas que trae causa en última instancia de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas. Según se ha visto, corresponde a las comunidades autónomas la recepción y publicación en su diario oficial de las convocatorias de concursos «ordinarios» efectuadas por las corporaciones locales (apartado 6, tercer párrafo); nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, así como nombramientos de personal interino y accidental (apartado 7); inscripción en sus registros propios de los nombramientos, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese y demás incidencias (apartado 9); incoación de los procedimientos disciplinarios respecto a funcionarios de corporaciones locales de su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal [apartado 10 b)]; e imposición de sanciones disciplinarias de suspensión de funciones y destitución que no correspondan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por recaer sobre una falta muy grave tipificada en la normativa básica estatal [apartado 11 b)].*

*Consecuentemente, en lo concerniente a las funciones ejecutivas relacionadas con los funcionarios locales con habilitación nacional, el artículo 92 bis LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 Ley 27/2013, no ha llegado a desbordar el artículo 149.1, números 18 y 14, CE sin que, por tanto, haya invadido las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas.*

*4. Se impugna asimismo la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, por limitar el objeto de las mancomunidades, haciéndolo coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL (en la redacción dada por los apartados 8 y 9, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013). Según el letrado del Parlamento de Andalucía, esta previsión, además de invadir las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma —queja ya desestimada por remisión a la STC 41/2016, FJ 8 b)—, vulneraría el derecho fundamental de asociación de los municipios (art. 22 CE) y el principio general de coordinación (art. 103 CE).*

*Ciertamente, la Carta Europea de la Autonomía Local y la LBRL hacen referencia al «derecho de asociación de las entidades locales» «para la realización de tareas de interés común» (artículo 10.1 de la Carta europea de la autonomía local) o al «derecho» de los municipios «a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia» (art. 44.1 LBRL). A su vez, el modo en que el legislador básico configura*

*este derecho cobra, indudablemente, relevancia constitucional. Ahora bien, la configuración legislativa de este «derecho de asociación» resulta constitucionalmente relevante bajo la óptica de la garantía de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). El derecho a promover la gestión mancomunada de los servicios públicos es, simplemente, una expresión o desarrollo de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida los municipios (arts. 137 y 140 CE). De este modo una regulación de este «derecho de asociación» podría vulnerar, en su caso, no el artículo 22 CE, sino los artículos 137 y 140 CE, que son los que garantizan al poder público municipal ámbitos de decisión relativos a su propia organización y a la gestión de los asuntos que le incumben.*

*A la vista de la STC 41/2016, FJ 8 b), cabe desestimar el motivo de impugnación que plantea el Parlamento andaluz en el marco del artículo 22 CE –e invocando genéricamente el artículo 103 CE–, aun entendido más propiamente como una denuncia de vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. Allí hemos señalado que «el examen de los artículos 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el artículo 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales». En el contexto de una regulación afirmada como básica, la ausencia de precisión en la enunciación de materias y servicios (artículos 25 y 26 LBRL) debe interpretarse como un reconocimiento de márgenes de configuración [en parecido sentido, respecto de otros preceptos de la Ley 27/2013: SSTC 41/2016, FJ 7 c); 111/2016, FFJJ 12 a) y c); y 180/2016, FJ 7]. Habrán de ser las comunidades autónomas quienes definan precisamente aquellas materias y servicios a fin de concretar esta restricción del derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades (art. 44.1 LBRL). Más aún, no puede desdeñarse el relevante papel que han de tener los propios municipios en cuanto a la definición del régimen de las mancomunidades: «las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas» [STC 41/2016, FJ 8 b)].*

*Corresponde, en consecuencia, desestimar estos motivos de impugnación de la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013.*

Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2017, de 11 de mayo, sobre diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

### Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias de la Generalitat, su autonomía financiera, la autonomía local, las reservas de ley orgánica y otros preceptos constitucionales y estatutarios.

Ponente: don Santiago Martínez-Vares García.

### Extracto de doctrina

[...]

*3. Se impugnan el artículo 27 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 de la Ley 27/2013) y las disposiciones adicional novena.1 y transitoria undécima de la Ley 27/2013 por vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE).*

*a) La impugnación parte de una determinada interpretación del artículo 25.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 de la Ley 27/2013). Según el letrado del Parlamento de Cataluña, este artículo permitiría la atribución de competencias propias municipales únicamente en determinadas materias. En cualesquiera otras, las comunidades autónomas, si quisieran involucrar a los municipios, habrían de hacerlo de otro modo, singularmente mediante la técnica de la delegación (art. 27 LBRL), que presupone la titularidad autonómica del servicio a la vez que permite la aplicación de técnicas de control de la actividad local incompatibles en esencia con el ejercicio de competencias propias.*

*El artículo 27 LBRL, al regular la delegación de competencias en los entes locales, confirmaría esta interpretación, vulnerando con ello la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). El listado de competencias incluido en artículo 27.3 LBRL vendría a concretar aquella prohibición de atribución de competencias propias. El precepto impugnado pretendería especificar, no ya competencias que pueden atribuirse por delegación, sino competencias que en ningún caso pueden atribuirse como propias. Al fijar un elenco de competencias delegables, la Ley 27/2013 no solo confirmaría aquella interpretación del artículo 25.2 LBRL; también impediría que las comunidades autónomas delegasen*

*cualesquiera otros servicios. De modo que los listados de materias incluidos en los artículos 25.2 y 27.3 LBRL vendrían a «cerrar» el sistema de competencias municipales, impidiendo que las comunidades autónomas puedan atribuir a los ayuntamientos competencias propias distintas de las previstas en el artículo 25.2 LBRL y competencias delegadas distintas de las recogidas en el artículo 27.3 LBRL.*

*La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, interpretada a la luz de los artículos 25.2 y 27.3 LBRL, vulneraría igualmente la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Impone la adaptación a las previsiones de la Ley 27/2013 de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos» con «toda clase de entidades locales» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio» de «competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL. Esta obligación de adaptación sería incompatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada por confirmar el criterio de que las comunidades autónomas no están autorizadas a atribuir a los municipios competencias propias distintas de las previstas en el artículo 25.2 LBRL ni competencias delegadas distintas de las recogidas en el artículo 27.3 LBRL.*

*La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 sería contraria a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) por razones similares. La previsión confirmaría la interpretación propuesta de los artículos 25.2 y 27.3 LBRL al establecer que los municipios solo pueden mancomunarse para gestionar conjuntamente las competencias que aquel precepto enumera, además de los servicios previstos en el artículo 26 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013). La razón de ser de este límite sería la «política de recentralización» que la Ley 27/2013 ha querido operar sobre las atribuciones municipales, concretada en la voluntad de acotar las competencias propias al ámbito estricto de los artículos 25 y 26 LBRL.*

