

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**6850** *Pleno. Sentencia 54/2017, de 11 de mayo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1996-2014. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Competencias sobre régimen local, autonomía financiera y local, reserva de ley orgánica: pérdida sobrevenida parcial de objeto del recurso, nulidad de los preceptos legales relativos a la cobertura de puestos de trabajo por personal eventual, interpretación conforme de otros preceptos legales (SSTC 41/2016 y 111/2016). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:54

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1996-2014 interpuesto por el Letrado del Parlamento de Cataluña, en representación de éste, contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 28, 30 y 36 del artículo 1 y las disposiciones adicionales novena, primer apartado, undécima, decimoquinta, decimoséptima, así como transitorias primera a quinta y decimoprimeras de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de las competencias de la Generalitat [arts. 131, 136, 151 b), 160, 162 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña], su autonomía financiera (arts. 156 CE y 201 y 202 del Estatuto de Autonomía), la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE, así como arts. 84, 86 y 87 del Estatuto de Autonomía), las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales y estatutarios. Ha sido ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de marzo de 2014, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en representación de éste, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El recurso de inconstitucionalidad realiza primero una serie de consideraciones generales sobre: la Ley 27/2013, que habría utilizado indebidamente el artículo 135 CE para reducir la autonomía local y el alcance de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas; la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), a la que se añadiría una garantía estatutaria para los municipios catalanes

(arts. 84 y 87 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC) que vincularía al legislador estatal; la Carta europea de la autonomía local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que, sin constituir estrictamente un canon de enjuiciamiento, funcionaría como un parámetro de definición de la garantía constitucional de la autonomía local; las competencias estatales en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE) y régimen local (art. 149.1.18 CE), que habría desbordado la de la Ley 27/2013 con vulneración de las competencias estatutarias de la Generalitat; y la función constitucional de la legislación básica de régimen local, a la que no se ajustaría la Ley controvertida.

Tras estas consideraciones, el recurso de inconstitucionalidad impugna las previsiones siguientes:

a) Los artículos 3.2 y 24 *bis* de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), que proceden de los apartados 2 y 7, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, el artículo 1.14 de la Ley 27/2013, que suprime el artículo 45 LBRL, así como las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013. Este conjunto normativo supondría un cambio sustancial del régimen básico de las entidades locales de ámbito inferior al municipio. Vulneraría el artículo 87.2 EAC, conforme al que los núcleos separados de un municipio pueden constituirse en «entidades municipales descentralizadas». La imposibilidad de crear nuevas entidades locales descentralizadas con personalidad jurídica desbordaría igualmente la competencia estatal en materia de régimen local con desconocimiento del fuerte grado de interiorización autonómica de estas estructuras, así como de la competencia autonómica para suprimir o alterar los términos municipales [art. 151 b) EAC]. También la supresión de las que incumplan la obligación de presentación de cuentas; se penetra en el terreno propio de la capacidad decisoria de la Generalitat a través de un criterio economicista.

b) El artículo 13 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013, incurriría en una extralimitación de lo básico con vulneración de las competencias de la Generalitat [arts. 151 b) y 160.1 EAC]. El letrado autonómico no discute las medidas de fomento previstas en el apartado tercero y en el primer bloque de letras del apartado cuarto. Controvierte el segundo bloque de letras de este último apartado; al establecer los efectos de la fusión desbordaría la competencia autonómica para materializar las alteraciones territoriales. A su vez, el apartado quinto, al encargar a las diputaciones o entidades equivalentes la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión, vulneraría igualmente la competencia de la Generalitat sobre relaciones de cooperación entre los entes locales y de estos con la Administración autonómica.

c) Los artículos 7 y 25 LBRL, en la redacción dada por los apartados tres y ocho, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, así como el artículo 1.11 de la Ley 27/2013, que suprime el artículo 28 LBRL. Estos preceptos, al reordenar las competencias locales, habrían vulnerado la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y la garantía estatutaria añadida (art. 86.3 EAC). Los ámbitos materiales en que pueden atribuirse competencias propias municipales habrían quedado limitados a una lista cerrada (art. 25.2 LBRL), sin que los municipios puedan realizar ya cualesquiera actividades complementarias (derogación del art. 28 LBRL). Un ente local podrá ejercer competencias que no tenga específicamente atribuidas por ley solo si cumple determinadas exigencias y conforme a un procedimiento de control consistente en un informe previo y vinculante. La Ley 27/2013 habría por ello vulnerado la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), teniendo en cuenta que conforme al artículo 4.2 de la Carta europea de la autonomía local, las entidades locales disponen de «libertad plena» para ejercer su iniciativa en «toda materia» que no esté excluida de su competencia o que esté atribuida a otra autoridad. El conjunto de las previsiones señaladas vulneraría también el artículo 86.2 EAC, que situaría la defensa de los intereses propios dentro de la garantía de la autonomía municipal.

En particular, el procedimiento de control previsto en el artículo 7.4 LBRL vulneraría específicamente la doctrina constitucional sobre la autonomía local (STC 4/1981, de 2 de febrero). No se trataría de un control de legalidad puntual y concreto, sino de un «doble control concurrente» difícilmente superable que coloca al municipio en una posición de

clara subordinación o dependencia de otras Administraciones. Afectaría, además, al núcleo de la autonomía local e incurriría en una extralimitación en los fines. A su vez, al limitar el objeto de las mancomunidades a los servicios previstos en los artículos 25 y 26 LBRL, la disposición transitoria decimoprimera de la Ley 27/2013 afectaría específicamente a la autonomía local en su dimensión de derecho de los municipios a asociarse entre sí (arts. 44 LBRL, 87.2 EAC y 10 de la Carta europea de la autonomía local).

Por otra parte, el nuevo artículo 25.2 LBRL vulneraría también las competencias de la Generalitat. Al eliminar servicios que otras disposiciones de la Ley 27/2013 han encomendado directamente a las Comunidades Autónomas, desconocería las atribuciones de estas en materia de educación (art. 131 EAC), sanidad (art. 162 EAC) y servicios sociales (art. 166 EAC), en conexión con la competencia sobre régimen local [art. 160, apartados 1 b) y 2 EAC].

d) El artículo 27 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013, así como las disposiciones adicional novena.1, y transitoria undécima de la Ley 27/2013. El artículo 27 LBRL, al regular la delegación de competencias en los entes locales, confirmaría la interpretación expuesta del artículo 25.2 LBRL, vulnerando con ello la autonomía municipal garantizada (arts. 137 y 140 CE, art. 86.3 EAC). El listado de competencias incluido en artículo 27.3 LBRL vendría a concretar aquella prohibición de atribución de competencias propias. El precepto impugnado pretendería especificar, no ya competencias que pueden atribuirse por delegación, sino competencias que en ningún caso pueden atribuirse como propias. También impediría que las Comunidades Autónomas delegasen cualesquiera otros servicios distintos de los enumerados en el artículo 27.3 LBRL. De modo que los listados de materias incluidos en los artículos 25.2 y 27.3 LBRL vendrían a «cerrar» el sistema de competencias municipales, impidiendo que las Comunidades Autónomas puedan atribuir a los ayuntamientos competencias propias distintas de las previstas en el artículo 25.2 LBRL y competencias delegadas distintas de las recogidas en el artículo 27.3 LBRL.

La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, interpretada a la luz de los artículos 25.2 y 27.3 LBRL, vulneraría igualmente la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE, arts. 86.3 EAC). Impone la adaptación a las previsiones de la Ley 27/2013 de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos» con «toda clase de Entidades Locales» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio» de «competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL. Esta obligación de adaptación sería incompatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada por confirmar el criterio de que las Comunidades Autónomas no están autorizadas a atribuir a los municipios competencias propias distintas de las previstas en el artículo 25.2 LBRL ni competencias delegadas distintas de las recogidas en el artículo 27.3 LBRL.

