

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional (\*)

### VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

#### B. Presupuestos.

#### 1. Sentencia 100/2013, de 23 de abril de 2013 (BOE de 23 de mayo). Ponente: Rodríguez Arribas (Recurso de inconstitucionalidad).

*Preceptos constitucionales:* 2, 138, 134.2, 156 y 158

*Otros:* 1.1, 2.1 b) y c), y 4 LOFCA; 1.3, 43, 45 y 47 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante, EALR)

*Objeto:* DA 56ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008.

*Materias:* La disposición impugnada se considera contraria al principio de solidaridad, que se encuentra contemplado en los preceptos citados *supra* del bloque de la constitucionalidad; se plantea el TC que a pesar de que la norma recurrida ha agotado ya sus efectos, de acuerdo con el principio de anualidad del Presupuesto, (art. 134.2 CE), de acuerdo con su reiterada doctrina ello no determina, sin más, la desaparición del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pues ello sería tanto como dejar el enjuiciamiento de las normas de vigencia limitada en el tiempo extramuros del control de la jurisdicción constitucional [SSTC 3/2003, FJ 2; 13/2007, FJ 1; 248/2007, FJ 2; y 204/2011, FJ 2 a)]. Ha sido cuestionada la legitimidad del recurrente para plantear la presente controversia, el TC recuerda su doctrina: STC 96/2002 en cuyo FJ 3 se afirmó *cuando una Comunidad Autónoma impugna una Ley está ‘poniendo de manifiesto la existencia de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garan-*

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO. Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

*tizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada’ [STC 86/1982, FJ 2, citada, al efecto, por la STC 180/2000, FJ 2 a)]”, por lo que en aplicación de esta doctrina ningún óbice cabría aquí oponer. Adicionalmente, en la demanda se invoca una posible lesión de su autonomía financiera, si bien a consecuencia de la infracción del principio de solidaridad. Pues bien, teniendo en cuenta que dicha autonomía constituye un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” (por todas, STC 96/2002, FJ 3), no cabe dudar del legítimo interés que tiene la Comunidad Autónoma recurrente. Por lo que se refiere a los motivos de impugnación, en la demanda se alegan como vulnerados los preceptos del bloque de la constitucionalidad citados *supra* invocándose tanto el principio de solidaridad como la autonomía financiera. Apreciará el TC limitaciones en cuanto a los argumentos que sostienen la impugnación: éstos se limitan a señalar que la disposición que se controvierte, al crear un mecanismo de financiación específico para la Comunidad Autónoma de Cataluña, estaría creando una diferencia de trato incompatible con el principio de solidaridad; partirá el TC de la idea de que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, sin que quepan por tanto impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [por todas, STC 204/2011, FJ 2 b)], concluirá el TC aceptando sólo el canon de constitucionalidad del principio de solidaridad como eje del juicio planteado. La disposición impugnada rezaba así:*

“Aplicación de la metodología para el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya

Acordada en la Comisión bilateral Estado-Generalitat de Catalunya la metodología para determinar el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya, según lo previsto por la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, se establece, en aplicación de dicha metodología, en un importe de 4.365.293,07 miles de euros la inversión del Estado en Catalunya en infraestructuras en el año 2008.

Una vez finalizado el ejercicio 2008 y obtenidos los datos de liquidación del mismo, se verificará el cumplimiento de dicha disposición adicional tercera, mediante la comprobación de que las inversiones estatales ejecutadas en Catalunya alcanzan su porcentaje de participación en el Producto Interior Bruto estatal, respecto al importe total de la ejecución territorializada de las inversiones estatales, como asimismo se establece en la metodología acordada, con el fin de corregir, en su caso, la desviación que haya podido producirse.

Según se establece en la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, y dado que el resultado de la aplicación de la metodología citada anteriormente

difiere del previsto en la aplicada en los Presupuestos de 2007, será necesaria una compensación que se realizará en los ejercicios presupuestarios de 2008 y 2009.”

Recordará el TC que la DA 3ª EAC lleva por título “*Inversiones en infraestructuras*”, y establece en su apartado primero que la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, excluyendo la instrumentada a través del Fondo de Compensación Interterritorial, deberá equipararse “*a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años*”. Recordará el TC que ese apartado fue objeto de la STC 31/2010, FJ 138 y que ya se declaró la constitucionalidad del precepto, circunscrito a la interpretación que al mismo debía darse, en los términos que enseguida se expondrán; recordará el TC cómo a partir de la entrada en vigor del Estatuto, varias leyes presupuestarias se han referido a la disputada cláusula, concretando el TC que la norma impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad supone la concreción presupuestaria de la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña para el ejercicio de 2008, en conexión con la disposición adicional tercera EAC. Considera el TC que la demanda parte de la premisa de que la citada disposición del Estatuto de Autonomía de Cataluña es la consecuencia de la aparición encubierta de un nuevo sistema de financiación autonómica, que habría surgido, se argumenta, en los entresijos del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía; se sostiene que la disposición adicional que ahora se impugna atenta contra el principio de solidaridad interterritorial, toda vez que se establecería en ella un privilegio, al regular una garantía de inversión que no tiene en cuenta las necesidades de otros territorios, pues en definitiva se dedican asignaciones presupuestarias concretas que limitarían la realización de las mismas asignaciones para otras Comunidades Autónomas; afirmándose en la demanda que la realización por el Estado de esta clase de transferencias está constitucionalmente condicionada a que la misma transferencia pudiera haber sido concretada para el resto de Comunidades Autónomas; por último, se sostiene que el hecho de que las inversiones del Estado en Cataluña se financien en proporción a la participación en el producto interior bruto del Estado de esta Comunidad Autónoma también se reputa contrario a la solidaridad. Traerá de inmediato el TC sus consideraciones del FJ 138 STC 31/2010: la citada disposición no es expresiva de un *privilegio económico*, por dos razones: en primer lugar, *porque, a los fines de la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica* y, en segundo lugar, *porque dicha disposición no resulta vinculante para el Estado, de manera que no es un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico ya que es al Estado a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesi-*

*dades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)”; tales consideraciones permiten al TC concluir que [l]a disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones. Interpretada en esos términos, la disposición adicional tercera, apartado 1, EAC no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo”. Trasladará el TC esa doctrina a este caso lo que le permite desestimar la tacha de inconstitucionalidad invocada.*

**FALLO:** Se ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 3/2003, FJ 2; 13/2007, FJ 1; 248/2007, FJ 2; 204/2011, FJ 2 a) y b).

*Sobre este mismo asunto véase en el tramo de las SSTC 100 a 199 de 2013, la STC 175/2013*

## VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

### C. Organización territorial.

**1. Sentencia 101/2013, de 23 de abril (BOE de de 23 de mayo). Ponente: González Rivas (Recurso de inconstitucionalidad)**

*Preceptos constitucionales:* artículos 156.1, 157, 158, y la DA 3ª

*Otros:* Art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) LOFCA

*Objeto:* Arts. 2, 6 y 119.1, y las secciones 33 y 98, de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, al considerar que se vulneran los de la Constitución; el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

*Materias:* Principio de seguridad jurídica: alcance y contenido. FCI: funciones, finalidad y modo de determinarlo cuantitativa y específicamente. Fondo de suficiencia.

La disposición impugnada se considera contraria al principio de solidaridad, que se encuentra contemplado en los preceptos citados *supra* del bloque de la constitucionalidad; se plantea el TC que a pesar de que la norma recurrida ha agotado ya sus efectos, de acuerdo con el principio de anualidad del Presupuesto, (art. 134.2 CE), de acuerdo con su reiterada doctrina ello no determina, sin más, la desaparición del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pues ello sería tanto como dejar el enjuiciamiento de las normas de vigencia limitada en el tiempo extramuros del control de la jurisdicción constitucional [SSTC 3/2003, FJ 2; 13/2007, FJ 1; 248/2007, FJ 2; y 204/2011, FJ 2 a)]. Establecido el nexo de causalidad entre autonomía política y autonomía financiera con expresión de sus fundamentos constitucionales, considerará el TC que al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente, por tres razones; en primer lugar porque, aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, es indudable la conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de *hacienda general*, conforme establece el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, FJ 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la  *fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar* (STC 179/1987, FJ 2) mediante una ley orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida –LOFCA–, esto es, le atribuye, no sólo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado (STC 250/1988, FJ 4); en segundo lugar, porque el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas, y los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos, sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, FJ 4 y 144/1985, FJ 4); en tercer lugar, porque el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial, razón por la cual, no sólo le corresponde al Estado garantizar, de conformidad con el art. 138 CE,  *la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español* [en este sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1992, FJ 6; y 331/1993, FJ 2 c)], sino que, de acuerdo con la previsión del art. 2.1 c) LOFCA, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la hacienda del Estado de acuerdo al principio de *solidaridad entre las diversas nacionali-*