*b) El Parlamento de Cataluña ha impugnado el artículo 27.3 LBRL y las disposiciones adicional novena.1 y transitoria undécima de la Ley 27/2013, en resumen, porque al concretar y desarrollar la prohibición general de atribución de competencias propias que entiende incluida en el artículo 25.2 LBRL, vulneraría la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Para dar respuesta a esta impugnación, es preciso abordar con carácter previo el significado y alcance del nuevo artículo 25.2 LBRL.*

*El artículo 25.2 LBRL es nada más que «una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador*

*básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local». Así lo ha declarado la STC 41/2016, FJ 10, que insistió en que el artículo 25.2 LBRL no impide que las comunidades autónomas atribuyan competencias propias fuera de las materias enumeradas; pretende que los municipios dispongan de competencias propias al menos («en todo caso») en esas materias. Consecuentemente, «en los ámbitos excluidos del listado del artículo 25.2 LBRL, las comunidades autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los estatutos de autonomía» [STC 41/2016, FJ 10].*

*Tal interpretación «resulta del tenor literal del artículo 25.2 LBRL» y de otras previsiones (arts. 2.1 y 7.1 LBRL). No es solo que «fluya con naturalidad»; «es que la opuesta que propone el recurso es imposible en ausencia de una determinación legal inequívoca en ese sentido y, además, manifiestamente contraria al sistema constitucional de distribución competencial»: el Estado solo puede prohibir la atribución de competencias propias en el nivel local «cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate»; «en materias de competencia autonómica, solo las comunidades autónomas pueden [...] prohibir que el nivel local las desarrolle» [STC 41/2016, FFJJ 10, 12 a) y 13 c)].*

*Comoquiera que el artículo 25.2 LBRL no ha establecido la prohibición general de atribución de competencias municipales propias a la que hace referencia el recurso, la impugnación del artículo 27.3 LBRL y de las disposiciones adicional novena.1 y transitoria undécima ha quedado desprovista de fundamento en buena medida, tal como razonamos a continuación.*

*c) El apartado tercero del artículo 27 LBRL se limita a enumerar una serie de competencias que «la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos» con «el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos».*

*El tenor del precepto impugnado en modo alguno admite la interpretación de que las únicas competencias delegables son las específicamente enumeradas en su apartado tres. Tal como subrayó la STC 41/2016, FJ 11 a), el artículo 27 LBRL «recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las comunidades autónomas “podrán delegar” (aparta-*

do 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias».

Del mismo modo, la literalidad del precepto impugnado impide interpretar que las comunidades autónomas «deben» delegar las competencias enumeradas, sin posibilidad de atribuir las como propias. Afirma terminantemente que «pueden» delegarlas, sin establecer la prohibición de descentralización a que hace referencia el recurrente. A su vez, si el artículo 25.2 LBRL no encierra la prohibición general de atribución de competencias propias que denuncia el Parlamento de Cataluña, el artículo 27.3 LBRL no puede interpretarse sistemáticamente como una especificación de esa prohibición general, esto es, como una suerte de acotación de materias en que queda prohibida la descentralización de tareas en los municipios. El artículo 27 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013, no impide que el Estado y las comunidades autónomas habiliten el ejercicio municipal de competencias propias y delegadas en cualesquiera ámbitos o materias por lo que no incurre en la vulneración denunciada de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Procede, pues, desestimar este motivo de impugnación.

d) La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013 establece una obligación de adaptación a «esta Ley» de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas» o «distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL. Tales convenios, acuerdos o instrumentos «quedarán sin efecto» si el Estado y las comunidades autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014.

Esta disposición es altamente imprecisa, tal como ha destacado la STC 41/2016, FJ 11 c). A fin de aislar su sentido como presupuesto del análisis de constitucionalidad que demanda el Parlamento territorial recurrente, cabe realizar dos precisiones. En primer lugar, las competencias que la previsión impugnada menciona como «distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL son las que el artículo 7.4 LBRL califica como «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación». Se trata, más precisamente, de las competencias que este Tribunal ha denominado competencias «propias generales» (STC 41/2016, FJ 10).

A la vista de la nueva ordenación básica, cabe afirmar que las competencias «propias generales» «se distinguen de las competencias propias del artículo 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas» (STC 41/2016, FJ 10). Son las habilitadas mediante cláusula general. El régi-

*men de esta modalidad competencial ha cambiado sustancialmente. La Ley 27/2013 ha modificado la redacción del artículo 25.1 LBRL, con el fin de que los municipios no puedan apoyarse en él para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. A su vez, ha derogado expresamente en paralelo el artículo 28 LBRL, conforme al que los municipios podían «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente». En «sustitución de aquellas reglas habilitantes generales», la Ley 27/2013 ha establecido otra que permite a las entidades locales ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a las «exigentes condiciones materiales y formales» que exige el artículo 7.4 LBRL (STC 41/2016, FJ 10).*

*De modo que los instrumentos de cooperación a los que hace referencia la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013 son los relativos a competencias, tanto ejercidas por el ente local a título de delegación, como las atribuidas como propias mediante cláusula general; quedan al margen las competencias «propias específicas», esto es, las que el Estado y las comunidades autónomas hayan atribuido específicamente mediante norma de rango legal (art. 25 LBRL).*

*Acotadas así las competencias a las que se refiere la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, hay que señalar, en segundo término, que la norma «está evidentemente destinada a asegurar que las comunidades autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el artículo 27.6 LBRL, en particular» [STC 41/2016, FJ 11 c)]. Este último establece que «la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación».*

*Sobre esta base, cabe afirmar que la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, lejos de minar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, viene a potenciarla. Aunque de modo harto indefinido, dinamiza la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE) al exigir la adaptación de determinados acuerdos, convenios e instrumentos a la exigencia de que toda delegación de competencias vaya acompañada de la financiación correspondiente con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante (art. 27.6 LBRL).*



*En cualquier caso, a fin de dar respuesta a la impugnación, lo más relevante es que la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013 no impone ni confirma una prohibición de atribución de competencias propias o delegadas fuera de enunciados materiales taxativos, tal como sostiene el recurso. Si los artículos 25.2 y 27.3 LBRL no encierran esa prohibición, según hemos razonado ya, la disposición controvertida en modo alguno puede interpretarse como una confirmación contraria a la autonomía local. No impide que el Estado y las comunidades autónomas atribuyan competencias municipales propias y delegadas en cualesquiera materias por lo que no puede vulnerar los artículos 137 y 140 CE.*