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

Por otra parte, todas estas previsiones vulnerarían también las competencias de la Generalitat. El artículo 27.3 LBRL, al incluir una lista de competencias que tienen únicamente el carácter de delegables con el efecto de quedar excluida la posibilidad de que la Generalitat las atribuya como propias, invadiría las competencias autonómicas en materia de educación, servicios sociales, medio ambiente, sanidad, cultura, comercio y consumo, turismo, así como deporte y espectáculos (arts. 121, 123, 127, 131, 134, 141, 144, 162, 171 EAC). La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, además de confirmar la interpretación expuesta de la nueva ordenación básica, desbordaría el

artículo 149.1.18 CE con vulneración en este caso de la competencia de la Generalitat para regular las relaciones de cooperación [art. 160.1 a) EAC], toda vez que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario. La disposición transitoria undécima confirmaría del mismo modo aquella interpretación, vulnerando por eso las competencias de la Generalitat.

e) Las disposiciones adicionales undécima y decimoquinta y transitorias primera y tercera de la Ley 27/2013, relativas a servicios que vienen prestando los entes locales en materia de educación (disposición adicional decimoquinta), salud (disposiciones transitorias primera y adicional undécima), asistencia social (disposiciones transitorias segunda y adicional undécima) e inspección sanitaria (disposición transitoria tercera). A la vista de estas disposiciones y del nuevo artículo 25.2 LBRL, la Ley 27/2013 habría atribuido ahora esos servicios a las Comunidades Autónomas. Vulneraría por ello la garantía de autonomía municipal prevista en la Constitución (arts. 137 y 140) y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 84 CE), teniendo en cuenta que, de acuerdo al artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local, las competencias públicas deben incumbir preferentemente y de modo general a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Del mismo modo, vulneraría las competencias de la Generalitat en materia de educación (art. 131 EAC), sanidad (art. 162 EAC) y servicios sociales (art. 166 EAC), en conexión con la competencia sobre régimen local [art. 160, apartados 1 b) y 2, EAC].

f) El artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013. La previsión de una propuesta provincial de fórmulas de «coordinación» de servicios municipales que puede llegar a implicar la sustitución del municipio en la prestación del servicio, no llega a infringir el principio de autonomía municipal en la medida en que se exige la conformidad del municipio. Ahora bien, no por ello dejaría de ser criticable la hipocresía de regular unas competencias como municipales y, al propio tiempo, prever un mecanismo que las traslada a otro nivel. En todo caso, vulneraría la autonomía local (arts. 137 y 140 CE, y 84.1 y 86.3 EAC) que la única posibilidad con que los municipios cuentan para retener servicios pase por acreditar ante la propia diputación que pueden prestarlos a un menor coste efectivo.

El nuevo artículo 26.2 LBRL vulneraría igualmente la competencia de la Generalitat en materia de régimen local [art. 160, apartados 1 a) y 2]. La autorización ministerial de la propuesta provincial de prestación de servicios no podría ampararse en el artículo 149.1.18 CE e invadiría las competencias autonómicas de ejecución. A su vez, el precepto en su conjunto desconoce que las relaciones de cooperación entre los entes locales corresponden a la Generalitat, que tiene la capacidad de regular las formas y procedimientos, teniendo en cuenta el papel que deben cumplir las comarcas y veguerías.

g) El artículo 36 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013. Su apartado 2 a) dispone que si los costes efectivos de los servicios municipales superan el de los servicios coordinados o prestados por la diputación, el plan provincial de cooperación a las obras y servicios incluirá fórmulas de prestación coordinada o supramunicipal. Ello vulneraría la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE, así como 84.1 y 86.3 EAC). Se permite que la diputación interfiera enormemente en las competencias propias municipales y que lo haga a partir de un criterio exclusivamente economicista, sin tener en cuenta el tipo de servicio, los estándares de calidad que haya fijado el municipio ni el cálculo o repercusión de costes.

h) El artículo 57 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.16 de la Ley 27/2013. Las limitaciones a la creación de consorcios (apartado 3) vulneran la autonomía local, en su dimensión de capacidad de auto organización (arts. 137 y 140 CE, así como 87.2 EAC); introducirían medidas desproporcionadas mediante conceptos jurídicos indeterminados que imposibilitarían o harían muy difícil el ejercicio del derecho de asociación. También infringirían las competencias de la Generalitat [art. 160.1 a) EAC], teniendo en cuenta que las relaciones entre los entes locales y con la Administración autonómica es un ámbito especialmente interiorizado.

i) El artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013. Conforme a este precepto, todo convenio por el que una Comunidad Autónoma delegue competencias o asuma obligaciones financieras o compromisos de pago debe incluir una cláusula de garantía que autorice a la Administración general del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación. Según el letrado autonómico, esta previsión incide evidentemente en el sistema de financiación por lo que regularía una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE). Su contenido vulneraría, además, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en la Constitución (art. 156.1) y en los Estatutos de Autonomía. Tal vulneración se produciría porque la extinción de deudas se produce al margen de la voluntad de las Administraciones autonómicas en contra del principio de cooperación, que debe regir las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Vulneraría igualmente la competencia de la Generalitat para regular las relaciones de cooperación y colaboración de los entes locales con la Administración autonómica [art. 160.1 a) EAC].

j) Los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL, introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. El primero confía a los presupuestos generales del Estado la fijación anual de las retribuciones máximas que podrán percibir los cargos electos atendiendo a una serie de criterios (que no se concretan), la naturaleza del ente local y su población, conforme a una tabla que toma como referencia la retribución de los secretarios de Estado. La afectación de la capacidad de los entes locales para decidir la retribución de los cargos electos no es por sí contraria a la autonomía local; la ley puede condicionar legítimamente ese ámbito decisorio. El problema es, precisamente, si la ley estatal puede establecer este tipo de condicionamientos. Se admite que los aspectos retributivos de los cargos electos pueden tener cierta vinculación con el título «hacienda general» (art. 149.1.14 CE) y que el Estado puede establecer ex artículo 149.1.18 CE unos criterios generales o principios comunes. No obstante, el precepto controvertido contendría una regulación tan precisa y detallada de las características estructurales y conceptuales que no dejaría un margen suficiente de desarrollo autonómico (art. 160.2 EAC).

Lo mismo se afirma respecto de los otros preceptos. El artículo 75 *ter* LBRL limita el número de cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva, estableciendo al efecto una escala proporcional en función de la población. La legislación básica puede regular el régimen de dedicación, pero no con el grado de detalle con lo ha hecho, sin margen de actuación de la Generalitat para introducir modulaciones que contemplen otros criterios o peculiaridades específicas de los gobiernos locales de Cataluña.

Por su parte, el artículo 104 *bis* LBRL establece los límites a los que deben ajustarse las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual de los municipios y de las diputaciones. El artículo 149.1.18 CE permite al Estado establecer un modelo funcional común, pero no un sistema cerrado y uniforme, estableciendo criterios fijos vinculados a la población que eliminan virtualmente toda capacidad de intervención normativa. El detalle y concreción se extiende incluso a la definición de las tareas que puede realizar esta clase de personal. Se prohíbe incluso que otras entidades locales (como las comarcas) puedan tener esta clase de personal. Esta previsión vulneraría además la autonomía local (arts. 137 y 140 CE, así como 87.1 EAC), dada la estrecha relación entre el personal eventual (pensado para funciones de confianza y apoyo directo a los cargos representativos y, por tanto, a la acción política que los ciudadanos legitiman mediante las urnas) y el principio de auto organización.

k) El artículo 86 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.23 de la Ley 27/2013, cuyo apartado primero se refiere a la iniciativa pública económica local sin mencionar ya su fundamento constitucional (artículo 128.2 CE) y sometiéndola a una exigencia material (cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), así como a condiciones formales vinculadas a la anterior (justificación de que no hay riesgo para la sostenibilidad del conjunto de la hacienda municipal; análisis del mercado relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial). Puede aceptarse que el artículo 86

LBRL recuerde la necesidad de cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sin embargo, vulnerarían la autonomía municipal (arts. 137 y 140, así como 86 y 87.1 EAC, vinculados al art. 3 de la Carta europea de la autonomía local) las demás restricciones a la iniciativa pública económica de los entes locales; serían desproporcionadas y carentes de justificación. Infringirían igualmente el artículo 128.2 CE, que reconocería aquella iniciativa en términos más amplios que el precepto controvertido.

l) El artículo 92 *bis* LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.25 de la Ley 27/2013, que sustituye la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto básico del empleado público (LEEP). La previsión derogada reconocía numerosas competencias a las Comunidades Autónomas con relación a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Tales funciones dejan de ser autonómicas, pasando al Estado. Ciertamente, la doctrina constitucional ha aceptado en el ámbito local la existencia de un sistema de funcionarios de habilitación nacional (SSTC 214/1989 y 37/2002, entre otras). No obstante, si la competencia estatal ha de limitarse a lo básico y si la Generalitat tiene competencia sobre régimen local (art. 160.2 EAC) y función pública (art. 136 EAC), la recentralización de competencias que articulan los apartados quinto y sexto del artículo 92 *bis* LBRL supone la extracción a las Comunidades Autónomas de competencias ejecutivas que, en buena lógica, deberían formar parte de su esfera de atribuciones. Ello se haría evidente en la aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación, habilitación y formas de provisión puestos de trabajos, que es donde se produciría el cambio más sustancial respecto de la disposición adicional segunda LEEP.

m) El artículo 116 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, sobre el plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. Al establecer condiciones nuevas, añadidas a las previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, vulneraría la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE. A su vez, al afectar al contenido *material* de la autonomía local (gestión integrada o supresión de competencias) y a aspectos estructurales (propuesta de fusión con otros municipios o supresión de entidades de ámbito inferior al municipio), vulneraría también los artículos 140 CE y 86 EAC.

n) La disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013. El letrado autonómico alega solo respecto de los apartados primero, primer párrafo, 2 y 4, párrafos segundo y tercero. Establecen medidas respecto de la entidades instrumentales (restricciones a la creación o participación; y disolución forzosa por incumplimiento de obligaciones de estabilidad presupuestaria) que incidirían de lleno en la autonomía local, en su dimensión de derecho de los entes locales a asociarse con otros entes locales y otras entidades públicas; dimensión específicamente prevista en los artículos 10 de la Carta europea de la autonomía local y 87.2 EAC. La disposición controvertida vulnera también la competencia de la Generalitat para regular instrumentos de cooperación [art. 160.1 a) EAC].