*dades y regiones* [art. 2.1 c) LOFCA]. Recordará el TC su doctrina acerca de la diversidad de técnicas que son consustanciales a la *a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías* (STC 13/1992, FJ 7; SSTC 132/1996, FJ 6, y 109/1998, FJ 14), y que el principio de cooperación, *que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos* [STC 141/1993, FJ 6 ñ; y STC 194/2004, FJ 9)], «*debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas*» (STC 13/1988, FJ 2; STC 102/1995, FJ 31) o, lo que es igual, que la cooperación entre estos entes territoriales es precisa cuando existe «*conurrencia de títulos competenciales*» (STC 40/1998, FJ 30; SSTC 13/1992, FJ 7, y 204/2002, FJ 30). En efecto, en tales casos, «*al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación*» (SSTC 40/1998, FJ 30, y 204/2002, FJ 30), mediante las cuales «*ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado*» (STC 68/1996, FJ 10), y que permiten que el Estado «*arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria*» (STC 102/1995, FJ 31; en el mismo sentido STC 118/1998, FJ 12); en suma, «*el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas*» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10). Abordará desde esta perspectiva, la primera de las cuestiones: la que pone en cuestión el art. 119.1 de la Ley 51/2007, precepto que establece las cuantías de los fondos de compensación interterritorial para 2008, y su reflejo en la sección 33 de los PGE, que recoge, en el programa 941N, las “*Transferencias a Comunidades Autónomas por los Fondos de Compensación Interterritorial*”, dejando constancia de las Comunidades Autónomas que en ese ejercicio resultan beneficiarias. que, siguiendo el orden de la misma sección, son: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla-León y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, designadas, respectivamente, con las claves orgánicas 33.03 a 33.20. De acuerdo con la clave orgánica 33.12, a la Comunidad Autónoma de Canarias le corresponde un importe total de 90.564,38 (miles de euros), de los que 67.924,98 (miles de euros) corresponden al fondo general, y el resto, al complementario. Traerá a colación el TC su doctrina sobre los *fondos de compensación interterritorial* (STC 238/2007, FJ 3) que son un mecanismo de desarrollo regional previsto en el art. 158.2 CE y que, tras la reforma de la LOFCA, está constituido, a su vez, por dos fondos: el primero financia los gastos de inversión propiamente y, el segundo, los gastos corrientes asociados a dicha inversión, por lo que recibe la denominación de *fondo complementario*; se recordará asimismo que la finalidad de los mismos es procurar que se pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a esa inversión. El art. 16 LOFCA regula el fondo de compensación interterritorial principal distinguiendo dos fases en su constitución: la primera se refiere a su dotación (apartado 3), y la se-

gunda, a su distribución entre cada una de las Comunidades Autónomas (apartado 4), lo que se lleva a cabo mediante una serie de criterios de ponderación que la LOFCA enuncia, pero remite en su detalle a la citada Ley 22/2001; finalmente, una vez constituido el fondo general, y asignada su distribución, el art. 16.5 LOFCA exige que a la cuantía que corresponda a cada Comunidad Autónoma se añada el denominado fondo *complementario*, que representará la tercera parte del principal (33,33%); supuesto este marco jurídico, se adentrará el TC en el análisis de tres exigencias con relación a la dotación inicial del fondo de compensación interterritorial: (1) que se dote el correspondiente fondo o fondos en la ley de presupuestos (arts. 158.2 CE, 4.2 y 16.1 LOFCA); (2) que dicha dotación tenga carácter *anual* (art. 16.1 LOFCA); (3) que dicha dotación, para el conjunto de las Comunidades Autónomas, no sea inferior al mínimo establecido en la LOFCA, cantidad que resulta de la agregación de las diferentes partidas previstas en el art. 16.3 LOFCA, a las que hay que añadir el fondo complementario, lo que determina que como media sea del 30 por 100 de la inversión estatal (STC 238/2007, FJ 4). Explicitará el TC que en cuanto a la dotación inicial del fondo, el art. 16.3 LOFCA prevé que sea con una cantidad no inferior al 22,5 por 100 de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio, tal y como se defina en la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, a lo que deben añadirse, además, dos cantidades adicionales: el 1,5 % de la cantidad determinada en la letra anterior y el importe que se asigne legalmente en función de la variable Ciudad con Estatuto de Autonomía [letra b)], esto es, el 0,33 por 100 de la inversión pública; y, finalmente, “el 4,02 por 100 de la cantidad determinada en la letra a) anterior, y el importe que se asigne legalmente por la variable de región ultraperiférica” [letra c)], es decir, con el 0,90 por 100 de la inversión estatal. Es decir, el porcentaje del 4,02 por 100 no se contempla en la LOFCA como una dotación autónoma que corresponda a Canarias, sino que integra el fondo en esta primera fase. Una vez constituido el fondo, con la cuantía mínima ya citada, el segundo paso es su reparto entre las Comunidades Autónomas que cada ejercicio presupuestario lo precisen: dichas cuantías se destinarán a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se repartirán de acuerdo a los criterios establecidos en el número siguiente (art. 16.3). La LOFCA no establece de antemano las Comunidades Autónomas que habrán de ser beneficiarias del fondo, algo que por otro lado sería incoherente con el propio sentido de este instrumento de financiación, que de acuerdo con el art. 158.2 CE tiene como finalidad *corregir desequilibrios territoriales*, con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad (por todas, SSTC 238/2007, FJ 3; y 183/1988, FJ 5), lo que impedirá, lógicamente, que su distribución no pueda establecerse con arreglo a porcentajes fijos determinados *a priori* para todos los ejercicios; de ahí la utilidad y funcionalidad de los los criterios de ponderación permiten estimar las necesidades de cada Comunidad Autónoma de forma anual, así, los criterios de distribución se concretan, en cuanto a su peso específico, en

el art. 4 de la Ley 22/2001, precepto que añade un último criterio relativo «*la insularidad, que se considerará incrementando en un 63,1 por 100 la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados en los apartados 3 a), 3 b), 3 c), 3 d), 3 e) y 4 a) precedentes. El incremento que ello suponga le será detruido a las restantes Comunidades Autónomas en proporción a las cantidades que les hubiesen correspondido por los mismos apartados antes citados*». El TC considera que se ha cumplido el mandato que se contiene en la LOFCA, así como en la Ley 22/2001 y que se fija definitivamente en la Ley de Presupuestos de cada año; criterio que ya se fijó tanto en la STC 238/2007, FJ 4, con cita de muchas anteriores (por todas, SSTC 27/1981, FJ 2; y 3/2003, FJ 4), la ley de presupuestos es también una ley en sentido material, sin perjuicio de que su contenido está reservado a una determinada materia (STC 9/2013, FJ 4, por todas); en consecuencia, se desestima la impugnación del art. 119 y la correspondiente sección 33 de los presupuestos generales del Estado para 2008. El segundo motivo de impugnación se refiere a la denominada *compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del IGTE*, que aparece reflejada en el estado de ingresos del presupuesto del Estado, lo que motiva la impugnación de la sección 98. Acotará el TC el objeto de impugnación, que se refiere genéricamente a la sección 98, que integra todos los ingresos del Estado (cuya cuantía se estimó, para 2008, en 161.554.909,40 miles de euros). Dentro de esta Sección, la compensación que se discute se prevé en el capítulo 4, artículo 54, concepto 453, intitulado “Compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del IGTE”. La primera cuestión que se plantea el TC es si una partida presupuestaria es susceptible de reproche constitucional atendible; recordará el TC la diversa configuración jurídica que supone el gasto y el ingreso en los Presupuestos, trayendo en su apoyo la STC 13/2007 que reconoce que las secciones presupuestarias «*son susceptibles de impugnación y, por tanto, constituyen un ‘objeto idóneo’ del recurso de inconstitucionalidad*» (STC 13/2007, FJ 1; STC 9/2013, FJ 2); se reconducirá por el TC la cuestión litigiosa al análisis del impacto que la citada compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas habría tenido sobre el fondo de suficiencia. El fondo de suficiencia es uno de los recursos de financiación de las Comunidades Autónomas, como modalidad de “*participaciones en los ingresos del Estado*” [art. 157.1 a) CE], en garantía, junto a otros y dentro siempre de las posibilidades financieras del Estado, de la suficiencia de recursos (SSTC 237/1992, FJ 6; 13/2007, FJ 5; y 31/2010, 1 FJ 130; y 204/2011, FJ 8). Determinará el TC que el fondo de suficiencia supone en la práctica de una transferencia de fondos de carácter residual, en el sentido de que su función es allegar a la Comunidad Autónoma los recursos que se ha estimado que precisa para el ejercicio de sus competencias, recursos que deben cubrirse, por un lado, con los tributos cedidos (*capacidad fiscal*), y por otro, y sólo en lo que éstos no cubran, con el citado fondo de suficiencia, todo ello sin perjuicio de otras fuentes de financiación. Así se regulaba en el art. 13.2 LOFCA,

en su redacción, entonces vigente («el Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal»); que tras su reforma ex LO 3/2009 dispone ahora que «[e]l Fondo de Suficiencia Global cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales»; por su parte, el fondo de suficiencia, y su papel en la fórmula de financiación autonómica en los términos descritos, se desarrollaba en los arts. 2 a 6 de la Ley 21/2001, (vigente hasta el 1 de enero de 2009), y, en la actualidad, en los arts. 2 a 10 de la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias). EL TC considera que la compensación del IGTE prevista en la Sección 98 (concepto 453) del estado de ingresos del presupuesto, no supone una modificación del fondo de suficiencia para esta Comunidad Autónoma, sino un mero instrumento compensatorio, Es decir, no ha habido ninguna modificación normativa en el valor del fondo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que debe desestimarse la infracción de la LOFCA que se alega, al tiempo que permite concluir al TC que la alegación relativa a la vulneración del art. 103.1 CE carece de todo fundamento, por no acreditarse la infracción de los principios de eficacia y coordinación. Siendo la consecuencia de lo previsto en el propio sistema especial de tributación aplicable en las Islas Canarias, rechazándose de plano que se produzca menoscabo del principio de seguridad jurídica, como se pretende, en cuanto, de conformidad con la ya establecido por el TC, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, FJ 4), de tal manera que “«sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; y 96/2002, FJ 5; se desestima este segundo motivo de inconstitucionalidad. En relación con el tercer y último motivo de impugnación, referido a los arts. 2 y 6 de la Ley 51/2007, en cuanto recogen los capítulos VI y VII, incluidos los estados de gastos con sus correspondientes créditos, relativos a la inversión del Estado, recordará el TC su doctrina plasmada en su STC 16/2003, que aunque se entendiera que el régimen económico fiscal de Canarias está cubierto por una garantía institucional, no cabría estimarla vulnerada; conforme a su reiterada doctrina del TC ésta «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una ins-