*Procede, pues, desestimar la impugnación por vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) de la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013.*

*e) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 limita el objeto de la mancomunidad, haciéndolo coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL. La STC 41/2016, FJ 8 b), destacó que «el examen de los artículos 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el artículo 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales». A su vez, «en el contexto de una regulación afirmada como básica, la ausencia de precisión en la enunciación de materias y servicios (arts. 25 y 26 LBRL) debe interpretarse como un reconocimiento de márgenes de configuración» [STC 45/2017, FJ 4, citando las SSTC 41/2016, FJ 7 c), y 111/2016, FFJJ 12 a) y c); 180/2016, FJ 7]. De modo que «habrán de ser las comunidades autónomas quienes definan precisamente aquellas materias y servicios a fin de concretar esta restricción del derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades (art. 44.1 LBRL)» (STC 44/2017, FJ 4). Más aún, «no puede desdeñarse el relevante papel que han de tener los propios municipios en cuanto a la definición del régimen de las mancomunidades: “las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de auto organización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas”» [STC 45/2017, FJ 4, citando la STC 41/2016, FJ 8 b)].*

*En todo caso, a fin de dar respuesta a la impugnación, procede insistir, nuevamente, en que la disposición controvertida no corrobora ni reitera la injerencia en la autonomía municipal constitucionalmente garantiza-*

*da (arts. 137 y 140 CE) en que habría incurrido el artículo 25.2 LBRL por prohibir con carácter general la atribución de competencias propias, permitiéndola solo dentro de una enumeración taxativa de materias. Según hemos razonado ampliamente, el artículo 25.2 LBRL no establece esa prohibición general, por lo que tampoco en este caso puede entenderse que la disposición controvertida la confirma o reitera. La norma se limita a ordenar la creación de una modalidad de entidad local (mancomunidad) con el fin de introducir criterios de racionalidad. Tal como señaló la STC 41/2016, FJ 8 b), «esta previsión, con independencia de su virtualidad real, se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE)». En consecuencia, la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 no produce la injerencia en la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE) que denuncia el Parlamento autonómico recurrente. Procede, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad.*

*4. Se impugnan los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL, introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013.*

*a) El artículo 104 bis LBRL pretende contener el número de puestos de personal eventual ocupados por trabajadores no permanentes o de confianza en el ámbito local. A tal fin, distingue siete tramos poblacionales (y tres subtramos más) fijando para cada uno el número máximo de puestos de trabajo de personal eventual que los ayuntamientos pueden incluir en sus plantillas (apartado 1). El tope máximo en diputaciones provinciales se establece por referencia a la escala anterior (apartado 2, primer inciso). Para los cabildos y consejos insulares, se establece específicamente que el número máximo «no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800 000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros del Cabildo, y, en las de menos de 800 000 habitantes, el 60 por 100 de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular» (apartado 2, segundo inciso). Para el «resto de entidades locales o de sus organismos autónomos» se prohíbe directamente que sus plantillas incorporen puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual (apartado 3). Por otra parte, el personal eventual de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares «tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado»; la asignación «con carácter fun-*

*cional» a otros servicios o departamentos cabe «solo excepcionalmente», si «así lo reflejare expresamente» el «reglamento orgánico» (apartado 4). El artículo 75 ter LBRL persigue reducir los niveles de profesionalización política en el ámbito municipal distinguiendo catorce tramos poblacionales y fijando para cada uno el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva (apartado 1). El tope máximo en diputaciones provinciales se establece por referencia a la tabla anterior («será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia»; apartado 2). Para los cabildos y consejos insulares, se establece específicamente que «el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva se determinará en función del siguiente criterio: en las islas con más de 800 000 habitantes se reduce en 2 respecto al número actual de miembros del Cabildo, y en las de menos de 800 000 habitantes el 60 por 100 de los cargos electos en cada Cabildo Insular» (apartado 3). Por otra parte, para los municipios de población inferior a 1000 habitantes se prohíbe directamente que sus miembros tengan dedicación exclusiva, admitiendo la parcial solo excepcionalmente (apartado 1, último párrafo).*

*El artículo 75 bis pretende «una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración» (preámbulo de la Ley 27/2013). Distingue nueve tramos poblacionales fijando para cada uno el tope máximo de las retribuciones totales que hayan de percibir los cargos electos (apartado 1). Partiendo de la señalada tabla, establece topes retributivos específicos para «los presidentes de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes», así como de cabildos y consejos insulares (apartado 2). Los presupuestos generales del Estado, «atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la corporación local» y a la tabla indicada, «determinarán el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales» (apartado 1).*

*Según el Parlamento recurrente, las previsiones indicadas contendrían una regulación sumamente precisa y detallada sobre topes máximos (de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones) que no puede calificarse de «básica». Llega incluso a prohibirse que entidades locales como las comarcas cuenten con personal eventual. El detalle y concreción se extiende incluso a la definición de las tareas que puede realizar el personal eventual. Cercenarían los necesarios márgenes de desarrollo autonómico, vulnerando con ello las competencias de la Generalitat. El artículo 104 bis LBRL vulneraría, además, la autonomía local*

*constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE), dada la estrecha relación entre el personal eventual (pensado para funciones de confianza y apoyo directo a los cargos representativos y, por tanto, a la acción política que los ciudadanos legitiman mediante las urnas) y el principio de autoorganización.*

*Antes de examinar estas impugnaciones, conviene realizar dos precisiones. En primer lugar, nada se alega sobre otros contenidos de estos artículos, en particular, sobre los apartados quinto y sexto del artículo 104 bis, así como los apartados 2, último párrafo, 3 y 4 del artículo 75 bis. Estas normas habrán de quedar, pues, al margen de nuestro enjuiciamiento. En segundo lugar, la STC 111/2016, FJ 6 b) abordó algunas de estas previsiones, pero bajo una perspectiva completamente distinta: al resolver el único motivo de impugnación razonado entonces por la Junta de Andalucía, descartó que el régimen de dedicación y retribuciones establecido para municipios de menos de 1000 habitantes [arts. 75 bis, segundo párrafo, y 75 ter, apartado 1 a) LBRL] vulnerase el derecho fundamental de participación política (23.1 CE) porque no «impide ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación».*

*b) La organización de los entes locales corresponde primariamente a los propios entes locales, por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE). No cabe excluir, ciertamente, el juego de otra legislación, pero esta «ha de ser, en principio, autonómica»: «las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas» [STC 41/2016, FFJJ 5 y 8 b)]. Por eso, en este ámbito, la extensión de las bases debe ser reducida, limitada a un «núcleo» de elementos «comunes» o «uniformes» en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, y «sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos» [STC 103/2013, FJ 5 e), que sintetiza la doctrina de las SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FJ 6, y 50/1999, FJ 3].*