ñ) La disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, que sujeta la apertura de lugares de culto al régimen de comunicación previa o declaración responsable previsto en el artículo 84.1 c) LBRL. El artículo 149.1.18 CE habilitaría solo una regulación estatal sobre las diferentes técnicas de intervención administrativa sobre los ciudadanos; no la previsión de medidas de intervención de carácter sectorial. Tales medidas corresponderían a la auto-organización municipal y al legislador sectorial competente según la materia. A este respecto, la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros condiciona la apertura a la obtención previa de licencia municipal de apertura y uso con el fin de garantizar seguridad y protección civil (art. 132 EAC). Por todo ello, la disposición controvertida vulneraría el artículo 132 EAC en relación con el artículo 84.2 e) EAC.

El letrado autonómico solicita en fin la suspensión de la vigencia de las disposiciones transitorias cuarta y undécima y adicional novena.1 de la Ley 27/2013, así como de la disposición adicional novena (apartados 1, primer párrafo, 2 y 4, párrafos segundo y tercero) LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013.

3. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, también en lo relativo a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el escrito de interposición, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación que se produce en el núm. 132 de 31 de mayo de 2014.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 4 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

7. Por providencia de 12 de junio de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y conceder la prórroga solicitada.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 2 de julio de 2014 en el registro general de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

El indicado escrito incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la Ley 27/2013. Describe ampliamente el marco normativo europeo y nacional relativo a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. A la vista del artículo 3 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012, los presupuestos de las Administraciones públicas deben estar equilibrados o en superávit. Tras referirse a la legislación nacional adoptada a partir de 2001 en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, el Abogado del Estado se detiene en la incorporación de la exigencia de estabilidad presupuestaria en la Constitución (reforma del art. 135 CE de 27 de septiembre de 2011), que vino «justificada por el propio significado de la Unión Económica y Monetaria» (cita el dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). La reforma representa la primera apertura expresa de la Constitución al ordenamiento europeo y consagra una nueva atribución de competencias. La Ley Orgánica 2/2012 desarrolla el artículo 135 CE e incorpora las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria. Sus medidas resultan necesarias para dar cumplimiento, no solo al mandato constitucional, sino también a los compromisos de España ante la Unión Europea.

La Ley 27/2013 proviene del plan nacional de reformas 2013 remitido por el Consejo de Ministros a la Unión Europea, que pretende perseverar en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo. La Ley 27/2013 no es desarrollo estricto del nuevo artículo 135 CE, pero responde al objetivo de traducir sus principios en esta relevante parte de la Administración pública española a través de las siguientes medidas: actualización de las competencias municipales, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas, garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas, impulso del redimensionamiento del sector público local, gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos, sistema retributivo responsable y homogéneo y fortalecimiento de la función interventora municipal y el control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del artículo 149.1 CE. El primero, sobre bases del régimen local, cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, «sin que quepa equiparar “régimen local” o “régimen jurídico de las Administraciones locales” con “autonomía local”» porque «los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del artículo 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2, y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). La regulación del régimen local incluida en los estatutos autonómicos reformados a partir de 2006 debería entenderse «sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias «deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia» (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 36; se cita también la STC 103/2013, de 25 de abril). Tales previsiones interiorizarían el régimen local en cada Comunidad Autónoma en el sentido de que proporcionan guía al legislador autonómico, pero debería prevalecer la norma básica estatal, si entrara en conflicto con ellas.

El artículo 149.1.14 CE, sobre hacienda general, cubriría específicamente la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas haciendas, la coordinación entre las haciendas estatal y local y garantía de la suficiencia financiera de los entes locales prevista en el artículo 137 CE (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan). La estrecha vinculación entre el régimen local y la hacienda local justificaría que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local cite conjuntamente ambos títulos, tal como ha admitido la doctrina constitucional (STC 233/1999), sin perjuicio de que varias de sus disposiciones serían directamente incardinables en el artículo 149.1.14 CE.

La Ley 27/2013 no cita específicamente el artículo 149.1.13 CE, sobre ordenación general de la economía, pero, en realidad, sería el «título fundamental» que la habilita. La reforma no desarrolla estrictamente el nuevo artículo 135 CE, pero se justifica primariamente en sus principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Trata, en particular, de ajustar el régimen jurídico básico de los entes locales a la Ley Orgánica 2/2012. La estabilidad presupuestaria sería una exigencia material de supervivencia de la Unión Europea, asumida formalmente por el constituyente español, que afecta a la distribución de competencias y a los cánones de enjuiciamiento aplicables. La mencionada Ley Orgánica, antes de la reforma constitucional, habría debido apoyarse en los apartados 11, 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE (STC 134/2011, de 20 de julio); ahora está directamente habilitada por el artículo 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, y otras). Por lo mismo, la Ley 27/2013 se apoyaría ahora de modo fundamental, dado el nuevo contexto constitucional, en el artículo 149.1.13 CE. Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función, tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias. De las nuevas circunstancias y, en particular, de la grave crisis económica que atraviesa el euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6, y 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3).

Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 CE). Tal garantía habría resultado «modalizada» por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional; objetivos que tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo, dentro del régimen jurídico de los entes locales (se cita el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley controvertida).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas

propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materias concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). El Estado es garante del «equilibrio económico general» y competente para «conseguir estabilidad económica, interna y externa» (STC 62/2001, FJ 4 y otras). En relación con los planes de saneamiento y control, son legítimos «los controles que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas de las potestades de coordinación» (STC 134/2011, FFJJ 9 a 11). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la Ley Orgánica 2/2012 es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, se refiere específicamente a las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) Respecto de la impugnación de los artículos 3.2 y 24 *bis* LBRL (que proceden de los apartados dos y siete, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), el 1.14 de la Ley 27/2013 y disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que la autonomía local (STC 214/1989) y las competencias autonómicas (STC 179/1985) no impiden una regulación básica *ex* artículo 149.1.18 CE sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 121/2012, de 5 de junio, 159/2001, de 5 de julio). La Ley 27/2013 se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; establece su regulación por remisión a la que adopten las Comunidades Autónomas; conserva todas las entidades existentes (disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013), imponiendo solo una carga para la conservación de su personalidad jurídica (la remisión de las cuentas al órgano competente); aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación, no impone su desaparición, teniendo en cuenta que se trata de entidades que, según la doctrina constitucional, aun con personalidad jurídica, forman parte del municipio, que actuaría en régimen de descentralización (STC 214/1989).

La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 no suprime las entidades inframunicipales existentes; impone solo una carga: la remisión de las cuentas al órgano competente. El artículo 149.1.14 CE habilita esta regulación, habida cuenta de que permite al Estado disciplinar las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 130/2013, FJ 4). La Comunidad Autónoma puede optar por conservarla como ente desconcentrado, asimilándola a las de nueva creación conforme al régimen diseñado en el artículo 24 *bis* LBRL.

b) Respecto de la impugnación del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado cita doctrina constitucional (STC 103/2013) para sostener que, conforme al artículo 149.1.18 CE, el Estado «debe establecer el modelo municipal común»; «puede optar, de entre los posibles», por uno determinado; puede inclinarse por un «modelo minifundista» o por otro «basado en mayores exigencias de población o territorio». El artículo 148.1.3 CE se refiere a la «alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio» como competencia autonómica, pero el ejercicio de tal competencia debe enmarcarse en los criterios básicos que fije el Estado, como resulta del juego combinado de los artículos 137, 140 y 149.1.18 CE (STC 214/1989). La previsión controvertida se refiere a la fusión, regulando sus efectos e

incentivándola; suaviza la mayoría requerida para que los municipios la acuerden voluntariamente e incluye otras medidas de fomento (mejora del sistema de financiación local, dispensa de la prestación de nuevos servicios mínimos y preferencia en la asignación de planes de cooperación y subvenciones).