*titudin en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar* [por todas, STC 32/1981, FJ 3, y también las SSTC 26/1987, FJ 4 a); 76/1988, FJ 4; 109/1998, FJ 2; y 159/2001, FJ 4] y seguir  diciendo, trayendo en su apoyo reiterada Jurisprudencia *«la garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y de la aplicación que de las mismas se hace»* (STC 32/1981, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1983, FJ 6; 40/1988, FJ 39; 76/1988, FJ 4; 159/1993, FJ 6; 109/1998, FJ 2; y 159/2001, FJ 4).” (STC 16/2003, FJ 4): se descartar , así, que se haya modificado el régimen económico-fiscal de Canarias mediante la Ley de presupuestos que se impugna ni tampoco que nos encontremos ante un supuesto de legislación financiera o tributaria que afecte al régimen económico-fiscal de Canarias y, sin perjuicio de que este régimen implica desde luego un *plus de participación* a esta Comunidad Autónoma *«en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias»*, tal y como prevé el art. 46.3 EACan (por todas, SSTC 16/2003, FFJJ 5 a 7; y 62/2003, FJ 4), ello no determina la excepcionalidad al régimen constitucional común alegada en la demanda, reiterándose que en el sistema constitucional de reparto de competencias financieras no caben compartimentos estancos, al margen del ordenamiento jurídico general, de forma que *«las Comunidades Autónomas no est n habilitadas para elegir de forma unilateral el sistema con arreglo al cual deberán financiarse»* (STC 208/2012, FJ 5, con referencias a las SSTC 13/2007, FJ 9; 31/2010, FJ 135; y 204/2011, FJ 7). Se pretende la vulneración del art. 96 de la Ley 20/1991 en cuanto esta norma exige que las inversiones estatales en la Comunidad Autónoma *«no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular»*. La aludida vulneración habría tenido lugar porque la inversión teórica media estatal para ese ejercicio habría ascendido a 1.127.980   (miles de euros), mientras que las inversiones reales del Estado en la Comunidad canaria, según el mismo método de cálculo, ascienden a 821.330   (miles de euros), lo que determinará, según la demanda, que la inversión debería haber sido estimada en 306.649   (miles de euros) adicionales, para dar cumplimiento así a la norma citada. El TC considera imprecisa la pretención ya que en los términos de la demanda, el objeto de la impugnación lo constituiría la totalidad del gasto presupuestado en todo el territorio nacional, lo que permite ya descartar este tipo de impugnación debido a su abierta imprecisión; recordará el TC *«la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razo-*

nes por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» [STC 238/2007, FJ 2; con cita de la STC 13/2007, FJ 1; y 204/2011, FJ 2 b)]; considera el TC, además, que las cifras que se esgrimen adolecen de imprecisión (inversión teórica real del Estado, y como inversión que habría debido alcanzarse en la Comunidad Autónoma de Canarias); argumentando *ex abundantia*, considera el TC que es su norma habitual de proceder rechazar la posibilidad de pronunciarse de forma preventiva (por todas, SSTC 176/1999, FJ 4 y 204/2011, FJ 8), lo que sucedería si se admitiera la posibilidad de enjuiciar la previsión de inversión que se realiza en la Ley de presupuestos, toda vez que no hay datos para concluir que el resultado habría de ser el denunciado; reiterando, al tiempo, que los compromisos contemplados en los EEAA no constituyen «un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», pues es al Estado «a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)» (SSTC 13/2007, FJ 11, y 31/2010, FJ 138), por todo lo argumentado, considera el TC que procede también desestimar este último motivo de inconstitucionalidad.

**FALLO:** Se ha decidido desestimar el recurso.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 27/1981, FJ 2; STC 32/1981, FJ 3; 38/1983, FJ 6; 11/1984, FJ 4; 144/1985, FJ 4; 26/1987, FJ 4 a); 179/1987, FJ 2; 13/1988, FJ 2; 40/1988, FJ 39; 76/1988, FJ 4; 181/1988, FJ 3; 183/1988, FJ 5; 250/1988, FJ 4; 96/1990, FJ 7; 150/1990, FJ 8; 13/1992, FJ 7; 237/1992, FJ 6; 141/1993, FJ 6 ñ); 142/1993, FJ 4; 159/1993, FJ 6; 331/1993, FJ 2 c); 102/1995, FJ 31; 32/1996, FJ 6; 68/1996, FJ 10; 212/1996, FJ 15; 18/1998, FJ 12; 40/1998, FJ 30; 109/1998, FJ 2 y 14; 159/2001, FJ 4; 96/2002, FJ 5; 204/2002, FJ 30; 3/2003, FJ 4); 16/2003, FJ 4; 62/2003; 194/2004, FJ 9; 13/2007, FFJJ 1 Y 11; 31/2010, FJ 130 Y 138; 204/2011, FFJJ 2.B) Y 8; 13/2007, FJ 1 y 5; STC 238/2007, FFJJ 2, 3 y 4; 204/2011, FJ 2 b); 9/2013, FJ 4.

Véase en el tramo de las SSTC de 2013, 100 a 199, sobre este asunto la STC 175/2013.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### B. Corporaciones Locales.

#### A.1. Autonomía

#### 1. Sentencia 103/2013, de 25 de abril (BOE de 23 de mayo). Ponente: Roca Trías (Recurso de inconstitucionalidad).

*Preceptos constitucionales:* 1.1; 9.3; 23.1; 140; 148.1; 149.1; 149.1.18; 149.3;  
*Otros:* 9.8; 84; 160 EAC

*Objeto:* La disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en la medida en que declara básicos los artículos 4.3, párrafo segundo y por conexión 4.2, último inciso; 13.3; 20.1 d); 36.1 c), 73.3 y por conexión 20.1 c) y 122.3; 85 bis.1 y 2; 123.1 c); 126.4; 128; 129.2, inciso primero; 130.1 B); 131 y 132; contra el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero, y 126.5, primer inciso, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local en la redacción dada a la misma por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre.

*Materias:* Principio de autonomía Local: contenido, ámbito, grado y alcance de su ejercicio. Legislación estatal básica en materia de régimen local. Principio democrático sustentador del ejercicio del poder local: legitimidad de origen y de ejercicio.

Considera el TC que será a partir de su doctrina acuñada sobre la legislación básica en materia de régimen local, desde la que se debe afrontar el análisis de la controversia competencial que late en la impugnación de la disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FFJJ 1 y 4; 240/2006, FJ 8; 31/2010). Por lo que se refiere a los preceptos impugnados a través de la DF 1ª de la L57/2003, afrontará el TC la de los arts. 4.2, último inciso y 4.3, pfo.2º, en la redacción que le da la L 57/2003. La representación letrada del Parlamento de Cataluña entiende que la atribución de potestades sujetas a la condición de que sean necesarias para cumplir su fin supone establecer un requisito que no corresponde valorar ni supervisar al Estado, señalando, además, que la STC 214/1989, FJ 4 c), declaró que el Estado no puede atribuir competencias a las entidades locales distintas de las constitucionalmente garantizadas y por tanto, tampoco potestades, ni estaría habilitado para determinar el contenido de los estatutos. Entiende, además, que el establecimiento de la norma supletoria que entra en vigor automáticamente vulnera la autonomía local. Para la correcta lectura de stos preceptos,

entenderá el TC que es necesario tener en cuenta que tras la modificación operada por la norma impugnada, se ha roto el tratamiento uniforme, en cuanto a potestades, que anteriormente tenían todas las entidades locales distintas de las constitucionalmente garantizadas. Las mancomunidades de municipios son, ahora, objeto de una regulación específica y distinta en el apartado tercero que permite a las mancomunidades asumir todas las que ostentan los entes locales constitucionalmente reconocidos; ello implica, en primer lugar, que son los municipios constituyentes los que, al aprobar los estatutos, determinan el régimen jurídico de las mancomunidades que crean, pues el reconocimiento de potestades implica, a la postre, la aplicación de un régimen exorbitante del Derecho privado; en segundo lugar, ello supone que las Comunidades Autónomas no pueden ya concretar, para limitarlas, como ocurre para el resto de entidades locales distintas de las constitucionalmente garantizadas, qué potestades corresponden a las mancomunidades; como complemento de lo anterior, el apartado tercero del art. 4 LBRL contiene una regla supletoria de directa aplicación cuando no haya previsión expresa en los estatutos sobre las potestades atribuidas a la mancomunidad, regla según la cual, las mancomunidades tendrán todas las potestades siempre que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, que no pueden ser otros que la prestación de servicios o la ejecución de obras; concluirá el TC: también con respecto a la regla supletoria, ha quedado desplazada la competencia autonómica de desarrollo legislativo de las bases, pues aun cuando no quepa rechazar que las Comunidades Autónomas pudieran en sus leyes de desarrollo especificar en qué supuestos cada una de las potestades son necesarias para el cumplimiento de los fines, el desarrollo de esta labor tendría más que ver con una potestad legislativa similar a la reglamentaria que con la posibilidad de legislar libremente con sometimiento a la base establecida por el Estado, en línea con lo que se estableció en la STC 214/1989 (en apoyo de ésta, STC 252/2005, FJ 4, 214/1989, FFJJ 3 y 4). De otra parte, recordará el TC que el art. 44.1LBRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, en línea con lo establecido en el art. 19 de la Carta europea de autonomía local, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales; reconocimiento del derecho de asociación para la prestación de servicios concretos y la ejecución de obras de competencia y responsabilidad de los municipios asociados, también reconocido en el art. 87.2 EAC vigente, determina la necesaria participación de los municipios constituyentes en la elaboración de los estatutos o normas que rigen el funcionamiento de la mancomunidad mediante una asamblea integrada por los concejales de los municipios afectados, y que su aprobación se atribuya a los Plenos de los Ayuntamientos (art. 44.3 LBRL). Traerá a colación el TC su doctrina expresada en las SSTC 32/1981, FJ 4; 76/1983, FJ 19; 27/1987, FJ 2; 214/1989, FJ 2, en abono de la idea de que existe una conexión entre la garantía constitucional de la auto-

nomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE. En aplicación de esta doctrina solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados. Establecerá el TC que resulta, sin embargo, que, reconocido por la legislación básica el derecho de los municipios a asociarse y establecidos por ésta los fines de la mancomunidad, la determinación de las potestades mínimas que requiere la prestación del servicio concreto, o la ejecución de la obra de competencia de los municipios constituyentes, es un instrumento necesario para que la mancomunidad, e indirectamente los Ayuntamientos que la constituyen, pueda cumplir sus fines de la misma forma que las potestades atribuidas a los municipios por el apartado primero del art. 4 LBRL constituyen una garantía de su autonomía; en atención a esta consideración concluirá descartando la vulneración de la competencia de la Generalitat de Cataluña en este punto, y por tanto la inconstitucionalidad de los apartados 3 y 2 en el inciso *excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente*, ambos del art. 4 LBRL y de la disposición final primera en cuanto los declara básicos. Los estatutos de la mancomunidad, adoptados por acuerdo de los Ayuntamientos constituyentes rigen, según el art. 44.2 LBRL, el funcionamiento de las mancomunidades, por lo que son los municipios quienes, en ejercicio de su autonomía para la elaboración y aprobación de los estatutos, determinan qué potestades de las contempladas en el art. 4.1 LBRL son necesarias para el cumplimiento de los fines encomendados a las mancomunidades por ellos creadas, con el único límite de las leyes reguladoras de cada una; sólo en el caso de que los estatutos no contengan previsión alguna, entraría en vigor la regla supletoria que garantiza que las mancomunidades contarán con las potestades que tienen atribuidas los municipios para el ejercicio de sus competencias, siempre que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, regla que podrá convertirse nuevamente en supletoria si los municipios mancomunados decidieran modificar los estatutos de la entidad local; en consecuencia, como quiera que tanto el contenido de la regla principal como la entrada en vigor de la supletoria dependen de la voluntad de los Ayuntamientos mancomunados, debemos descartar que se haya vulnerado el contenido esencial de la autonomía municipal, pues ha quedado garantizada la facultad de elección de los municipios. En atención a estas consideraciones el TC decide rechazar la inconstitucionalidad del apartado 3, párrafo segundo y el último inciso del apartado segundo ambos del art. 4 LBRL, pues no vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas ni infringen la autonomía local. Afronta ahora el TC las objeciones acerca del art. 13.3 LBRL. Planteada la eventual extemporaneidad

del recurso sobre ese apartado 3 del art. 13, debido a que se ha mantenido la literalidad del mismo que arranca de una norma que en su momento no fue recurrida, el TC trae su doctrina general de que al ser una nueva norma y que es su doctrina reiterada que el recurso de inconstitucionalidad es abstracto y dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes sino el interés general y la supremacía de la Constitución (por todas, STC 1/2012, FJ 3), procede abordar el fondo de la impugnación realizada (STC 103/1999, FJ 2), sin que, por la misma razón, resulte aplicable la fuerza de cosa juzgada de las Sentencias desestimatorias de los recursos de inconstitucionalidad que impone el art. 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Aclaración del TC por cuanto recordará que ya se ha manifestado sobre el precepto en su STC 214/1989, FJ 9, declarando la constitucionalidad del apartado, ahora nuevamente impugnado, al estimar que la actividad de fomento no debe asociarse necesariamente a la competencia ejecutiva, pues no siempre excluye la intervención del legislador, y que ésta es legítima cuando el Estado dispone de la competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetar la Comunidad Autónoma el ejercicio de sus competencias. Se indicó entonces que esta actividad de fomento no limita la competencia autonómica para la alteración de términos municipales que pueden acordar conforme a lo establecido en su legislación y con los únicos límites impuestos por los apartados primero y segundo del mismo artículo 13 LBRL, siendo así que esta actividad de fomento está dirigida no solo a los municipios sino también a las Comunidades Autónomas que son quienes tienen la competencia para materializar estas alteraciones territoriales; el TC decide reiterarse en esa doctrina. Y trayendo en su apote las SSTC 159/2001, FJ 4; 52/2004, FJ 9, y 252/2005, FJ 4, afirma que el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. Corresponde al legislador estatal, con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 240/2006, FJ 8). En consecuencia, el Estado debe regular, en el ámbito del art. 149.1.18 CE, los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LBRL. En consecuencia corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. El art. 13 LBRL, distinguiendo entre municipios de nueva creación y los ya existentes, remite a la legislación autonómica la regulación de la creación de municipios, con las dos únicas condiciones de que exista un núcleo de población territorialmente diferenciado y cuente con capacidad económica para el ejercicio de sus competencias, requisitos cuya constitucionalidad

dad fue confirmada por la STC 214/1989, FJ 8. De ahí que corresponda al legislador autonómico establecer, a su arbitrio, mayores exigencias de territorio y población para los municipios de nueva creación. Por, lo que se refiere a la supresión de municipios y a la alteración de términos municipales, el legislador básico se ha limitado a regular las bases del procedimiento y reservarse la posibilidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios, en aquellos casos en que la adecuada capacidad de gestión de los asuntos públicos requiera de mayores exigencias de población y territorio; pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, como en el caso de los municipios de nueva creación, la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado. Se rechaza la inconstitucionalidad del art. 13.3 LBRL y, en consecuencia, también de la disposición final primera en lo que a éste se refiere. Afronta el TC la impugnación del art. 36.1 c) LBRL que atribuye a las Diputaciones provinciales la prestación de servicios de carácter supra-municipal. En la base de la impugnación está la consideración de que esta nueva competencia no tiene cobertura en la garantía constitucional de la autonomía provincial, en los términos en que ésta ha sido definida por la STC 109/1998, FJ 2; asimismo se considera que vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma al quedar desplazado el legislador autonómico. Por el contrario, se defiende la no inconstitucionalidad de la norma porque corresponde al Estado determinar las competencias que considera imprescindibles para garantizar la autonomía provincial, siendo así que, posteriormente, cada legislador autonómico podrá completar la regulación básica en uno u otro sentido. Arrancará su argumentación el TC en la STC 214/1989, FJ 2, sosteniendo que el Estado tiene competencia para fijar los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, garantizando su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias; traerá su doctrina expresada en la STC 109/1998, FJ 3, al pronunciarse sobre los apartados a y b) del art. 36 LBRL, que atribuyen competencias, reconociendo que la delimitación de las atribuciones y la regulación de la actividad instrumental para su ejercicio tenía el carácter material de legislación básica, pues servían para delimitar concretamente el régimen local autónomo que resulta de aplicación directa en todo el territorio nacional. La atribución de una nueva competencia obedece al reforzamiento del papel de las entidades provinciales que persigue la Ley de medidas para la modernización del gobierno local y de ahí su necesidad para la definición del modelo de autonomía provincial, modelo que, en contra de lo que afirma el recurrente, no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo del contenido esencial de la garantía institucional que comprende la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios (STC 109/1998) sino que se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial. El

precepto impugnado no puede considerarse, en modo alguno, contrario a la garantía constitucional de la autonomía provincial, pues ésta no sólo no se ha eliminado, sino que se ha ampliado con la atribución de una nueva competencia; pero tampoco, tal y como aparece legalmente formulada, vulnera el núcleo esencial de la autonomía del resto de los entes locales, cuyas competencias no se han visto modificadas. En consecuencia, se rechaza la inconstitucionalidad del art. 36.1 c) LBRL, así como la de la DF 1ª en lo que a éste se refiere. Por lo que se refiere a los apartados 1 y 2 del art. 85 bis LBRL, se cuestiona su carácter de básico debido, en gran medida, a su prolijidad, por lo que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición final primera, en relación con el art. 85 bis LBRL, en su primer párrafo, a partir de *con las siguientes especialidades* hasta el final, y del apartado segundo de este mismo precepto, que regula el contenido de los Estatutos de los organismos autónomos locales y de las entidades públicas empresariales. El TC considera rechazable la alegación según la cual, se habría vulnerado la autonomía local por la eliminación de la capacidad de las entidades locales para elegir una forma u otra de gestión de los servicios de su competencia, sin que se ofrezca razón alguna más allá del carácter pormenorizado de la regulación estatal en lo relativo a las especialidades de estos organismos en el ámbito local y al contenido necesario de los estatutos; acepta el TC que ninguna de las determinaciones del art. 85 bis.1 LBRL impide a las entidades locales elegir la forma de gestión que estimen más adecuada para la prestación de los servicios de su competencia. En consecuencia, debemos rechazar la inconstitucionalidad del art. 85 bis.1, primer párrafo a partir de “con las siguientes especialidades” hasta el final del apartado 1 y el artículo 85 bis.2 LBRL, apartados 1 y 2 del art. 85 bis LBRL por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local. Se plantea, en segundo lugar, la vulneración de las competencias autonómicas por una legislación básica que se remite a la LOFAGE para la regulación de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales y, después, regula sus especialidades: se niega, en consecuencia, la competencia del Estado para establecer las especialidades de los organismos públicos locales. Forma parte de la competencia estatal para regular la organización de las entidades instrumentales locales, ex art. 149.1.18 CE, aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que, en todo caso, garantice un tratamiento común a los administrados, sin que exista razón alguna que permita afirmar que la competencia del Estado solo alcanza el establecimiento de un modelo, común para el Estado y las entidades locales, debiendo ser las Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales, lo modulen para las entidades locales. En atención a que la demanda carece de cualquier tipo de argumentación sobre el exceso en que habría incurrido el Estado al regular cada una de las especialidades del apartado impugnado, considera el TC que no puede desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley impugnadas (STC 248/2007, FJ 1); en consecuencia deci-