*Los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL conectan con los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria y hemos dicho que «el artículo 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como*

*norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)» [STC 41/2016, FJ 3 a)]. Estas disposiciones limitan el número de trabajadores eventuales y con dedicación exclusiva en las corporaciones locales, así como las retribuciones, dejando abiertos ciertos márgenes que pueden ocupar los entes locales y las comunidades autónomas. Unos u otras pueden concretar de diversos modos (o establecer condiciones adicionales a la fijación de) la cantidad de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones en las corporaciones locales siempre que respeten un tope máximo estatalmente determinado.*

*Las normas recurridas, en principio, no fijan un tope único absoluto; determinan una larga serie de ellos a partir de umbrales poblacionales y reglas singularizadas para diputaciones, cabildos y consejos insulares. No obstante, respecto de los cabildos y consejos insulares, la propia Ley 27/2013 especifica que la «aplicación de esta Ley» «se realizará en los términos previstos en su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (disposición adicional decimosexta, apartados primero y segundo). A su vez, a través de las horquillas poblacionales, el legislador básico reconoce márgenes dentro los que cabe el ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La STC 111/2016, FJ 6 b), se refirió a esos espacios, aunque bajo una óptica distinta. Tras constatar la subsistencia de «márgenes suficientemente amplios» para «ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación», concluyó que la regulación controvertida «difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE)».*

*Por otra parte, el artículo 75 bis LBRL ni siquiera cierra estrictamente el marco de coordenadas al que debe sujetarse el régimen de retribuciones de los miembros de las corporaciones locales. Son normas con rango legal (las leyes de presupuestos generales del Estado), las que «determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales». Consecuentemente, solo a la vista de esas leyes de presupuestos podrá valorarse si el margen de maniobra con que cuentan las corporaciones locales y las comunidades autónomas en orden a regular y fijar las retribuciones es suficiente desde la perspectiva de la autonomía local y de las competencias autonómicas sobre régimen local.*

*Conforme a los artículos 75 bis.1, último párrafo, y 75 ter.1 a) LBRL, los miembros de municipios con población inferior a 1000 habitantes en ningún caso tendrán dedicación exclusiva y solo excepcionalmente podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial. Se trata en este caso de una regla que, en principio, parece clausurar todo margen a la autoorganización local y al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local. Ahora bien, aunque estas previsiones excluyen la «dedicación exclusiva», «los entes locales pueden fijar una variedad de regímenes de dedicación parcial (como ha confirmado el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, al distinguir modalidades según porcentajes de dedicación) y decidir el concreto alcance de las consiguientes retribuciones dentro de los topes máximos previstos», tal como ha destacado la STC 111/2016, FJ 6 b). Configuran la «dedicación parcial» como excepcional, pero no predeterminan el porcentaje de cargos sin dedicación específica. Las comunidades autónomas y los entes locales conservan márgenes relevantes para decidir entre estos regímenes de dedicación. A su vez, los artículos 75 bis y 75 ter LBRL no han cerrado las cantidades que hayan de percibir los miembros locales sin dedicación específica; su concreto importe dependerá de las indemnizaciones y asistencias que decida el ente local dentro del marco de límites que establezca la legislación estatal y autonómica.*

*Del mismo modo, el artículo 104 bis, apartados 1 y 2, LBRL contiene directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza sin vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada ni las competencias autonómicas; establece topes máximos, en función de la población, que en todo caso permiten a las corporaciones locales contar con personal eventual.*

*En cambio, los apartados 3 y 4 de ese artículo establecen, no ya topes cuantitativos, sino prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas que inciden sobre el personal eventual de todas las corporaciones locales, incluidas las no necesarias. Por un lado, imponen que trabaje «exclusivamente en los servicios generales» de la entidad local, prohibiendo así, con carácter general, su asignación «con carácter funcional» a otros servicios o departamentos (art. 104 bis, apartado 4, LBRL). Por otro, prohíben directamente al «resto de entidades locales o de sus organismos dependientes», incluyendo, por tanto, a las comarcas, que cuenten con este tipo de personal (art. 104 bis, apartado 3, LBRL). Se trata de reglas que penetran de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admite las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de autoorganización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La prohibición*

*de que «el resto de entidades locales o de sus organismos dependientes» cuente con personal eventual se inserta en un ámbito donde el alcance de la legislación básica debe ser más limitado, no solo por referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a «entidades locales no necesarias o contingentes» (p. ej., comarcas). Estas entidades están dotadas de «un fuerte grado de interiorización autonómica», sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» [SSTC 214/1989, FJ 4 b), y 41/2016, FJ 5].* Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013, y desestimar la impugnación en todo lo demás.

5. Se impugna el artículo 86 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.23 de la Ley 27/2013.

a) El texto original del artículo 86 LBRL establecía que las «entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución» (apartado 1) y que, «cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio» (apartado dos).

El apartado primero del nuevo artículo 86 LBRL sigue reconociendo a las corporaciones locales la iniciativa pública en la actividad económica, pero sin mencionar el artículo 128.2 CE y sujetándola a una serie de condiciones: «Las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial».

El recurso de inconstitucionalidad, aunque impugna formalmente el nuevo artículo 86 LBRL en su conjunto, limita sus alegaciones al apartado

*reproducido; vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) por reconocer la iniciativa pública local en la economía en términos más estrechos que el artículo 128.2 CE. Tal iniciativa habría quedado sometida a restricciones desproporcionadas carentes de justificación.*

*b) El artículo 128.2 CE «reconoce la iniciativa pública en la actividad económica» y, con ello, la posibilidad de que el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales creen y mantengan empresas públicas a fin de realizar tareas susceptibles de aprovechamiento económico. Esta previsión, en cuanto norma habilitante, autoriza directamente el ejercicio de un poder sin necesidad de interposición legislativa. No obstante, el ejercicio de esta iniciativa pública no está exento de límites. Hay, de un lado, los límites que resultan de otros preceptos constitucionales: la iniciativa pública en la actividad económica, en cuanto poder fiduciario, debe ejercerse en beneficio de intereses públicos (art. 103.1 CE) y teniendo en cuenta los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Hay, de otro lado, las condiciones que impone el legislador al concretar los términos en que el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales pueden hacer uso de la iniciativa pública económica. Por ejemplo, los establecidos en el título VII, sobre «patrimonio empresarial de la Administración General del Estado» (artículos 166-188), de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. En cuanto a los entes locales, la Ley reguladora de las bases del régimen local viene fijando los términos en que estos pueden ejercer la iniciativa económica que tienen constitucionalmente reconocida, singularmente en los artículos 85 ter (añadido por el art. 1.3 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) y 86.*