Esta regulación no invadiría las competencias autonómicas. La Comunidad Autónoma no quedaría al margen del proceso de fusión. El apartado primero del artículo 13 LBRL, además de prever el dictamen preceptivo del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y el informe de la Comunidad que tenga atribuida la tutela financiera del ente local, remite expresa y terminantemente el régimen de la fusión de municipios a la legislación autonómica. El apartado tercero deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión. El apartado quinto atribuye a las Comunidades Autónomas (y a las diputaciones provinciales o entes equivalentes), la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión.

El Estado se habría movido dentro de sus márgenes competenciales al garantizar la suficiencia financiera del municipio resultante de la fusión, regular su régimen jurídico y coordinar las haciendas de todas las entidades locales. Los incentivos a la fusión en nada afectarían al otorgamiento de subvenciones. El artículo 13 LBRL no regula cerrada y anticipadamente la concesión de subvenciones; se limita a establecer un criterio de preferencia que habrá de tener en cuenta la Administración competente para regular y conceder la correspondiente ayuda. Su apartado tercero deja a salvo la competencia autonómica para establecer otras medidas de fomento de las fusiones de municipios; a su vez el apartado cuarto alude a incentivos de orden financiero que se enmarcan en el artículo 149.1.14 CE, dejando expresamente a salvo el procedimiento establecido por las Comunidades Autónomas.

c) En cuanto a la impugnación de los artículos 7 y 25 LBRL (en la redacción dada por los apartados 3 y 8, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como del artículo 1.11 de la Ley 27/2013, que suprime el artículo 28 LBRL, el Abogado del Estado empieza razonando que la Constitución incluye listados competenciales en relación con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149 CE) sin referirse explícitamente a las competencias locales. En ausencia de una predeterminación constitucional del contenido de la autonomía local (art. 137 CE), el legislador competente dispondría de un margen de configuración, sin perjuicio de que debe garantizar a los entes locales la participación efectiva en los asuntos que les atañen (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5). De acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, «corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal» (STC 103/2013, FJ 5). Formarían parte de ese modelo los aspectos competenciales (STC 32/1981, FJ 1). Corresponde al legislador básico establecer los mínimos que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, así como fijar los principios que deben aplicar las Comunidades Autónomas al detallar las competencias locales (STC 214/1989).

La regulación estatal de las competencias locales formaría parte, no de los aspectos básicos secundarios o no expresivos de la garantía institucional de la autonomía local, sino de los enraizados en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, FJ 4); ahora también, en el artículo 135 CE, que no sería menos trascendente como canon de constitucionalidad. Cuando el Estado regula las competencias locales sin salirse del ámbito de lo básico, no podría haber más que competencias autonómicas de desarrollo, sin que haya que atender a otros títulos de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 59). Por otra parte, la Constitución no obliga a que la ley atribuya una competencia universal o general a los municipios.

La Ley 27/2013 habría establecido un sistema coherente con la intención, no de restringir, sino de racionalizar las competencias locales en consonancia con las exigencias que ahora impone el artículo 135 CE (STC 157/2011, FJ 3). El artículo 2.1 LBRL sigue reconociendo a los entes locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, aunque adecuando su ejercicio, no solo a los principios de descentralización y proximidad, sino también a los imperativos de eficacia y eficiencia con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La Ley reguladora de las bases del régimen local distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, que son las determinadas por ley (art. 25.2), las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 27) y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del artículo 7.4. La enumeración de competencias de una u otra clase supone un abanico lo suficientemente amplio para entender respetada la garantía constitucional de la autonomía local, que es el límite a la libertad de configuración con que cuenta el legislador básico. La cuestión de si las competencias locales deben atribuirse como propias o delegadas, respetando un contenido constitucional mínimo, pertenece a la libertad de configuración del legislador básico estatal.

Respecto de las competencias propias, el Abogado del Estado insiste en que el artículo 25.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.8 LBRL) garantiza que las leyes atribuyan mínimos competenciales y, con ello, que doten de contenido a la garantía constitucional de la autonomía local. El listado materias dentro de las que «en todo caso» los municipios deben disponer de competencias propias no puede interpretarse en el sentido limitador y excluyente que propone el recurso. Los apartados 3, 4 y 5 introducen condiciones legales que operan a partir de la nueva configuración que el artículo 135 CE ha producido sobre la legalidad constitucional.

Con relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el artículo 7.4 LBRL permite ampliar el ámbito de gestión de los entes locales con nuevas competencias que, habrán de ejercerse con toda autonomía. Tal ampliación se sujeta a una serie de condiciones e informes que cuentan con una justificación objetiva y razonable: que no se produzca la ejecución simultánea del mismo servicio público y que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. Se habría conciliado así la garantía mínima prevista en los artículos 137, 140 y 141 CE con los condicionamientos que impone el artículo 135 CE. En definitiva, en modo alguno podría decirse que la nueva ordenación básica de las competencias locales, con la supresión del artículo 28 LBRL, vulnera la garantía constitucional mínima de la autonomía local.

d) El Abogado del Estado alega también sobre la impugnación del artículo 27 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013), así como de la disposición adicional 9ª.1 de la Ley 27/2013. El primer precepto no habría ocupado más espacio normativo que la anterior regulación; habría simplemente ofrecido una configuración diversa de la delegación encuadrada en los apartados 18 y 14 del artículo 149.1 CE. Al igual que el artículo 25 (apartados 3, 4, 5), el artículo 27 (en especial, sus apartados 4, 6 y 7) diseñaría un nuevo sistema de atribución de competencias municipales dentro de la garantía de la autonomía local y desde la específica perspectiva del artículo 135 CE, que incluye poderes de control y dirección de la Administración delegante (apartado 4); la exigencia de la financiación correspondiente con el acto de delegación (apartado 6); y la configuración como causa de renuncia, que puede hacer valer el ente local delegado, el incumplimiento por parte de la Administración delegante de sus obligaciones financieras (apartado 7). Tales previsiones se hallarían inspiradas en los principios del artículo 135 CE, que solo el legislador básico estatal podía traducir en este ámbito.

La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013 sería nada más que una norma lógica de adecuación, destinada a facilitar la transición de un régimen jurídico a otro. No incurriendo en constitucionalidad los artículos 7.4, 25 y 27 LBRL, tampoco lo haría esta disposición. Los periodos de adaptación serían suficientes bajo la óptica de la previsibilidad. Nada se alega con relación a la impugnación de la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013.

e) El Abogado del Estado nada alega en relación con la impugnación de las disposiciones adicionales undécima y decimoquinta y transitorias primera a tercera de la Ley 27/2013.

f) Respecto de la impugnación del artículo 26.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013), se afirma que el legislador estatal, en ejercicio de su amplio margen de configuración (SSTC 240/2006, 157/2011, 121/2012 y 108/2013) y en consonancia con la honda tradición de la provincia dentro del ordenamiento español

(sucintamente resumida), ha optado por revitalizarla para la consecución de fines constitucionales (eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria); favorece la gestión coordinada en detrimento de la gestión municipal aislada porque ello permite aplicar economías de escala y realizar una más eficiente asignación de recursos públicos.

La regulación controvertida persigue la mayor calidad de los servicios al menor costo posible mediante cuatro elementos. En primer lugar, la gestión coordinada está prevista para municipios de menos de 20.000 habitantes en el entendido de que los de mayor población disponen de una organización e ingresos que permiten la prestación eficiente de los servicios públicos. En segundo lugar, tal gestión se aplica a servicios concretos, tasados y predeterminados. Se trata de servicios que, por su configuración y naturaleza, admiten una eficaz prestación desde una perspectiva supramunicipal. La prestación coordinada de un máximo de seis servicios en modo alguno puede suponer un desapoderamiento de las competencias municipales. En tercer lugar, el criterio determinante de la aplicación de estas fórmulas de cooperación es el «coste efectivo», como elemento objetivo, ponderable, fácilmente calculable y cierto de acuerdo con el artículo 116 *ter* LBRL. En cuarto lugar, el legislador básico ha desarrollado el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) como técnica de acomodación de competencias en un Estado complejo.

En este orden de ideas, el Abogado del Estado destaca que el artículo 26.2 LBRL presupone y activa la intervención de tres Administraciones territoriales. En primer lugar, hay la intervención decisiva del propio municipio. El mecanismo solo actúa con su previo consentimiento y siempre de modo reversible; el municipio puede recuperar después la gestión aislada si acredita que está supondrá un menor coste efectivo. De modo que conservaría la facultad de «adherirse» o «descolgarse» de esta forma de coordinación por lo que su autonomía en nada resultaría afectada. En segundo lugar, hay la intervención de la Administración general del Estado; su competencia en materia de hacienda general y bases del régimen local se concreta aquí en la aprobación de la propuesta de la diputación, configurada como control de estricta legalidad que atiende exclusivamente al cumplimiento del criterio de suficiencia financiera precisado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012. Hay también el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma que ostenta la tutela financiera.