de rechazar la inconstitucionalidad del inciso, del primer párrafo, del apartado 1 del art. 85 bis.1 LBRL, desde *con la siguientes especialidades* hasta el final, así como la de la disposición final primera en lo que a éste se refiere. Se analizará a continuación, por razones de sistemática, la impugnación de una serie de preceptos que regulan determinados órganos de los municipios de gran población que compartirían, en opinión del Parlamento catalán, las mismas causas de inconstitucionalidad. Se trata, en concreto, de los arts. 20.1 d) y 132 LBRL, que se refieren a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones; 128 LBRL, que regula los distritos municipales; 129 LBRL, relativo a la asesoría jurídica; 130 LBRL, sobre órganos superiores y directivos; 131 LBRL, que regula el consejo social de la ciudad y, finalmente, por conexión con los anteriores, el art. 123.1 c) LBRL. Se trata de cuestionar el escaso margen de actuación que la normativa estatal cuestionada deja para el desarrollo legislativo de la estructura organizativa por parte de las Comunidades Autónomas y tampoco para la potestad de autoorganización de las entidades locales. En esta crítica de inconstitucionalidad subyace el reproche de la contradicción que existiría entre el propósito anunciado en la exposición de motivos de la Ley medidas para la modernización del gobierno local de terminar con el criterio uniformista del régimen local tradicional, estableciendo un régimen especial para las grandes urbes o municipios de gran población, y el incremento de la densidad normativa de las bases estatales sobre los órganos de los grandes municipios. Apunta el TC que la reforma cuestionada operada por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local en el modelo de organización municipal pretende dar respuesta a las necesidades de los municipios altamente poblados para los que resulta insuficiente el modelo municipal existente, necesidades que fueron puestas de manifiesto en el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de marzo de 2003 por el que se aprueba el dictamen de la Comisión de las Entidades Locales en relación con el informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbanas. En dicho acuerdo se pone el acento en la necesidad de acercar la política local a los ciudadanos y de reforzar su estructura y funcionamiento. En él se destaca el interés en potenciar los mecanismos de participación ciudadana y de protección de los derechos de los vecinos frente a la Administración, para lo que se recomienda la creación de órganos específicos como el consejo social de la ciudad y, en segundo lugar, la necesidad de intensificar el acercamiento de la administración al ciudadano, creando divisiones territoriales internas en aquellos municipios en que por su tamaño, dispersión o diversidad, sea necesario garantizar que los problemas de cada zona del territorio tienen cabida en la política municipal, facilitando la participación vecinal. Para ello, se establece un nuevo diseño organizativo, caracterizado por la ampliación de los órganos básicos de existencia preceptiva en los municipios de gran población. Recordará el TC cómo el diseño básico de la organización municipal había comprendido tradicionalmente, los órganos de gobierno y de representación directamente enraizados en el art. 140 CE: Alcalde, tenientes de Alcalde, Pleno, Comi-

sión de gobierno y, en ausencia de regulación autonómica, un órgano representativo de estudio, informe o consulta de los asuntos del Pleno y seguimiento del ejecutivo local; mientras que la organización complementaria correspondía diseñarla a las Comunidades Autónomas. Tras la reforma operada por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local en los municipios de gran población, el elenco de órganos que componen esta organización básica se ha ampliado, con la correlativa disminución de la organización complementaria cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas y a la potestad organizativa de los entes locales. O lo que es lo mismo, es posible apreciar una deriva centralizadora por cuanto las líneas maestras de la nueva organización local se verifica en la la norma estatal en claro detrimento de las competencias normativas de las respectivas Comunidades autonómicas y Locales. Para afrontar la cuestión el TC recordará su doctrina en la STC 32/1981, FJ 5, al señalar que aun cuando la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, pues corresponde a éste fijar los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, debe permitir opciones diversas, pues la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de *carácter reglamentario*. Asimismo, con motivo de la impugnación del artículo 20.3 LBRL que remitía a los reglamentos orgánicos la regulación de órganos complementarios municipales en el marco de la regulación básica, ya se dijo que en materia organizativa local la Constitución contempla tres ámbitos normativos —Estado, Comunidades Autónomas y municipios— y, de acuerdo con este modelo constitucional, se entendió que si bien el reconocimiento a los municipios de la potestad de autoorganización no plantea problema constitucional alguno, *el límite no puede venir dado por el respeto de los órganos necesarios establecidos por la ley básica estatal, debiéndose reconocer un espacio normativo para el desarrollo autonómico en materia de organización municipal* (STC 214/1989, FJ 6). Por último, en relación al título competencial del art. 149.1.18 CE, ya se dejó señalado que la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual, las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses. Por ello, en principio, *debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deje espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo*, margen del legislador estatal que resulta menor en aquellas cuestiones que se refieran a organización y funcionamiento internos de los órganos que en aquellas otras que inciden en su actividad externa y sobre todo cuando afectan a la esfera de los derechos de los administrados (STC 50/1999, FJ 3). Concluirá el TC en base a las tres SSTC invocadas que la normativa básica en materia de régimen local debe ir dirigida a identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en fun-

ción de los intereses generales a los que sirve el Estado y que esta definición sólo debe incluir aquellos aspectos que sean necesarios, sin 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. Se impugnan asimismo los arts. 20.1 d) y 132 LBRL que se refieren a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones, cuya existencia es preceptiva en los municipios de gran población y puede crearse en aquellos otros en que así lo prevea el Reglamento orgánico o se apruebe con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los miembros del Pleno, y el art. 131 LBRL, que consagra la existencia necesaria en estos municipios del consejo social. Se justifica la inconstitucionalidad de estos preceptos, en que la existencia necesaria de estos órganos, con el detalle con que se ha regulado, elimina la posibilidad de desarrollo legislativo autonómico, y la potestad de autoorganización de los entes locales, cuya autonomía exige que pudieran optar por una amplia diversidad de fórmulas de entre las establecidas por la legislación autonómica. El TC considera que debe concluir que la duda de inconstitucionalidad solo se refiere a la regulación de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones en los municipios de gran población, pero no se extiende a aquellos otros en que su creación se deja a la voluntad municipal. Pues bien, más allá de lo establecido para los municipios de régimen general, uno de los objetivos de la nueva regulación orgánica de los municipios de gran población es el reforzamiento de la participación y la protección de los derechos de los ciudadanos, especialmente necesaria cuanto mayor es la población, pues la organización municipal se hace más compleja y se difumina, en buena medida, la proximidad a los administrados. La definición de estos objetivos, y en especial, la necesidad de reforzar, más allá de los ya existentes, los instrumentos de protección de los derechos de los administrados en municipios con necesidades específicas, forma parte de la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Para el cumplimiento de este objetivo básico, el legislador estatal ha optado por un modelo de protección de derechos que se caracteriza por estar concentrado en un único órgano, cuya función viene a completar el sistema de distribución de atribuciones entre órganos de gobierno en los municipios de gran población. El Pleno ha quedado configurado en este tipo de municipios como un órgano con potestad normativa, de debate de las grandes políticas locales, de adopción de decisiones estratégicas y de control del poder “ejecutivo”, función ésta última en la que se enmarca la competencia de informe de este órgano y la obligación que se le impone de presentar al Pleno sus informes. Determinará el TC que el art. 132.3 LBRL regula el contenido del informe anual, que incluirá las quejas presentadas, las deficiencias observadas y las sugerencias que no han sido admitidas por la administración, y contempla la existencia de informes extraordinarios, con un contenido que no se especifica, en situaciones de especial urgencia o necesidad. La regulación del contenido del informe ordinario y la previsión de informes extra-

ordinarios garantiza que, en todos los municipios, el Pleno cuente con la información que le permita ejercer su función de control, sin perjuicio de aquellos otros contenidos que puedan establecerse por la legislación autonómica de desarrollo o por las entidades locales. En cuanto a su composición, el art. 132.2 LBRL prevé que estará formada por los grupos políticos, con representación proporcional a la que tienen en el Pleno; la atribución de la función de control a un órgano integrado por concejales, así como la exigencia de que la representación de los grupos políticos sea proporcional a la que ostentan en el Pleno, encuentran cobertura en el título del art. 149.1.18 CE, pues inciden directamente en las atribuciones de los representantes electos y definen la regla de formación de la voluntad del órgano que se considera más acorde con el principio del mandato representativo; en la averiguación de la proporcionalidad de la medida, apreciara el TC que la regulación de esta comisión se completa con la obligación de colaboración de todos los órganos de gobierno y administración, que es necesaria para garantizar el correcto ejercicio de la función que tiene atribuida y la previsión según la cual las normas que regulan el funcionamiento de este órgano deben tener naturaleza orgánica (art. 132.1 LBRL), lo que conlleva la exigencia de un especial consenso entre los grupos políticos para su aprobación; la exigencia de mayoría absoluta no es sino una regla de funcionamiento del Pleno, pues afecta a la formación de la voluntad de este órgano de gobierno municipal; como ya se apreció en la STC 33/1993, FJ 3, *es evidente que uno de los aspectos sustanciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local*. Tras estas consideraciones el TC concluirá que la existencia preceptiva de un órgano específico con el que se pretende obtener un nivel adecuado de protección de los derechos de los vecinos en aquellos municipios en que, por sus especiales características, resulta necesario establecer mecanismos especiales que intensifiquen dicha protección, así como las normas que regulan su composición, funcionamiento, funciones y sus relaciones con el Pleno, responden a la finalidad de la competencia estatal, que no es otra que identificar el núcleo de elementos comunes o uniformes del modelo de autonomía municipal, en función de los intereses generales de los que el Estado es exponente; esta competencia estatal alcanza a la regulación de la *composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas* (SSTC 32/1981, FJ 6 y 50/1999, FJ 3), teniendo en cuenta que, por tratarse de un órgano cuya función principal consiste en la protección de los derechos de terceros, en atender sus reclamaciones y hacer las correspondientes sugerencias a la Administración municipal (art. 132.1 y 3 LBRL), resulta necesaria una mayor intensidad de regulación para garantizar un tratamiento común de los administrados. *Ex abundantia* considerará el TC que no se ve impedida la competencia del legislador autonómico para desarrollar la regulación bási-