*Estas consideraciones permiten ya descartar que el nuevo artículo 86.1 LBRL vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) o la iniciativa pública económica constitucionalmente reconocida (art. 128.2 CE) por el solo hecho de regular y condicionar los términos en que los entes locales pueden crear y mantener empresas públicas. El artículo 128.2 CE autoriza directamente a los entes locales el desarrollo de actividades susceptibles de aprovechamiento económico, pero en modo alguno prohíbe que el legislador competente regule esa potestad, sometiéndola a límites y condiciones. Por lo demás, la supresión de la referencia al artículo 128.2 CE no impide ni dificulta la aplicación de ese precepto constitucional ni es por sí indicador de una*



*supuesta voluntad de la Ley 27/2013 de erradicar la iniciativa pública económica constitucionalmente reconocida a los entes locales. Si el nuevo artículo 86.1 LBRL puede o no interpretarse en ese sentido dependerá del alcance o intensidad de las condiciones que haya impuesto efectivamente a la creación y mantenimiento de empresas públicas.*

*A este respecto, las concretas limitaciones introducidas no desvirtúan ni desactivan la opción constitucional favorable a permitir la iniciativa pública local en la actividad económica (art. 128.2 CE). En modo alguno resulta injustificado o desproporcionado exigir la ausencia de «riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal» y los requisitos formales asociados (justificación de aquella condición material que incluya un análisis de mercado sobre la oferta y la demanda existente, la rentabilidad y los efectos posibles de la actividad sobre la concurrencia empresarial), máxime si se tiene en cuenta que de ese modo se dinamizan otros principios constitucionales, la eficiencia (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).*

*Corresponde, pues, desestimar la impugnación del artículo 86 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.23 de la Ley 27/2013.*

*6. Se impugna la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013. Además de vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local –queja ya desestimada por remisión a la STC 44/2017, FJ 3–, invadiría las competencias estatutarias de las comunidades autónomas en materia de régimen local.*

*a) La disposición controvertida incluye una regulación que puede reducirse a dos órdenes de previsiones, tal como hemos apreciado ya al descartar la vulneración de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135.5 CE, único motivo de impugnación alegado por la Junta de Andalucía en su recurso de inconstitucionalidad (STC 111/2016, FJ 4).*

*Hay, por un lado, normas «generales» destinadas a racionalizar la Administración instrumental de las corporaciones locales. Se trata, en particular de una doble prohibición. Conforme a la primera, los entes instrumentales («organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes») adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar en la constitución de nuevos entes instrumentales. En consonancia con esta prohibición, las corporaciones locales tienen la obligación de alterar el régimen de adscripción de las entidades instrumentales que estén efectivamente vinculadas a otras entidades instrumentales; todas las entidades de ese tipo han de depender directamente de la corporación local (apartados 3 y 4, primer párrafo). La otra prohibición es la siguiente: las cor-*

*poraciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar con carácter general en la constitución de nuevos entes instrumentales durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste (apartado 1). Hay, por otro lado, una serie de medidas «coyunturales» asociadas a este régimen general. Tales medidas, en resumen, obligan a que, a determinada fecha, estén disueltas las entidades instrumentales que no se hallen adscritas o directamente vinculadas a las corporaciones locales, así como las que hayan sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4).*

*El letrado autonómico alega solo respecto de los apartados 1 (primer párrafo), 2 y 4 (párrafos segundo y tercero). Habrían establecido medidas referidas a entidades instrumentales (restricciones a la creación o participación; y disolución forzosa por incumplimiento de obligaciones de estabilidad presupuestaria) sin tomar en consideración que la regulación de los instrumentos de cooperación corresponde a la Generalitat [art. 160.1 a) EAC].*

*b) Las indicadas normas «generales» imponen límites a la autoorganización de las corporaciones locales, penetrando con ello en ámbitos donde la legislación «ha de ser, en principio, autonómica» (STC 41/2016, FJ 5). No obstante, se está en este caso ante elementos comunes o uniformes que sirven a los principios constitucionales de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE) sin impedir el desarrollo de políticas propias por parte de las comunidades autónomas. Así lo hemos declarado con relación a otras previsiones de la Ley 27/2013 que restringen con similar intensidad la capacidad de organización de los entes locales y que, por tanto, se introducen dentro de espacios en los que la densidad de la legislación básica tiene que ser menor: las que limitan el objeto posible de las mancomunidades (disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013), configuran el consorcio como instrumento subsidiario de la fórmula convencional (art. 57 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley 27/2013) o caracterizan la gestión de los servicios públicos por la propia entidad local o mediante organismo autónomo como preferente respecto de la gestión realizada por entidad pública empresarial o sociedad mercantil local (art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 27/2013) [SSTC 41/2016, FFJJ 8 b) y 14; y 180/2016, FJ 7]. Por lo demás, al trasladar a los órganos de gobierno las decisiones relativas a la creación y control de todas las entidades instrumentales, la Ley 27/2013 se sitúa dentro de un ámbito normativo típicamente básico: el régimen de los órganos de gobierno*

*forma parte de aquel «núcleo» de reglas necesariamente comunes y acabadamente establecidas en la legislación básica estatal por su directa conexión con el principio democrático [STC 111/2016, FJ 8 b) y e), citando las SSTC 33/1993, de 1 de febrero, FJ 3; 233/1999, FJ 38, y 103/2013, FJ 3 e)]. Consecuentemente, no se produce tampoco la denunciada vulneración de las competencias estatutarias de las comunidades autónomas. En cuanto a las medidas «coyunturales» (disposición adicional novena LBRL, apartados 2 y 4), la STC 41/2016, FFJJ 7 c), 8 b) y 11 c), examinó ya otros preceptos que prevén también la extinción de estructuras de diverso tipo (entes locales menores, mancomunidades, instrumentos de cooperación) ante el incumplimiento de determinadas obligaciones (presentación de cuentas, adaptación de sus estatutos a la Ley reguladora de las bases del régimen local, obligaciones de estabilidad presupuestaria) (disposiciones transitorias cuarta y undécima y adicional novena de la Ley 27/2013). A través de ellos y del precepto ahora examinado (en relación con «organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes»), el Estado «no impone por sí, directamente, la supresión de entidades de diverso signo. Configura la desaparición como una consecuencia jurídica ope legis asociada al incumplimiento o como una potestad que pueden ejercer las comunidades autónomas o los propios entes locales, según los casos, una vez apreciado el señalado incumplimiento». Así lo hemos destacado en la STC 44/2017, FJ 3.*