Consecuentemente, el nuevo artículo 26.2 LBRL hallaría cobertura en las competencias atribuidas al Estado en materia de hacienda general y bases del régimen local (art. 149.1.14 y 18 CE) y no vulneraría la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). También respetaría escrupulosamente el principio democrático. Los miembros de las diputaciones son concejales elegidos en cada uno de los municipios de la provincia de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido, coalición o agrupación (arts. 204 y 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general). El carácter indirecto de esta elección no resta un ápice de legitimidad democrática como tampoco lo hace la elección indirecta del alcalde, por los concejales de la corporación.

g) En cuanto a la impugnación del apartado 2 a) del artículo 36 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado argumenta que este precepto no sería más que la competencia de asistencia, coordinación, cooperación prestación prevista en el apartado primero. No implicaría alteración o menoscabo de las competencias municipales pues ni siquiera prevé o atribuye competencias concretas a las diputaciones; habría una simple exhortación a la inclusión (no la imposición) de fórmulas de gestión coordinada de servicios. El párrafo primero del artículo 36.2 a) únicamente instaría a la diputación a aprobar un plan anual de cooperación, esto es, un plan para el ejercicio de las facultades de coordinación que son propias de la naturaleza, función y concepción de la entidad local provincial. El párrafo segundo prevé la inclusión en el plan de fórmulas de prestación unificada o coordinada. El párrafo tercero encerraría una invitación al Estado y a las Comunidades Autónomas a tener en cuenta el coste efectivo de la prestación de los servicios y el correcto empleo de los fondos públicos en el otorgamiento de subvenciones. Ello no supondría menoscabo alguno en las competencias municipales. Desarrollaría una posibilidad racional y eficiente directamente enlazada con el artículo 135 CE. A su vez, está prevista la participación del municipio en la elaboración

de los planes, lo que rubricaría la ausencia de cualquier afectación en la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada.

h) Respecto de la impugnación del artículo 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado insiste en que, conforme a la doctrina constitucional, las bases alcanzan también a aspectos de organización interna y de funcionamiento, por más que su alcance deba ser menor que las relativas a la actividad externa (STC 50/1999, FJ 3). La determinación de las formas asociativas de las entidades locales constituye un aspecto de su régimen jurídico básico; el Estado tiene competencia para modular, encauzar, acotar y perfilar el asociacionismo municipal.

La nueva regulación sobre el consorcio incluida en el nuevo artículo 57 LBRL (y completado con la disposición final segunda de la Ley 27/2013, sobre estatutos, adscripción, presupuestación, contabilidad, control y personal) se situaría dentro de aquellas coordinadas. Responde al objetivo, enunciado en la exposición de motivos, de remodelar un sistema que es excesivamente complejo; produce situaciones de concurrencia competencial, de duplicidad de servicios y de servicios prestados por los ayuntamientos sin título habilitante específico y sin recursos adecuados. El artículo 57 da preferencia al convenio con la intención de reducir el elevado número de consorcios constituidos en los últimos años, cuya composición y régimen jurídico y financiero no están netamente determinados. También por ello impone requisitos al establecimiento de consorcios que responden a las exigencias del artículo 135 CE desarrollado por la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado). El consorcio pasa a compartir el régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración de dependencia. El personal del consorcio procede de las Administraciones participantes con sujeción a los límites retributivos de los puestos equivalentes de esas Administraciones. Se pretende así que no impliquen incremento de los costes de personal y poner coto a una situación de dispersión, falta de información y utilización abusiva de la figura como forma de externalización de recursos y controles propios de las entidades locales que la conforman.

El precepto impugnado no vulneraría el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común «en el ámbito de la ley» (art. 10.1 de la Carta europea de la autonomía local). Tal derecho no es ilimitado; debe ejercerse en los términos y en los límites que establezca en cada caso el legislador nacional, que en este caso es el básico estatal. La regulación impugnada no condicionaría de modo determinante e irreversible ese derecho. Establecería más bien una racional y necesaria clarificación de un genérico e impreciso régimen jurídico que condujo a una situación de proliferación descontrolada de consorcios incompatible con un elemental entendimiento de las exigencias del artículo 135 CE. Con cita del Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, se afirma que la Ley 27/2013, al establecer la eficiencia en la asignación de recursos obliga a los entes locales a elegir la alternativa que suponga, no el menor gasto en términos absolutos, sino la mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados. La previsión de que la constitución de consorcios debe justificarse entronca con la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y, en particular, con el deber de motivación que incumbe a todas las Administraciones públicas en la toma de decisiones que afectan al interés general.

i) El Abogado del Estado nada alega sobre la impugnación del artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013.

j) En cuanto a la impugnación de los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL (introducidos por los apartados 18, 19 y 28 respectivamente, del art. 1 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado razona en primer término que el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 CE es «de configuración legal» y «se circunscribe al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables» (STC 36/2014, de 27 de febrero). El artículo 75 *bis* no ha concretado salarios de forma cerrada y absoluta. Encomienda a la Ley de presupuestos generales del Estado la fijación del límite máximo que pueden percibir los representantes locales atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la entidad

local y a la tabla establecida. Será por tanto ese instrumento normativo el que determine límites máximos que, naturalmente, pueden ser reducidos o clasificados en diferentes conceptos retributivos (fijos, variables, dietas, asistencias, gastos de representación) por las Comunidades Autónomas. La Ley se habría apoyado en la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para introducir razonabilidad, cordura y homogeneidad en las retribuciones de los cargos representativos, especialmente en un contexto económico donde la estabilidad financiera, la sostenibilidad y la eficiencia deben guiar la actuación de los poderes públicos.

El artículo 75 *ter* LBRL no implicaría una extralimitación competencial del Estado. Tampoco vulneraría el artículo 23 CE ni la autonomía local constitucionalmente garantizada. Mediante criterios ciertos y seguros racionalizaría la dedicación de los miembros de las corporaciones locales, adaptándola a la verdadera extensión e intensidad de tareas que requiere el municipio y asegurando ahorros de recursos públicos que coadyuvan a la sostenibilidad y suficiencia financiera de la entidad. La disposición utiliza constantemente la expresión «no excederá», lo que implica que las Comunidades Autónomas podrán regular el número concreto de miembros con dedicación exclusiva. La determinación del número máximo de miembros con esa dedicación no forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE, tal como resulta de la STC 30/2012, de 1 marzo. Por último, la regulación preserva la imagen institucional que la conciencia social tiene de las tareas de representación política en el municipalismo español. Nuestro mapa local se compone de municipios que en su mayoría tienen reducidas dimensiones (menos de 20.000 habitantes) y en ellos la participación ciudadana se concibe, no como profesión, sino como dedicación temporal y transitoria.

En fin, tampoco el artículo 104 *bis* LBRL establece un número determinado y cerrado de personal eventual; fija un máximo que puede concretar la normativa de la Comunidad Autónoma y, en su caso, el reglamento orgánico del ente local. Los miembros de las corporaciones locales que tienen la condición de eventuales son empleados públicos, aunque no ostenten la condición de funcionarios públicos o de personal laboral. El Estado contaría con competencia para establecer los rasgos esenciales de estos empleados públicos. Al amparo del título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas podría determinar el número máximo de ellos que puede haber en las entidades locales (se cita la STC 156/2013, de 23 de septiembre).

k) Respecto de la impugnación del artículo 86 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.23 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado descarta la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. A fin de realizar la reserva de servicio público, el precepto prevé la intervención del ayuntamiento, dejando abierta la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas amplíen las materias sobre las que tal reserva puede recaer. Ninguna restricción se establece respecto de las actividades económicas o la reserva de sectores esenciales; quedan simplemente enmarcados en una regulación cierta y segura que acota la actividad concreta a la que se reduce la intervención y exige un estudio apriorístico del éxito de esa intervención, «que ha de residenciarse en la indemnidad de las finanzas municipales».

l) En cuanto a la impugnación del artículo 92 *bis* LBRL (en la redacción dada por el art. 1.25 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado realiza primero una serie de consideraciones históricas. La Ley reguladora de las bases del régimen local desdibujó los antiguos cuerpos de secretarios, interventores y depositarios de la Administración local, que pasaron a denominarse «funcionarios con habilitación nacional». No obstante, conservó sus funciones al considerar la secretaría, así como el control y fiscalización de la gestión económico-financiera, presupuestario y la contabilidad, tesorería y recaudación como tareas necesarias de toda corporación reservadas a «funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92.3). La Ley del estatuto básico del empleado público (disposición adicional segunda) transfirió a las Comunidades Autónomas las competencias sobre creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo, la convocatoria de la oferta de empleo público, la provisión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario. La excesiva dispersión normativa desembocó en el recurso excesivo y desproporcionado a expedientes

disciplinarios, así como a una utilización abusiva de la libre designación y consiguientes ceses discrecionales de secretarios e interventores con menoscabo de las funciones nucleares de control de legalidad y financiero. Se ha generado así una situación de pérdida de la mínima independencia e imparcialidad imprescindibles para el correcto funcionamiento de la Administración local. Un informe del Tribunal de Cuentas («BOE» de 5 de abril de 2007) propuso, entre otras medidas, el desarrollo reglamentario del régimen estatutario de los funcionarios de habilitación nacional, así como la reducción de los puestos de libre designación.