ca, pues ni se excluye la competencia de las Comunidades Autónomas para la regulación de la organización complementaria de los municipios de gran población en la medida en que el art. 20.2 LBRL, aplicable a todo tipo de municipios, no ha sido modificado, ni la atribución al Pleno de la competencia de autoorganización para regular este órgano excluye la competencia autonómica para el desarrollo legislativo; apreciándose que el art. 123.1 c) LBRL se limita a atribuir al Pleno la regulación de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones, sin exigir que ello se realice en el marco exclusivo de la legislación básica; descartará el TC, en atención a las mismas consideraciones, que la existencia preceptiva del consejo social de la ciudad vulnere la competencia autonómica para el desarrollo de las bases, al apreciar que es objetivo prioritario reforzar la participación de los ciudadanos en el gobierno y administración municipal, propósito que si bien se extiende a todos los municipios, adquiere una mayor intensidad en los de gran población. El legislador parte de la idea de que los mecanismos de participación de la LBRL eran insuficientes y que es necesario establecer otros de carácter vinculante que garanticen unos niveles mínimos comunes de participación; se subraya, al tiempo que, además de la participación funcional que exige la ley estatal para todo tipo de municipios (art. 70 bis LBRL), el legislador estatal ha optado por imponer una participación orgánica en los de gran población, que consiste en la incorporación de los ciudadanos a órganos que intervienen de forma activa en la toma de decisiones; para definir este elemento común, resulta imprescindible determinar su forma y alcance, esto es, la composición mínima del órgano en el que se integran y sus funciones. Por otra parte, ni el art. 131 ni el 123 LBRL establecen la directa subordinación a la legislación básica de la regulación que de este órgano realice el reglamento orgánico, pues la remisión a la regulación municipal no excluye expresamente la posibilidad de desarrollo de estas bases por el legislador autonómico; en definitiva, la regulación que el precepto destina a este órgano consultivo, sirve a la finalidad de garantizar un nivel común de participación de la sociedad en las grandes decisiones de la política urbana sin que supongan una normativa pormenorizada que excluya, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte del legislador autonómico. Tampoco se apreciará vulneración de la autonomía local al apreciar el TC que su garantía constitucional en cuanto *garantía de los elementos esenciales o núcleo primario del autogobierno*, ni otorga a los municipios una potestad de autoorganización ilimitada, ni les dota de total libertad para decidir sobre cualesquiera órganos distintos de los que derivan directamente del art. 140 CE. El legislador estatal bien podía haber optado por reconocer una mayor capacidad de autoorganización a los municipios para que, en función de sus necesidades, adoptaran la decisión última sobre el modelo organizativo; sin embargo el legislador estatal ha considerado que la adecuada gestión y gobierno de los intereses municipales, la garantía de la participación de los ciudadanos, más allá del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, y la protección de los derechos de los vecinos requieren, de un lado, la existencia de

un órgano representativo encargado de la protección de sus derechos y, de otro, la creación de un órgano consultivo en que se encuentren representados los ciudadanos a través de sus organizaciones. Sin que se aprecie por ello elemento de inconstitucionalidad alguno en esta opción legislativa del legislador estatal, en cuanto, además, se aprecia un amplio margen de regulación que resta para la ordenación por norma orgánica de la composición, funciones y funcionamiento de ambos órganos; en definitiva, no puede considerarse vulnerada la garantía institucional de la autonomía local; en atención a todo ello, se rechaza la inconstitucionalidad de los arts. 20.1 d), 132 y 131 LBRL, así como la de la disposición final primera en lo que a ellos atañe. Por lo que se refiere a la impugnación del contenido del art. 128 LBRL que se encuentra recogido en la DF 1ª que establece la obligación de crear, en los municipios de gran población, divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada o distritos, por considerar que esta competencia corresponde a los municipios, por lo que se estaría vulnerando su autonomía constitucionalmente garantizada. Antes de la reforma operada por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, estaba prevista la creación por los municipios de órganos territoriales de gestión desconcentrada (art. 24.1 LBRL), aunque correspondía a los Ayuntamientos decidir en qué medida eran necesarios y determinar su organización, funciones y competencia; solución que se mantiene en los municipios de régimen general. Con la reforma aprecia el TC que el legislador estatal ha considerado, sin embargo, que en los municipios de elevada población o especial complejidad, como son los regulados en el título X, la participación de los vecinos en la gestión municipal requiere necesariamente de su existencia, los órganos territoriales desconcentrados no solo están orientados a garantizar una gestión adecuada y eficaz de los intereses municipales por lo que supone de desplazamiento de atribuciones desde los órganos centrales de gobierno y administración hacia los órganos desconcentrados de los distritos, sino, sobre todo, a intensificar la participación ciudadana, estableciendo un nivel mínimo común para todos ellos; retomará así, de nuevo el TC, idéntica argumentación al establecer cómo la garantía institucional de la autonomía local no comprende una potestad de autoorganización ilimitada pues, en materia organizativa local, existe una triple competencia normativa que no cabe ignorar; así, la regulación básica remite al Pleno la fijación del porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios, que debe gestionarse de forma desconcentrada, su creación, la división en distritos, la determinación y regulación de sus órganos, y las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las competencias del Alcalde para determinar la organización y competencias de su administración ejecutiva. Considera el TC que ello deja un importante margen de desarrollo a los municipios para que puedan realizar el diseño definitivo de su organización. En consecuencia, rechazará que la imposición obligatoria de una organización desconcentrada vulnere la autonomía municipal, no apreciando vulneración constitucional alguna en la solución diseñada. El

art. 129 LBRL, declarado básico por la disposición final primera, crea un nuevo órgano responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la junta de gobierno local y a los órganos directivos, cuyas funciones comprenden el asesoramiento jurídico y la representación en juicio del Ayuntamiento. Su titular es nombrado por la Junta de Gobierno entre quienes reúnan los requisitos de estar en posesión del título de licenciado en Derecho y ostentar la condición de funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales a los que se exija, para su ingreso, el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, o ser funcionarios con habilitación de carácter estatal (disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, que ha derogado los arts. 92, 98 y 99 LBRL). La cuestión objeto del recurso se limita al inciso *su titular será nombrado y separado por la Junta de Gobierno local*. No justifica, sin embargo, por qué considera que excede de lo básico la atribución de esta facultad a la junta de gobierno, cuando no llega a la misma conclusión sobre el art. 127.1 i) LBRL, que atribuye a la junta de gobierno el nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos, a excepción del Secretario General del Pleno cuyo nombramiento y, por tanto cese, corresponde al Presidente del Pleno, de acuerdo con el art. 122.5 LBRL. La regulación de los órganos de gobierno municipal forma parte de la competencia básica del Estado para el desarrollo directo de los arts. 137 y 140 CE. En la medida en que el gobierno municipal se encomienda a diferentes órganos con muy distinta composición, la distribución entre ellos de las atribuciones municipales constituye un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal (STC 33/1993, FJ 3) y, por tanto, del modelo de autonomía municipal común por el que ha optado el legislador estatal. La existencia de la asesoría jurídica como órgano de asistencia al que se ha venido en denominar *ejecutivo local* —Alcalde, Junta de Gobierno y órganos directivos—, responde a ese nuevo modelo municipal que persigue *atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente*. En la medida en que la atribución de esta competencia a la Junta de Gobierno sirve para perfilar ese modelo común organizativo que se considera imprescindible para garantizar una gestión adecuada de los intereses locales en los municipios de especial complejidad, debe descartarse que el art. 129 haya vulnerado las competencias autonómicas de desarrollo legislativo de las bases estatales. A esta misma conclusión llegará el TC con respecto a la invocada vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, en la medida en que comprende una potestad de autoorganización de las entidades locales que no puede ser ignorada por el legislador. La autonomía local no incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de atribuciones de los órganos de gobierno. Por lo que respecta al art. 126.4 LBRL, al prever como órgano de existencia preceptiva el órgano de apoyo a la Junta de Gobierno, elimina la competencia de desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma y vulnera la autonomía local, pues

debe formar parte de la competencia de autoorganización de los municipios de gran población el poder optar por diferenciar o no las funciones de representación política y la de asesoramiento jurídico y fe pública. Ante ese argumento de los recurrentes, el TC apunta que la Ley de medidas para la modernización del gobierno local ha supuesto, para los municipios de gran población, un cambio definitivo en la concepción tradicional de los órganos de gobierno municipales, llevada por la necesidad de agilizar y reforzar la eficacia de la Administración municipal, ha diseñado una Junta de Gobierno local dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva. La imposición de este modelo profesionalizado de asistencia técnica a la Junta de Gobierno forma parte de ese modelo común que, por otra parte, conlleva la determinación de una función de carácter preceptivo y reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuya existencia misma, como consecuencia de su alta cualificación, se considera básica (STC 25/1983, FJ 4), sin que pueda considerarse vulnerada la autonomía local, vulneración que en opinión del Parlamento de Cataluña se produciría siempre y cuando se imponga al municipio la existencia de un determinado órgano.; se rechaza la inconstitucionalidad del art. 126.4 LBRL y de la disposición final primera en lo que a éste se refiere. En lo que hace referencia a la DF 1ª en relación con el art. 130.1 B) LBRL, si bien se admite que la división entre órganos superiores y directivos se ajusta a la competencia básica del Estado, entiende que no así lo hace la regulación excesivamente minuciosa, a modo de lista cerrada, de cuáles son los órganos directivos. Ello vulneraría tanto la competencia del legislador autonómico como la potestad de autoorganización local. Se cuestionará el TC si se debe tener en cuenta que la determinación de una relación de directivos locales responde a la finalidad de establecer los criterios generales de regulación de la organización municipal, conforme a objetivos de interés público y si para ello es necesario establecer una enumeración cerrada (STC 25/1983, FJ 4). Conforme a lo establecido en el art. 130.4 LBRL, tanto los órganos superiores como los directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades contemplado en la Ley 53/1984, de incompatibilidades al servicio de la Administración pública y en otras normas estatales y autonómicas que resulten de aplicación. Por otra parte, con posterioridad a la interposición de este recurso, la disposición adicional 9.5 del Real Decreto Legislativo 2/2008, que aprueba el texto refundido de la Ley del suelo, ha venido a añadir una disposición adicional decimoquinta a la Ley de bases de régimen local, que contempla, además, la aplicación de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas del art. 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, en los mismos términos previstos para los concejales y el alcalde. Ambas regulaciones pretenden garantizar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones que se encomiendan a los órganos directivos, por lo que sirven al objetivo perseguido por la legislación básica, en cuanto al establecimiento de un régimen común que incide,