*También en este caso las obligaciones cuyo incumplimiento puede suponer la supresión de las entidades instrumentales «proviene de normas inequívocamente básicas: la que obliga a las corporaciones locales a asegurarse de que las entidades instrumentales dependan directamente de ellas y la que establece exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que derivan en última instancia del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» [en este sentido, STC 44/2017, FJ 3]. Se trata de obligaciones que el Estado puede imponer a los entes locales al amparo del artículo 149.1.18 CE.*

*Cabe descartar, en consecuencia, que las previsiones impugnadas de la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, vulneren las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 160 EAC).*

*7. Se impugna la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, sobre el régimen de «apertura de lugares de culto».*

*a) El primer inciso de la disposición controvertida establece que para la apertura de lugares de culto, las «iglesias, confesiones o comunidades*

*deberán acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir». El segundo inciso dispone que, «obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda».*

*El artículo 84.1 c) LBRL –al que se remite el precepto impugnado– prevé la «comunicación previa» o «la declaración responsable» como técnica de intervención administrativa sobre la actividad privada distinta del «sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo» [art. 84.1 b) LBRL]. De modo que el segundo inciso de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013 viene a excluir, en cuanto a la apertura de lugares de culto, el control ex ante de las condiciones de apertura a través de procedimientos administrativos de autorización, permitiendo solo el control ex post mediante otro tipo de procedimientos (revocatorios, sancionadores).*

*El Parlamento recurrente nada alega sobre el primer inciso. Discute únicamente el segundo, por someter la apertura de lugares de culto al régimen de comunicación previa o declaración responsable. El artículo 149.1.18 CE habilitaría solo una regulación estatal sobre las diferentes técnicas de intervención administrativa sobre los ciudadanos; no la previsión de medidas de intervención de carácter sectorial. Tales medidas corresponderían a la autoorganización municipal y al legislador sectorial competente según la materia. A este respecto, la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto condiciona la apertura a la obtención previa de licencia municipal de apertura y uso con el fin de garantizar la seguridad y protección civil (art. 132 EAC). Por todo ello, la disposición controvertida vulneraría las competencias de la Generalitat de Cataluña.*

*b) A fin de dar respuesta a esta impugnación, conviene precisar que previsiones como la recurrida «no son, evidentemente, normas de “procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE”»; «no regulan la estructura general del iter de procedimiento ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos» [STC 45/2015, de marzo, FJ 6 c), con cita de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32]. Tampoco son reglas de «procedimiento administrativo común singular», entendido como «el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad*

*de la Administración» [STC 45/2015, de marzo, FJ 6 c), citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones].*

*Del mismo modo, las previsiones de esta especie no están regulando, con carácter general, las modalidades de intervención administrativa sobre las actividades privadas (la autorización, por un lado, y la declaración responsable o comunicación previa, por otro) ni el marco de restricciones posibles al acceso de los particulares a los servicios. No se está, pues, ante regulaciones como los artículos 5 y 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; y el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en la redacción dada por las leyes 17/2009 y 1/2010, de 1 de marzo; artículos cuya redacción original hemos declarado materialmente básica ex artículo 149.1.13 CE (SSTC 26/2012, de 26 de 1 marzo, FJ 5; 193/2013, de 21 de noviembre, FJ 3; 128/2016, de 7 de julio, FJ 3, y 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8). La competencia para regular los procedimientos sectoriales o especiales es «conexa a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» [STC 45/2015, FJ 6 c), citando la STC 227/1988, FJ 32]. En las materias en que el Estado cuenta con competencia para dictar nada más que legislación básica, corresponderá a las comunidades autónomas, conforme a sus estatutos de autonomía, «además de la legislación de desarrollo», la ejecución o aplicación de la normativa, así como la potestad de auto organización, «por lo que han de ser ellas quienes, en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales» [STC 45/2015, FJ 6 c), citando las SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, y 161/2014, FJ 4].*

*No obstante, hemos apreciado que las bases de una materia «pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación», «sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» [STC 45/2015, FJ 6 c), refiriéndose a las «bases medioambientales»]. A su vez, en esta línea, la directa conexión con objetivos fundamentales de la política económica y, en general, con los fines de legislación para cuya aprobación es competente el Estado (p. ej., en materia de medio ambiente), puede llegar*

*a justificar una regulación de modalidades específicas de intervención administrativa en supuestos especiales. Así, lo hemos declarado en relación con una previsión estatal que sustituía el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente para que los titulares de viviendas protegidas para alquiler puedan enajenarlas a determinadas sociedades (STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 13); o respecto de una previsión de la Ley de costas que obliga a los titulares de obras e instalaciones incorporados en la zona de servidumbre de protección a acreditar mediante declaración responsable ante la Administración autonómica determinadas circunstancias (que las obras supondrán una mejora en la eficiencia energética, emplearán mecanismos que conlleven un ahorro efectivo en el consumo del agua y fomentarán el uso de recursos hídricos marginales para el riego de jardines y espacios verdes), STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4.*

*Consecuentemente, para resolver la impugnación formulada, corresponde determinar si la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias en relación con la apertura de lugares de culto y, a su vez, si el Estado puede apoyarse en algún título que le autorice a imponer una modalidad de intervención en este concreto supuesto, esto es, a prohibir el procedimiento administrativo especial de autorización, permitiendo solo los procedimientos administrativos especiales de control ex post.*

*c) La regulación de los procedimientos y los títulos de intervención administrativa relacionados con la apertura de lugares de culto corresponde, en principio, a la Comunidad Autónoma de Cataluña por virtud de lo establecido en su Estatuto de Autonomía (arts. 159.2 y 161.1). La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 101, ha declarado a este respecto que «la Generalitat ha asumido competencia exclusiva en materia de entidades religiosas, así como competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa en el artículo 161.1 y 2 EAC». A su vez, no se produce en este caso la conexión con objetivos fundamentales de política económica que puede llegar a permitir que se entienda que el artículo 149.1.13 CE autoriza al Estado a prohibir el procedimiento administrativo especial de autorización o control ex ante, permitiendo solo los procedimientos administrativos especiales de control ex post. El objetivo de la norma es, más que desarrollar una determinada política económica, favorecer el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa consagrado en el artículo 16 CE.*