La sumisión de la entidad local a la legalidad y al control financiero requiere de una regulación de los cuerpos de funcionarios encargados de asegurarla que potencie su imparcialidad e independencia. A este respecto, la Ley 27/2013, a la vez que deroga la disposición adicional segunda LEEP, da una nueva redacción al artículo 92 LBRL e introduce un nuevo artículo 92 *bis* LBRL. El artículo 92 determina el conjunto de normas aplicables a estos funcionarios, establece el principio general de que los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios y acota las funciones que en exclusiva corresponden a los funcionarios de carrera. El artículo 92 *bis* regula las líneas esenciales del régimen jurídico de estos funcionarios.

La asunción de competencias por parte del Estado con relación a estos funcionarios en nada afectaría a la autonomía local; los municipios quedan subordinados, no al Estado, sino a la ley. A su vez, tal regulación podría calificarse de básica a la vista de las SSTC 25/1983, 214/1999, 37/2002 y del dictamen 567/2013 del Consejo de Estado.

m) Respecto de la impugnación del artículo 116 *bis* LBRL (introducido por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013), el Abogado del Estado razona que el precepto sería un desarrollo singularizado –que atiende a la especificidad de los entes locales– del artículo 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que regula el contenido mínimo del plan económico-financiero de toda Administración incumplidora de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. La Ley reguladora de las bases de régimen local incluiría así el desarrollo de un precepto que admite incluso el complemento reglamentario, a tenor de la disposición final primera de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No incurriría por ello en vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5 CE. La reserva de ley orgánica admite un cierto grado de colaboración internormativa (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Se trae a colación la doctrina constitucional sobre el artículo 122.1 CE (SSTC 38/1982, de 22 de junio, 60/1986, de 20 de mayo, 108/1986, de 26 de julio, 56/1990, de 29 de marzo, y 224/1993, de 1 de julio). Se reserva a un texto unitario –la Ley Orgánica del Poder Judicial– la configuración de los distintos órdenes jurisdiccionales, la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, los tipos genéricos de órgano judicial y las divisiones territoriales en que se organiza el Estado a efectos judiciales. No obstante, la reserva no alcanza a la creación en concreto de órganos judiciales, la planta ni la demarcación.

El apartado primero del artículo 116 *bis* incluye una regulación más pormenorizada del plan regulado por la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que no lesiona la autonomía local. Refiriéndose al citado Dictamen del Consejo de Estado, el Abogado del Estado razona que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de los entes locales se explica en el contexto de una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Corresponde al propio ente local incumplidor concretar las competencias que deben suprimirse que, en todo caso, no podrán ser las ejercidas como propias o por delegación [letra a)]. La gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios es una elemental medida de reducción de costes ante el incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera [letra b)]. Aparece enunciada con amplitud suficiente para que los entes locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso. Las entidades locales siguen teniendo capacidad para determinar las fuentes y la cuantía del «incremento de ingresos» necesario para financiar los servicios obligatorios [letra c)]. También permanece intacta su capacidad de decisión para la

adopción de medidas de «racionalización organizativa» [letra d)], sin perjuicio de la necesidad de contemplar la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio [letra e)] o la fusión con municipios colindantes [letra f)].

El Abogado del Estado se refiere a las funciones atribuidas a la diputación provincial (o entidad equivalente) de asistencia a los entes locales y colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera, en la elaboración y en el seguimiento de las medidas del plan económico-financiero (apartado tercero del art. 116 *bis* LBRL). No se incumpliría la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer la tutela financiera (art. 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera). La Ley reguladora de las bases de régimen local coloca a la diputación provincial en una posición de mera colaboración, que se funda en las nuevas tareas asignadas a estos entes locales (artículo 36). Su colaboración en la confección y seguimiento de estos planes, que pueden implicar fusión de municipios, es imprescindible. Se afirma que tal colaboración debería producirse en todo caso, aunque no estuviera específicamente prevista en la Ley, por virtud de las funciones que corresponden a la diputación provincial con carácter general.

n) El Abogado del Estado nada alega respecto de la impugnación de la disposición adicional novena LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013.

ñ) Respecto de la impugnación de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado empieza por precisar que el precepto no significa que las entidades religiosas no tengan que cumplir con los requisitos en materia urbanística, así como de protección de ruidos y seguridad, y los demás legalmente exigibles. Supone solo que, en garantía del ejercicio de la libertad religiosa, el legislador ha condicionado la apertura a un régimen de intervención administrativa menos restrictivo: la comunicación previa o declaración responsable. Esta regulación se apoyaría en los apartados 1 y 18 del artículo 149.1 CE, que habilitan, respectivamente, el establecimiento de condiciones básicas para el ejercicio de este derecho así como los principios básicos del procedimiento administrativo. Al tratarse de una regulación dirigida a las entidades locales, cabría entender que se trata, además, de bases del régimen local. Los entes locales conservarían un margen de actuación en orden a elegir entre la comunicación previa o la declaración responsable.

Se afirma también que la Ley catalana 16/2009 es, salvo error, la única legislación autonómica que regula en España la apertura de lugares de culto. Se subraya la inexistencia de contradicción con la legislación básica estatal en el caso de locales que no superen un determinado aforo y en otros supuestos de acuerdo a lo previsto en la normativa reglamentaria de desarrollo. A su vez, la licencia exigida como regla general es de carácter reglado, lo que aproximaría y casi identificaría esta técnica de intervención con la comunicación previa y la declaración responsable.

9. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 4 de julio de 2014 en el registro general de este Tribunal Constitucional escrito de alegaciones por el que se opone a la suspensión de determinados preceptos de la Ley 27/2013 solicitada por el Parlamento de Cataluña en su escrito de interposición.

10. El Tribunal Constitucional, mediante ATC 229/2014, de 23 de septiembre, deniega la suspensión solicitada por el Parlamento de Cataluña en su escrito de recurso de inconstitucionalidad.

11. Por providencia de 9 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y años.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 28, 30 y 36 del artículo 1, y las disposiciones adicionales novena.1, undécima, decimoquinta, decimoséptima, así como transitorias primera a quinta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

Administración local, por vulneración de las competencias de la Generalitat [arts. 131, 136, 151 b), 160, 162 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC], su autonomía financiera (arts. 156 CE y 201 y 202 EAC), la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE, así como 84 y 87 EAC), las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y otros preceptos constitucionales y estatutarios.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria séptima de la Ley 27/2013, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. Por su parte, el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha modificado el apartado segundo del artículo 92 *bis* de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), introducido por el artículo 1.27 de la Ley 27/2013. El Parlamento recurrente ha impugnado el nuevo artículo 92 *bis* LBRL, pero alegando únicamente con relación a sus apartados quinto y sexto. En consecuencia, la reforma no ha afectado al objeto del presente recurso.

2. La Ley 27/2013 ha sido ya objeto de las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, 111/2016, de 9 junio, 168/2016, de 6 de octubre, 180/2016, de 20 de octubre, 44/2017 y 45/2017, ambas de 27 de abril, resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014), la Junta de Andalucía (núm. 1959-2014), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014), el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014), diputados del Congreso (núm. 2002-2014) y el Parlamento de Andalucía (núm. 2003-2014). Las indicadas Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por algunas de aquellas Sentencias: el artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.» [STC 111/2016, FJ 12 d)]; el artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 16 c)]; las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 13 c)]; y los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 8 b)]. De acuerdo con la doctrina constitucional [entre otras, las precitadas SSTC 111/2016, FJ 2 a); 168/2016, FJ 2 a), y 180/2016, FJ 3 a)], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes.

b) Aquellos recursos de inconstitucionalidad y el presente suscitan controversias competenciales similares, en términos generales, por lo que la doctrina de aquellas Sentencias sirve para responder las impugnaciones aún subsistentes del recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña. De acuerdo con una pauta no infrecuente (a la que se han ajustado las SSTC 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017 y 45/2017 cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10) y al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 3 y 4), así como al significado de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y al alcance de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9). También los fundamentos jurídicos de la STC 111/2016 relativos a las competencias provinciales (FFJJ 11 y 12).

c) Al resolver el recurso planteado por el Gobierno del Principado de Asturias, la STC 168/2016, FJ 3 b), declaró, en consonancia con la STC 31/2010, FFJJ 36 y 37, que «una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18. CE)»; «no puede imposibilitar que este reforme las bases» «ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad

Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto». Consecuentemente, el Derecho local estatutario no puede funcionar como parámetro de control de la legislación básica estatal en los procesos constitucionales.