además, en la igualdad de tratamiento de los administrados. Mas se pondrá en cuestión el nexo de necesidad entre la regulación de las incompatibilidades de los órganos directivos y que, para el cumplimiento de este propósito, resulte necesario establecer una relación cerrada y pormenorizada de los directivos; a igual conclusión se llegará en relación con la exigencia de determinados requisitos de formación y experiencia en la función pública que no requiere establecer un elenco tasado de órganos directivos. La profesionalización a la que sirve la exigencia del requisito de pertenecer a algún cuerpo de funcionarios para los que se exija un título universitario de nivel superior, incluido el de funcionarios de habilitación de carácter estatal, adquiere todo su sentido para los altos cargos, pero no resulta de aplicación al resto de órganos directivos, reservados a funcionarios en servicio activo. Sin embargo, estima el Tc que el establecimiento de una enumeración cerrada de los mismos eliminaría la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas sin que, exista justificación para ello. No obstante, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con lo hasta aquí afirmado pues, en la medida en que se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, no impide a las leyes autonómicas que completen, dentro de su competencia para regular la organización complementaria, este elenco de órganos directivos. Considerará el TC que directamente relacionados con las cuestiones anteriormente expuestas se encuentran los dos reparos de constitucionalidad, que el Letrado del Parlamento autonómico imputa al art. 123.1 c) LBRL. De un lado alega que este precepto impone la existencia de un reglamento orgánico específico para la regulación de cada uno de los órganos que en él se enumeran, cuando lo básico no puede llegar a determinar si es un solo reglamento orgánico o varios y, sobre todo, cuando dos de los órganos a los que se refiere, el consejo social de la ciudad y la comisión especial de sugerencias y reclamaciones, no son de existencia obligatoria. En segundo lugar, considera que la regulación de los niveles esenciales, en cuanto se refiere a los coordinadores generales a los que define y también a los directores generales u órganos equivalentes, llega a una definición excesivamente detallada, por lo que habría que eliminar el inciso que comienza *entendiendo por tales hasta órganos similares que culminan la organización administrativa*. Dentro de las atribuciones del Pleno, el art. 123.1 c) LBRL señala lo siguiente: *La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica: ... la regulación del Consejo Social de Ciudad ... la regulación de la Comisión Especial de sugerencias y reclamaciones*. No hay base alguna en el precepto impugnado para entender que se exige un reglamento específico para cada uno de ellos, como tampoco la hay para considerar que existe una prohibición de regulación conjunta de todos ellos en el mismo reglamento, pues la norma se limita a exigir que la regulación de ambos órganos se realice en una o varias disposiciones reglamentaria aprobadas con un determinado quórum. Por otra parte, declarada la constitucionalidad de los arts. 129 y 132

LBRL debemos descartar, por las mismas razones, la inconstitucionalidad del art. 123.1 c) por referirse al consejo social de la ciudad y a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones como contenido necesario del reglamento o reglamentos orgánicos. Se invoca también, por el Parlamento de Cataluña la inconstitucionalidad del inciso de este mismo precepto destinado a determinar los niveles esenciales de la organización municipal, desde “entendiendo por tales” hasta “u órganos similares que culminan la organización administrativa”, por considerar que se establece una definición tan detallada de los niveles esenciales de organización, que excede de lo que puede considerarse básico. Será criterio del TC que el precepto impugnado se limita a reservar al reglamento orgánico la definición de los niveles de la organización municipal, que el legislador básico ha considerado esenciales para garantizar la eficacia de la Administración municipal en los municipios de gran población: un primer nivel distribuido por áreas materiales de actividad con competencias de coordinación y un segundo de nivel inmediatamente inferior que culmine la organización administrativa. La reserva al reglamento orgánico, en cuanto exige un quórum especial para su aprobación, forma parte de la competencia estatal básica, pues afecta al proceso mismo de formación de la voluntad del Pleno. Por otra parte, la definición de estos niveles organizativos sirve a un objetivo de interés general y no elimina la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, pues la atribución al alcalde de la facultad de crear órganos organizativos complementarios, que este mismo artículo reconoce, debe realizarse en el marco de lo establecido por la legislación autonómica de desarrollo; por las razones expuestas debe rechazarse la inconstitucionalidad art. 123.1 c) LBRL y de la disposición final primera en lo que a este se refiere. Por lo que respecta a la impugnación de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, por declarar básico el art. 73.3 LBRL y, por conexión, los arts. 20.1 c) y 122.3 de la misma norma legal. Entiende la representación letrada del Parlamento de Cataluña que este precepto es inconstitucional en la medida en que establece que los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación; se afirma que se desconoce la capacidad normativa de la Generalitat de Cataluña para regular los aspectos no básicos del régimen estatutario de los electos locales. Señalará el TC en primer lugar, que los reproches de los recurrentes no van dirigidos a la totalidad de la regulación que, sobre grupos políticos y régimen estatutario de los electos, contiene el art. 73.3 LBRL sino, única y exclusivamente, a lo atinente a la figura del concejal no adscrito; se apreciará insuficiencia en el planteamiento de la cuestión. Considerará el TC que este precepto se limita a atribuir al reglamento orgánico la regulación del ejercicio de los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos, como manifestación de la potestad normativa inherente a la autonomía municipal; sin perjuicio de que, en el ejercicio de su competencia normativa, el Pleno deba necesariamente respetar lo establecido tanto en la le-

gislación estatal, a la que tampoco este apartado se refiere, como en la legislación autonómica de desarrollo, razón por la cual debe descartarse la inconstitucionalidad del art. 73.3 LBRL y, por conexión, los arts. 20.1 c) y 122.3 y de la disposición final primera en lo que a estos se refiere. Se ha impugnado, asimismo, el art. 126.2, párrafo segundo, inciso primero LBRL en la redacción que le da la Ley de medidas para la modernización del gobierno local. Dice este inciso que *[e]l Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde*. La inconstitucionalidad se basaría en que la incorporación de no electos a la Junta de Gobierno vulnera el art. 140 CE, que encomienda el gobierno y administración municipal al alcalde y concejales, como manifestación de la opción constitucional por una administración democrática. En su defensa se señala que la Junta de Gobierno ha quedado constituida como un órgano de manifiesto perfil ejecutivo y profesional, que viene exigido por la complejidad de las funciones técnicas que debe afrontar, quedando el principio representativo residenciado en el Pleno. Por otra parte señala que esta configuración responde al modelo europeo de gobierno local reflejado en la Carta europea de la autonomía local, cuyo art. 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Partirá el TC en su argumentación de la idea de que la Ley objeto del recurso ha modificado el diseño de gobierno en los municipios de gran población para establecer una separación clara de funciones entre el órgano en el que se residencia el principio representativo, y el órgano de carácter ejecutivo que aúna las competencias de dirección política o gobierno con la dirección de la administración municipal. Este órgano no está integrado únicamente por electos, pues el precepto impugnado permite al Alcalde nombrar, como miembros de la Junta de Gobierno local, a personas que no ostenten dicha condición, siempre que su número no supere el tercio de sus miembros, excluido el Alcalde, garantizándose en todo caso una mayoría de miembros electos, al exigirse para la válida constitución del órgano colegiado que el número de miembros electos presentes supere a los miembros presentes que no ostentan dicha condición; por ello, en los municipios de gran población, el Pleno ha perdido sus competencias administrativas pues, como señala la exposición de motivos de la ley impugnada, se configura como el gran órgano de debate de las grandes políticas municipales y de adopción de las decisiones estratégicas; es, además, el órgano que ejerce la competencia reglamentaria, y fiscaliza y controla la actuación del Alcalde y su equipo de gobierno (art. 122 LBRL). Por el contrario, la Junta de Gobierno local se constituye como un órgano colegiado que asume las competencias administrativas que, en los municipios de régimen común, corresponden al Pleno y al Alcalde, pero también se convierte en un órgano esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento pues el alcalde —que conserva la presidencia el órgano colegiado y la capacidad de nombrar y cesar libremente a sus miembros—, comparte la dirección política con la

Junta de Gobierno local que es, tal y como la define el art. 126.1 LBRL, *el órgano que, bajo la presidencia del Alcalde, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que a éste corresponde y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas que se señalan en el art. 127 de esta ley*. Señalará el TC que ya en su STC 240/2006, FJ 8, apreció que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, por lo que el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, siempre que sea compatible con el marco general perfilado en los art. 137, 140 y 141 CE; asimismo se tomará en consideración la afirmación de que la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Este marco constitucional aparece profundamente enraizado en el principio democrático que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la elección de concejales y alcalde, y en el art. 141.2 CE, que encomienda el gobierno y administración de las provincias a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. El principio representativo es, también, fundamento de la autonomía local de la que son titulares las islas, pues aunque el art. 141.4 CE no se refiera expresamente al mismo, como sí lo hace en el caso de municipios y provincias, *el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local* (STC 132/2012, FJ 3); ya en esta Sentencia quedó señalado en relación a los consejos insulares, que el carácter necesariamente representativo de los órganos de dirección política *es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo. En el bien entendido que éstos deberán responder de su acción ante aquéllos, que, precisamente por reunir la condición de órganos representativos, son los únicos facultados para dirigir la acción de las Administraciones locales en ejercicio de ese núcleo de la autonomía local que, según dijimos en la STC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4, ‘consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política’*(STC 4/1981, fundamento jurídico 3) (FJ 3). Al tiempo, también se dijo que *además de que no cabe equiparar automáticamente los consejos insulares a los ayuntamientos, debe señalarse que, como más adelante se expone con mayor detalle, esta regulación de los consejos insulares constituye una singularidad propia de su régimen jurídico que, como más adelante se razonará, no atenta contra la autonomía local, concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo. En tal sentido, y como ya se adelantó, la respuesta que ahora debemos dar a la cuestión de si la regulación contenida en la Ley de consejos insulares que permite designar como miembros o titulares de los órganos referidos a quienes no tienen la condición de electos contraviene la normativa básica sobre régimen local, no prejuzga la que este Tribunal haya de pronunciar en su momento al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004*” (STC 132/2012, FJ 3), que es el objeto de esta Sentencia. Concluirá el TC, si el principio represen-

tativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias. En efecto, si el carácter representativo de los órganos de dirección política de las islas deriva directamente de la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el art. 137 CE, el art. 141.2 CE prevé, ya expresamente, para las provincias, que su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo; para los municipios, el art. 140 CE, va aún más allá, al atribuir el gobierno y administración a los Ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes; en atención a ello, señalará el TC, en primer lugar, que el mencionado precepto constitucional atribuye al alcalde y concejales tanto el gobierno como la administración municipal, esto es, tanto la alta dirección de la política municipal en lo que supone de adopción de decisiones con criterios esencialmente políticos, como también la suprema dirección de la Administración municipal a la que se refiere, junto al resto de Administraciones públicas, el art. 103 CE. En segundo lugar, el art. 140 CE no atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa como hace el art. 141.2 CE para las provincias, sino a un ayuntamiento compuesto únicamente por alcalde y concejales. Éstos podrán ejercerlas, bien individualmente, bien mediante su integración en órganos colegiados, decisión ésta que corresponde adoptar al legislador básico, en desarrollo directo del art. 140 CE, al diseñar los órganos de gobierno municipales. Pero, además, el citado precepto exige que concejales y alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos. En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal. Por las razones expuestas debemos declarar la inconstitucionalidad del artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero LBRL, inconstitucionalidad que se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, pero no se extiende a la regulación de di-

cho órgano. Se impugna, por último, el primer inciso del apartado quinto del art. 126 LBRL en la redacción dada al mismo por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, a cuyo tenor: “las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas”. La obligación de secreto de las deliberaciones de la Junta de Gobierno local en los municipios de gran población frente a la regla general de no publicidad del art. 70.1, último inciso, LBRL vulnera, según el recurrente, el principio democrático del art. 1.1 CE, el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE y el derecho de participación en los asuntos públicos mediante representantes, reconocido en el art. 23.1 CE. La demanda carece de una mínima argumentación que permita deducir las razones por las cuales se entiende existe la infracción denunciada; acudirá el TC a las consideraciones de su STC 237/2007, FJ 3, a tenor de la cual la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa, así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Por ello, resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan; si no se atiende esta exigencia, no podrá desvirtuarse la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley. En aplicación de esta doctrina y a falta de cumplimiento por el recurrente de la carga procesal expresada, no puede este Tribunal entrar a valorar la impugnación del art. 126 e) LBRL en la redacción dada al mismo por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local.

**FALLO:** Se ha decidido 1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

a) Declarar constitucional el art. 130.1 B) de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada al mismo por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre, siempre que se interprete de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 5 j) de esta Sentencia, y la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en cuanto le atribuye carácter básico.

b) Declarar inconstitucional y nulo, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, el inciso “El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde”, del párrafo segundo, del artículo 126.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada al mismo por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

**Voto particular que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tasara, al que se adhiere el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel:** En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la LOTC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, dejo constancia de mi opinión discrepante puesta ya de manifiesto durante la deliberación de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

1. Para ningún mediano conocedor de la teoría del Derecho es un secreto la inevitable relevancia práctica de la interpretación de las normas. De ahí la importancia de que el órgano juzgador mantenga un modelo interpretativo uniforme, procurando evitar que una insuprimible pre-comprensión de su objeto derive en una imprevisible y azarosa elección del método en que busca fundamento. De lo contrario, podría ocurrir que mientras en una resolución se evoca un árbol vivo, al que no cabría condenar a ser víctima del presunto páramo de una interpretación literalista, en otra sea ésta la que predomine sin reparar en su poco razonable alcance práctico.

2. Queda fuera de discusión que el artículo 140 de nuestra Constitución *garantiza la autonomía de los municipios*, de la que serán expresión *sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales*. Deducir de este precepto que solo estos puedan asumir toda imaginable función de *gobierno y administración* no solo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que —como ocurre, a mi modo de ver, en este caso— no ha sido diáfananamente explicitado por el constituyente, que no ha recurrido a esos mismos términos de modo unívoco dentro del propio texto constitucional.

En consecuencia no puedo compartir la declaración como *inconstitucional y nulo del párrafo segundo, inciso primero, de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*; es decir, que pueda el Alcalde *nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde*.

3. Dado que el carácter no imperativo de la citada previsión descarta todo determinismo heterónimo, solo cabe imaginar que resulte vulnerada la autonomía municipal, entendiéndolo —de modo más o menos consciente— que esta llevaría aparejado un peculiar concepto de democracia, que obligaría a que los ciudadanos elegidos como representantes monopolizaran exhaustivamente toda tarea de gobierno o administración. Resulta obvio que ello no ocurre en más amplios niveles, donde —de aplicarse tal concepto— tanto los Ministros del Gobierno de la Nación como los Consejeros de las Comunidades Autónomas habrían de ser parlamentarios elegidos de modo directo por los propios ciudadanos. Que la comparación no resulta improcedente parece claro si se tiene en cuenta la propia

exposición de motivos de la norma tachada de inconstitucional. Esta no solo considera que *atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad exige contar con ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente*, sino que aspira precisamente a posibilitar mayor efectividad democrática y participativa a la actividad política en municipios no particularmente favorecedores —como resalta el apartado IV de la citada exposición— de una cotidiana cercanía vecinal. Se pretendería evitar que un grupo municipal mayoritario, erigido en poder ejecutivo, convierta en mero espectador al resto de los representantes, como de hecho no pocas veces ha acabado ocurriendo. Deslindando la función ejecutiva y su necesario control —lo que no es ciertamente una novedosa ocurrencia— se pretende *responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras*. Se aspira pues a *configurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas*.

Sin perjuicio del pronóstico —que no corresponde a este Tribunal establecer— sobre las posibilidades de éxito en el empeño, parece claro que no puede estimarse tan ajeno a la realidad como para considerarlo un modo neto de anular la democracia municipal. No lo considera así desde luego la Carta europea de la autonomía local, que el artículo 10.2 de la Constitución nos invita a no ignorar; como es sabido, el artículo 3.2 de la citada Carta prevé que los órganos electivos colegiados locales *pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos*, como en esta ocasión era el caso. En efecto, en el epígrafe siguiente al declarado nulo, la Ley establece: *La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión*.

No puede tampoco razonablemente considerarse que el legislador, exclusivamente preocupado de la eficacia ejecutiva, no haya ponderado tal propósito con las exigencias de control democrático, cuando el número de miembros de la Junta de Gobierno local no concejales no puede en ningún caso superar un tercio de la tercera parte de los miembros del Pleno municipal. Se impone de este modo una cautela que, por cierto, no se han visto obligados a introducir los ordenamientos que también han pretendido delimitar más claramente las funciones de regulación, control y administración en Ayuntamientos medianos y grandes. Valga como ejemplo Italia, donde la condición de miembro de la Junta es incompatible con la de concejal en municipios de más de 15.000 habitantes. Establecer que cabe vetar constitucionalmente esa facultad a un alcalde independiente de los partidos, elegido directamente “por los vecinos” (lo que el mismo artículo 140 no excluye), impidiéndole seleccionar siquiera a un tercio de su previamente reducido (otro tercio) equipo de gobierno me parece exagerado.

4. Resulta adicionalmente preocupante que no se hayan calibrado las consecuencias inmediatas derivadas del fallo, descartando toda fórmula transitoria que

tenga en cuenta que este se produce más de nueve años después de presentado el recurso. Como consecuencia, al confeccionarse las listas electorales que con carácter cerrado se han presentado ya repetidamente a los electores, ha podido darse por supuesto que, de asumirse responsabilidades de gobierno, cabría encomendar a personas particularmente expertas el desempeño de responsabilidades de mayor alcance técnico, sin necesidad de disminuir el número de concejales que pudieran dedicarse de modo más completo al contacto político con los ciudadanos. Cabría pensar que quienes, sin ser concejales, hayan venido desarrollando esas tareas ejecutivas podrían seguir llevándolas a cabo como asesores; si se tiene en cuenta que la propia ley había establecido que sus *derechos económicos y prestaciones sociales serán los de los miembros electivos*, sugerirlo demostraría un notable desconocimiento de la situación que, en el mejor de los casos de modo transitorio, está viviendo nuestro país.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** SSTC 32/1981, FJ 5 y 6; 215/1983, FJ 4; 214/1989, FEJJ 1, 4 y 6; 33/1993, FJ 3; 50/1999, FJ 3; 240/2006, FJ 8; 237/2007; 31/2010; 132/2012, FJ 3.

*Sobre este mismo asunto tomando como referencia las SSTC de 2013 100 a 199, véanse las 143/2013 y la 161/2013 que por falta de espacio no es posible que reseñemos.*

*Tomando como referencia ese tramo de las SSTC producidas en 2013 (100 a 199), otro de los temas recurrentes ha sido el de los conflictos de competencia con motivo de disposiciones estatales que invaden la competencia material de Comunidades Autónomas con motivo del establecimiento de subvenciones, en todas se citará la fundamental STC 13/1992, pero en ninguna se llega a la anulación de las subvenciones y el dictum se limita a reconocer la razón jurídica de la Comunidad Autónoma recurrente: véanse, además, las SSTC 113/2013; 130/2013; 135/2013; 150/2013; 179/2013.*

*Por último, la LO 6/2001, de Universidades, asimismo ha dado lugar a interesantes decisiones durante el tramo elegido de 2013 (SSTC 100 a 199) para el comentario de este número: véanse las SSTC 131/2013; 134/2013; 159/2013; 160/2013.*