*Ahora bien, a la vista de que la finalidad de la norma es aliviar de carga burocrática la apertura de lugares de culto y, con ello, facilitar el ejercicio de la libertad religiosa (art. 16 CE), corresponde valorar si estamos ante*

*una «condición básica» adoptada por el Estado ex artículo 149.1.1 CE para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, tal como alega el Abogado del Estado. Para resolver esta cuestión, hay que tomar en consideración la doctrina de la STC 207/2013, de 5 de noviembre, FJ 5, que consideró amparada en ese título competencial una previsión estatal conforme a la que cabe extender a las iglesias, confesiones y comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.*

*Según allí se declaró, «cuando de lo que se trata es de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad tanto en el contenido primario del derecho como en su ejercicio entra en juego la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.1 CE, que, como “título competencial autónomo” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4) “se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales” (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6, y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)», «sin que la regulación estatal pueda suponer “una normación completa y acabada” del derecho de que se trate, “pudiendo las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas atinentes” a su régimen jurídico (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8)». Aquel «título competencial no solo se proyecta sobre las condiciones básicas “que afectan a su contenido primario”, a sus “posiciones jurídicas fundamentales”, sino también sobre los “criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas”, que sean “absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho” (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el “ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho”, las “condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho” o “el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal “un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional” (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)».*

*Así sucede, se afirma, «con el derecho fundamental a la libertad religiosa consagrado en la Constitución, que no solo garantiza la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (art. 16.1), sino también, conforme al cual, y sin perjuicio de la neutralidad religiosa del Estado ínsita en su aconfesionalidad, se impone un mandato dirigido a todos los poderes públicos para mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones (art. 16.3), que “exige de los poderes*

*públicos una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa” (SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y 38/2007, de 15 de febrero, FJ 5), de cara a promover las condiciones para que esa libertad fundamental sea real y efectiva (art. 9.2 CE), tanto en su vertiente interna e individual como en la externa y colectiva».*

*De esta manera, «desde la perspectiva de la dimensión externa del derecho fundamental a la libertad religiosa, que se traduce en la posibilidad de ejercicio “de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades” (SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4; y 128/2001, de 4 de junio, FJ 2), se encomienda al legislador estatal no solo la tarea de materializar tales acuerdos, sino también la de facilitar la práctica efectiva de las creencias religiosas y de sus actos de culto, así como la participación de los ciudadanos en los mismos, a través de medidas, como son la concesión de un régimen fiscal especial para las iglesias, confesiones y comunidades que las representan». Se trata, a fin de cuentas, «de acciones estatales dirigidas a la protección y estímulo en la realización de actividades con relevancia constitucional y, por tanto, de interés general, consustanciales al Estado social de Derecho (art. 1.1 CE)».*

*Esta doctrina resulta perfectamente trasladable al presente caso, teniendo en cuenta que, según la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, la «libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende» «el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos» (art. 2.2). Al permitir que estas organizaciones, debidamente registradas, abran lugares de culto mediante declaración responsable o comunicación previa, la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013 ha fijado ex artículo 149.1.1 CE una condición básica de igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad religiosa que, naturalmente, no excluye el control ex post del cumplimiento de las exigencias legales. Además, el precepto controvertido se limita a someter la apertura de lugares de culto al régimen de comunicación previa o declaración responsable, «sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda», esto es, sin establecer la forma de intervención correspondiente a otras dimensiones de la actividad privada regulada (p. ej., la exigencia de permisos de obras) y sin incidir sobre las competencias autonómicas en materia de urbanismo.*

*Consecuentemente, corresponde desestimar la impugnación de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013.*



Sentencia del Tribunal Constitucional 78/2017, de 22 de junio, sobre la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña.

### Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña.

Ponente: don Antonio Narváez Rodríguez.

### Extracto de doctrina

[...]

4. [...]

[...]

*Siendo los arts. 149.1.21 y 149.1.27 CE los títulos competenciales en los que se encuadran los preceptos impugnados, debemos a continuación recoger la doctrina de este Tribunal con una doble finalidad: precisar el alcance de cada uno de los títulos competenciales, así como su correcto deslinde y articulación.*

*a) Según ha declarado este Tribunal, la competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.21 CE, en materia de telecomunicaciones comprende, en primer lugar, tanto la ordenación, gestión, planificación y control del dominio público radioeléctrico (por todas, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6), como la regulación de los aspectos más técnicos de las comunicaciones electrónicas. Así, corresponde al Estado «la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, a los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas–. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión y, precisamente por eso, incumbe ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos (por todas, STC 235/2012, de 13 de diciembre)» (STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 3). Como se recoge en la citada STC 8/2012 (FFJJ 4 y 11), «es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria*

*—dada la unidad intrínseca del fenómeno— la utilización del dominio público radioeléctrico, y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4)».*

*En segundo lugar, como cierre del sistema establecido en este título competencial, el artículo 149.1.21 CE otorga también competencia exclusiva al Estado respecto del «régimen general de comunicaciones», lo que comprende la totalidad de las competencias normativas e, incluso, la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85). De este modo, corresponde al Estado, «la conformación, regulación o configuración del propio sector de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) atendiendo a la convergencia tecnológica (y de servicios) y al marco regulador de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español» (STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 3), y en concreto, el establecimiento de las condiciones de explotación de las redes y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas así como el régimen jurídico de los operadores (STC 8/2012, FJ 7); la configuración del llamado servicio universal o el establecimiento de un sistema de protección reforzada de los consumidores y usuarios de servicios de telecomunicaciones (STC 72/2014, FJ 6). En definitiva, bajo esta cláusula se atribuye al Estado «la competencia para definir los elementos estructurales del sector a través tanto del establecimiento del marco institucional del mercado (regulación de la competencia) como de la intervención en los procesos del propio mercado (obligaciones de hacer o no hacer de los operadores del sector, en el ámbito del acceso a redes, interconexión o garantía de cobertura, por ejemplo)» (STC 8/2016, FJ 3).*

*b) En relación con la competencia definida en el artículo 149.1.27 CE, este Tribunal ha declarado que «se refiere a la relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE y relacionados de algún modo con el derecho a comunicar y recibir información y con la libertad de expresión» (STC 72/2014, FJ 3). Igualmente hemos precisado, de acuerdo con doctrina reiterada, que «el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y que se sirven como instrumento de las emisoras de difusión para ejercer los derechos fundamentales que el artículo 20.1 de la Constitución consagra, es una medida que,*