En aplicación de esta doctrina, debemos desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad que el presente recurso basa en la infracción de normas de derecho local estatutario (arts. 84, apartados 1 y 2, 86.3 y 87.2 EAC). Comoquiera que esas normas no pueden funcionar como parámetro de control de la Ley 27/2013, no es preciso examinar si añaden verdaderamente algo a las garantías resultantes de la Constitución (arts. 137, 140 y 141) ni si contradicen las nuevas bases. Las mayores garantías de autonomía local que, eventualmente, establezca un Estatuto de Autonomía no vinculan al legislador básico; vinculan exclusivamente al legislador autonómico y solo en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica y en idéntico sentido, las SSTC 44/2017 FJ 2 c), y 45/2017, FJ 2 c).

d) Por otra parte, aquellas Sentencias han desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2) y siguiendo la pauta aplicada ya en las SSTC 111/2016, FJ 2 c), 168/2016, FJ 2 c), 180/2016, FJ 3 c), y SSTC, 44/2017, FJ 2 d), y 45/2017, FJ 2 d), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen.

(i) Respecto del artículo 13 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley 27/2013), el recurso alega sobre sus apartados 4 y 5; incurrirían en una extralimitación del ámbito propio de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE). Procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a la STC 41/2016, FJ 6, que lo abordó al resolver el recurso formulado por la Asamblea de Extremadura.

(ii) Se recurren los artículos 3.2 y 24 *bis* LBRL (que proceden de los apartados 2 y 7, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013) y la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, sobre los entes de ámbito territorial inferior al municipio. Ya se ha precisado que esta impugnación ha perdido objeto en lo relativo al inciso «Decreto del órgano de gobierno de» incluido en la disposición transitoria cuarta.3 de la Ley 27/2013. En lo demás, hay que tener en cuenta que las SSTC 41/2016, FJ 7 b) y c), y 111/2016, FJ 2 d), han declarado que los preceptos controvertidos hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE, rechazando la invasión competencial que denuncia ahora también el Parlamento de Cataluña. Corresponde, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en aquellas Sentencias.

Al desarrollar la impugnación, el presente recurso controvierte dos disposiciones más: el artículo 1.14 de la Ley 27/2013, que deroga la previsión que establecía un mínimo de reglas básicas sobre las denominadas entidades locales menores (artículo 45 LBRL); y la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013, que preserva el carácter de entidad local con personalidad jurídica de algunas de estas organizaciones, las ya constituidas y las que estaban en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013. El letrado autonómico no impugna estos preceptos autónomamente. Lo hace en conexión con las precitadas previsiones básicas y ello por entender que el Estado carece de competencia tanto para rechazar el carácter de entidad local con personalidad jurídica de los entes de ámbito territorial inferior al municipio como para prever su supresión o extinción. Consecuentemente, aunque la SSTC 41/2016, FJ 7 a), b) y c), y 111/2016, FJ 2 d), se han pronunciado solo sobre los artículos 3.2 y 24 *bis* LBRL y la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, todo lo razonado para descartar la inconstitucionalidad de estos preceptos es enteramente trasladable a este proceso para desestimar la impugnación formulada contra el artículo 1.14 y la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013.

(iii) Se impugnan varios preceptos reguladores de las competencias locales, en general, y municipales, en particular: artículos 7 y 25 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3 y 8, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. La STC 41/2016 desestimó los dos motivos de inconstitucionalidad que planteó entonces la Asamblea de Extremadura y que reitera ahora el Parlamento de Cataluña: extralimitación del

artículo 149.1.18 CE y vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Corresponde, en consecuencia, volver a desestimar estos motivos por remisión a los fundamentos jurídicos 10, 11 b), así como 12 a), b) y c) de esa Sentencia.

Al desarrollar la impugnación, el Letrado autonómico ha controvertido también el artículo 1.11 de la Ley 27/2013 que suprime el artículo 28 LBRL. Esta previsión atribuía competencias a los entes locales mediante una cláusula general; los municipios podían «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente». Tal impugnación, aunque se plantea ahora por vez primera, se desarrolla en estricta conexión con la de los nuevos artículos 7.4 y 25 LBRL. Consecuentemente, lo razonado en la STC 41/2016, FFJJ 10, 11 b) y 12 a), b) y c) vale también para desestimar la impugnación del artículo 1.11 de la Ley 27/2013. En todo caso, conviene insistir en, por un lado, que el artículo 149.1.18 CE permite imponer a las Comunidades Autónomas exigencias de concreción o determinación en la atribución de competencias locales y, por otro, que «la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local» no vulnera «por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada» (arts. 137 y 140 CE; STC 41/2016, FJ 12 b)].

(iv) Se impugnan los artículos 27 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.10 de la Ley 27/2013), así como las disposiciones adicional novena.1 y transitoria undécima de la Ley 27/2013, relativas a la delegación de competencias y otros instrumentos de cooperación. Ya se ha dicho que la impugnación ha perdido objeto en lo que hace al inciso «el Órgano de Gobierno de» incluido en el párrafo tercero de la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013. A su vez, la STC 41/2016, desestimó un motivo de inconstitucionalidad planteado por la Asamblea de Extremadura que formula igualmente el presente recurso; descartó que estos preceptos desborden el ámbito propio de las bases del régimen local ex artículo 149.1.18 CE. Consecuentemente, procede desestimar esta impugnación por remisión a los fundamentos jurídicos 8, 10 y 11 de aquella Sentencia.

Ahora bien, el Parlamento de Cataluña dirige a estos preceptos un reproche más (vulneración de la autonomía local consagrada en los arts. 137 y 140 CE) que no ha sido planteado como tal por los recursos de inconstitucionalidad formulados por la Asamblea de Extremadura, la Junta de Andalucía, el Gobierno del Principado de Asturias y el Parlamento de Navarra. Lo abordaremos más adelante.

(v) La disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, relativa a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia educativa (previstas «como propias del Municipio»), también ha sido impugnada en este proceso por motivos ya examinados en la STC 41/2016, FJ 13 e). Esta Sentencia llevó a cabo una interpretación de conformidad que puede tenerse aquí por reproducida.

(vi) Se recurre el artículo 26.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013), sobre la «coordinación» (voluntaria) de determinados servicios municipales en municipios de menos de 20.000 habitantes. Según hemos precisado ya, la impugnación ha perdido objeto en lo relativo a los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.». En lo demás, corresponde desestimar la impugnación por remisión a la STC 111/2016, FJ 12 d), que ha dado respuesta a reproches análogos.

(vii) También el artículo 36 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013) ha sido impugnado por motivos ya examinados en la STC 111/2016, FJ 12 c). Esta Sentencia llevó a cabo una interpretación de conformidad del apartado dos a), párrafo segundo, del precepto controvertido que puede tenerse aquí por reproducida.

(viii) Se impugna el artículo 57 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley 27/2013), que introduce una serie de limitaciones a la creación de consorcios que, según el recurso, no hallarían cobertura en el artículo 149.1.18 CE y serían contrarias a la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Procede desestimar

la impugnación por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 8, y 180/2016, FJ 7, que descartaron la concurrencia de los indicados motivos de inconstitucionalidad.

(ix) También el artículo 92 *bis* (en la redacción dada por el art. 1.25 de la Ley 27/2013), sobre los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, ha sido impugnado por un motivo (vulneración de las competencias estatutarias de ejecución de las Comunidades Autónomas) que debe desestimarse por remisión a la STC 45/2017 FJ 3.

(x) Del mismo modo, el artículo 116 *bis* LBRL (introducido por el art. 1.30 de la Ley 27/2013), sobre el plan económico-financiero de las corporaciones locales, ha sido impugnado por motivos de inconstitucionalidad ya desestimados en las SSTC 41/2016, FJ 15, y 180/2016, FJ 8, a las que nos remitimos.