*por su finalidad, encuentra natural acomodo en el título del artículo 149.1.27 de la Constitución; y es un corolario ineludible de este pronunciamiento que, no solo el otorgamiento, sino también la regulación del procedimiento de adjudicación de concesiones y facultades accesorias a esta principal, como son la inspección de los servicios y la imposición de sanciones derivadas de infracciones; facultades todas ellas que deben corresponder a quien ostenta la potestad principal», esto es, a las comunidades autónomas (SSTC 108/1993, de 25 de marzo, FJ 3; 168/1993, de 27 de mayo, FJ 8; 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8, y 5/2012, FJ 6).*

*c) Una vez precisado el alcance de cada uno de los títulos competenciales en juego, nos queda por abordar su delimitación y articulación. Como ya hemos declarado, ambos títulos competenciales «no pueden superponerse o solaparse, si bien se limitan entre sí mutuamente: una competencia exclusiva del Estado para ordenar la telecomunicación y la radiocomunicación (art. 149.1.21 CE), y otra compartida con las comunidades autónomas acerca de la radio y la televisión en cuanto medios de comunicación social, en la que solo incumbe al Estado dictar las normas básicas (art. 149.1.27 CE)» (SSTC 168/1993, FJ 4, y 244/1993, de 15 de julio, FJ 2). Es, por ello, que es obligado «singularizar caso a caso, según el objeto y contenido a que responda la norma y a su propia naturaleza, cuál de ambos títulos resulta prevalente y específico, puesto que de uno u otro se deduce un distinto carácter de la competencia, exclusiva o compartida» (STC 168/1993, FJ 4).*

*La doctrina emanada de este Tribunal ofrece los criterios que han de ser observados para una articulación adecuada de los títulos competenciales en juego en el sector de los servicios audiovisuales en sentido amplio, ya que en caso contrario «se correría el riesgo de que la competencia estatal del precitado artículo 149.1.21 CE se superpusiera y acabara por vaciar de contenido la competencia autonómica ex artículo 149.1.27 CE» (STC 168/1993, FJ 4). Por lo tanto, es evidente que ambos títulos «necesariamente se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, no pueden desligarse totalmente; aunque es obvio que no deban llegar a solaparse [configurando una res mixta] a la hora de ofrecer cobertura a una determinada regulación legal. Y ello, precisamente, para evitar el vaciamiento del régimen de compartición competencial dispuesto en el artículo 149.1.27 CE, en provecho del Estado y en detrimento de las competencias autonómicas en materia de radio y televisión» (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2, y 127/1994, FJ 8).*

*El reparto competencial ha sido llevado a cabo por este Tribunal a través de dos criterios: con carácter general, «el empleo de uno u otro punto de conexión debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título competencial del artículo 149.1.21 CE es virtualmente más expansivo que el dispuesto en el artículo 149.1.27 CE y para impedir una injustificable exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión aquella regla de deslinde debe ser interpretada restrictivamente» (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2; 5/2012, FJ 5, y 235/2012, FJ 6). Con carácter más específico, «el punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE y referidos de algún modo al derecho a comunicar y recibir información y a la libertad de expresión, circunstancia que hace que tanto la radio como la televisión configuren un fenómeno, en esencia, no distinto a la prensa; juega en estos casos el artículo 149.1.27 CE como regla de distribución competencial. Mientras, en cambio, aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas– quedan dentro de la competencia estatal exclusiva ex artículo 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico; dominio que no es ocioso ahora recordarlo, es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión; razón por la cual es menester una ordenación unitaria del problema mediante la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de los usos, en cumplimiento de la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como, v. gr., puede ser la evitación de interferencias» (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2; 5/2012, FJ 5, y 235/2012, FJ 6).*

*En otras palabras, y a modo de síntesis, «se constata así que ambos títulos competenciales se limitan entre sí impidiendo su mutuo vaciamiento de modo que corresponde al Estado ex artículo 149.1.21 CE la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (como recuerda la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 12)–, ordenando así el dominio público radioeléctrico mientras que el artículo 149.1.27 CE permite la articulación de un régimen de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, asumiendo la Comunidad Autónoma*

*competencias de desarrollo legislativo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 2)» (STC 244/1993, FJ 2).*

[...]

*12. De acuerdo con la Ley general de la comunicación audiovisual, que constituye nuestro canon de enjuiciamiento, ha de considerarse constitucional, por no existir la contradicción denunciada, el artículo 32.2 de la Ley 22/2005, ubicado en el capítulo relativo al «servicio público audiovisual de ámbito local». El citado precepto, bajo la rúbrica de «definición, alcance y forma de gestión del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local», tras definir el servicio y fijar los principios que rigen su prestación, prevé en el apartado 2 que la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local deba ser llevada a cabo «en forma de gestión directa por parte de los municipios, las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales». A juicio del Abogado del Estado, su impugnación responde a su colisión con la ya derogada Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres (modificada por la Ley 10/2005), que, si bien permite la gestión indirecta por vía concesión, no prevé en la gestión directa la participación de otras entidades diferentes de las municipales.*

*La elección de la forma de gestionar la prestación de un servicio público encuentra su acomodo natural en la competencia autonómica; en el presente caso, bien en la competencia genérica de la Generalitat en materia de régimen local sobre las formas de organización, «incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales», ex artículo 160.1 a) EAC (precepto sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció este Tribunal en la STC 31/2010, FJ 100), de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE. O bien en la competencia específica y exclusiva de la Generalitat sobre la organización de la prestación «de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local», ex artículo 146.1 a) EAC, y que, como ya precisó este Tribunal en la citada STC 31/2010 (FJ 89), se trata de una competencia referida a la «organización», «ámbito este meramente funcional, que se inserta sin dificultad en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia, sin perjuicio de que deberá respetar, como el propio precepto estatutario reconoce, la autonomía local, lo que significa que está*

*supeditada a lo que también determinen las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE».*

*En este ámbito, la única previsión básica que contiene la Ley general de la comunicación audiovisual –modificada en este extremo por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos– es la que establece la competencia de las comunidades autónomas para determinar «los modos de gestión del [servicio], que podrán consistir, entre otras modalidades, en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades, en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales, o en la prestación del mismo a través de otros instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como no discriminación e igualdad de trato» (artículo 40.2, párrafo 3, de la Ley general de la comunicación audiovisual); y la posibilidad de que comunidades autónomas y entes locales acuerden la prestación de este tipo de servicios fijando sus objetivos y su control en un contrato-programa (artículo 41 de la Ley general de la comunicación audiovisual).*

*En conclusión, de todo lo anterior no cabe sino confirmar la constitucionalidad del artículo 32.2 de la Ley 22/2005, toda vez que la norma de referencia se adecúa a las normas básicas en vigor.*