(xi) Se impugna la disposición adicional novena LBRL (en la redacción dada por el art. 1.36 de la Ley 27/2013), sobre «redimensionamiento del sector público local», por dos motivos. El primero –vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local– ha sido ya desestimado en la STC 44/2017, FJ 3, a la que, en consecuencia, nos remitimos. El segundo motivo –invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas– es nuevo; habremos de afrontarlo específicamente más adelante.

(xii) Los artículos 75 *bis* y 75 *ter* LBRL (introducidos por los apartados dieciocho y diecinueve, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013) fueron en su momento impugnados por la Junta de Andalucía, pero por motivos distintos de los esgrimidos en este proceso por el Parlamento de Cataluña. De modo que la presente Sentencia habrá de abordar específicamente estas impugnaciones, al igual que las relativas a otros preceptos de la Ley 27/2013 que no fueron objeto de los recursos de inconstitucionalidad ya resueltos: artículos 86 y 104 *bis* LBRL (en la redacción dada por los apartados 23 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013) y la disposición adicional decimoséptima de la Ley 27/2013.

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

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

El artículo 27 LBRL, al regular la delegación de competencias en los entes locales, confirmaría esta interpretación, vulnerando con ello la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). El listado de competencias incluido en artículo 27.3 LBRL vendría a concretar aquella prohibición de atribución de competencias propias. El precepto impugnado pretendería especificar, no ya competencias que pueden atribuirse por delegación, sino competencias que en ningún caso pueden atribuirse como propias. Al fijar un elenco de competencias delegables, la Ley 27/2013 no solo confirmaría aquella interpretación del artículo 25.2 LBRL; también impediría que las Comunidades Autónomas delegasen cualesquiera otros servicios. De modo que los listados de materias incluidos en los artículos 25.2 y 27.3 LBRL vendrían a «cerrar» el sistema de competencias municipales, impidiendo que las Comunidades Autónomas puedan atribuir a los ayuntamientos competencias propias distintas de las previstas en el artículo 25.2 LBRL y competencias delegadas distintas de las recogidas en el artículo 27.3 LBRL.

La disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, interpretada a la luz de los artículos 25.2 y 27.3 LBRL, vulneraría igualmente la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Impone la adaptación a las previsiones de la Ley 27/2013 de los «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos» con «toda clase de Entidades Locales» que «lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio» de

«competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27» LBRL. Esta obligación de adaptación sería incompatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada por confirmar el criterio de que las Comunidades Autónomas no están autorizadas a atribuir a los municipios competencias propias distintas de las previstas en el artículo 25.2 LBRL ni competencias delegadas distintas de las recogidas en el artículo 27.3 LBRL.

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

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

El artículo 25.2 LBRL es nada más que «una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local». Así lo ha declarado la STC 41/2016, FJ 10, que insistió en que el artículo 25.2 LBRL no impide que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias fuera de las materias enumeradas; pretende que los municipios dispongan de competencias propias al menos («en todo caso») en esas materias. Consecuentemente, «en los ámbitos excluidos del listado del artículo 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía» [STC 41/2016, FJ 10].

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

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

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

El tenor del precepto impugnado en modo alguno admite la interpretación de que las únicas competencias delegables son las específicamente enumeradas en su apartado

tres. Tal como subrayó la STC 41/2016, FJ 11 a), el artículo 27 LBRL «recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas “podrán delegar” (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias».

Del mismo modo, la literalidad del precepto impugnado impide interpretar que las Comunidades Autónomas «deben» delegar las competencias enumeradas, sin posibilidad de atribuir las como propias. Afirma terminantemente que «pueden» delegarlas, sin establecer la prohibición de descentralización a que hace referencia el recurrente. A su vez, si el artículo 25.2 LBRL no encierra la prohibición general de atribución de competencias propias que denuncia el Parlamento de Cataluña, el artículo 27.3 LBRL no puede interpretarse sistemáticamente como una especificación de esa prohibición general, esto es, como una suerte de acotación de materias en que queda prohibida la descentralización de tareas en los municipios.

El artículo 27 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013, no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas habiliten el ejercicio municipal de competencias propias y delegadas en cualesquiera ámbitos o materias por lo que no incurre en la vulneración denunciada de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Procede, pues, desestimar este motivo de impugnación.

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

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

A la vista de la nueva ordenación básica, cabe afirmar que las competencias «propias generales» «se distinguen de las competencias propias del artículo 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas» (STC 41/2016, FJ 10). Son las habilitadas mediante cláusula general. El régimen de esta modalidad competencial ha cambiado sustancialmente. La Ley 27/2013 ha modificado la redacción del artículo 25.1 LBRL, con el fin de que los municipios no puedan apoyarse en él para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. A su vez, ha derogado expresamente en paralelo el artículo 28 LBRL, conforme al que los municipios podían «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente». En «sustitución de aquellas reglas habilitantes generales», la Ley 27/2013 ha establecido otra que permite a las entidades locales ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a las «exigentes condiciones materiales y formales» que exige el artículo 7.4 LBRL (STC 41/2016, FJ 10).

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

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

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

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

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

e) La disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 limita el objeto de la mancomunidad, haciéndolo coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL.

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

En todo caso, a fin de dar respuesta a la impugnación, procede insistir, nuevamente, en que la disposición controvertida no corrobora ni reitera la injerencia en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) en que habría incurrido el artículo 25.2 LBRL por prohibir con carácter general la atribución de competencias propias, permitiéndola solo dentro de una enumeración taxativa de materias. Según hemos razonado ampliamente, el artículo 25.2 LBRL no establece esa prohibición general, por lo que tampoco en este caso puede entenderse que la disposición controvertida la confirma o reitera. La norma se limita a ordenar la creación de una modalidad de entidad local

(mancomunidad) con el fin de introducir criterios de racionalidad. Tal como señaló la STC 41/2016, FJ 8 b), «esta previsión, con independencia de su virtualidad real, se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE)».

En consecuencia, la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013 no produce la injerencia en la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE) que denuncia el Parlamento autonómico recurrente. Procede, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

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

a) El artículo 104 *bis* LBRL pretende contener el número de puestos de personal eventual ocupados por trabajadores no permanentes o de confianza en el ámbito local. A tal fin, distingue siete tramos poblacionales (y tres sub-tramos más) fijando para cada uno el número máximo de puestos de trabajo de personal eventual que los ayuntamientos pueden incluir en sus plantillas (apartado 1). El tope máximo en Diputaciones provinciales se establece por referencia a la escala anterior (apartado 2, primer inciso). Para los cabildos y consejos insulares, se establece específicamente que el número máximo «no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de Cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60 por 100 de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular» (apartado 2, segundo inciso). Para el «resto de Entidades Locales o de sus organismos autónomos» se prohíbe directamente que sus plantillas incorporen puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual (apartado 3). Por otra parte, el personal eventual de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares «tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado»; la asignación «con carácter funcional» a otros servicios o departamentos cabe «solo excepcionalmente», si «así lo reflejare expresamente» el «reglamento orgánico» (apartado 4).

El artículo 75 *ter* LBRL persigue reducir los niveles de profesionalización política en el ámbito municipal distinguiendo catorce tramos poblacionales y fijando para cada uno el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva (apartado 1). El tope máximo en diputaciones provinciales se establece por referencia a la tabla anterior («será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia»; apartado 2). Para los cabildos y consejos insulares, se establece específicamente que «el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva se determinará en función del siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de Cabildo, y en las de menos de 800.000 habitantes el 60 por 100 de los cargos electos en cada Cabildo Insular» (apartado 3). Por otra parte, para los municipios de población inferior a 1.000 habitantes se prohíbe directamente que sus miembros tengan dedicación exclusiva, admitiendo la parcial solo excepcionalmente (apartado 1, último párrafo).

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

Según el Parlamento recurrente, las previsiones indicadas contendrían una regulación sumamente precisa y detallada sobre topes máximos (de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones) que no puede calificarse de «básica». Llega incluso a prohibirse que entidades locales como las comarcas cuenten con personal eventual. El detalle y concreción se extiende incluso a la definición de las tareas que puede realizar el personal eventual. Cercenarían los necesarios márgenes de desarrollo autonómico, vulnerando con ello las competencias de la Generalitat. El artículo 104 *bis* LBRL vulneraría, además, la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE), dada la estrecha relación entre el personal eventual (pensado para funciones de confianza y apoyo directo a los cargos representativos y, por tanto, a la acción política que los ciudadanos legitiman mediante las urnas) y el principio de auto organización.

Antes de examinar estas impugnaciones, conviene realizar dos precisiones. En primer lugar, nada se alega sobre otros contenidos de estos artículos, en particular, sobre los apartados quinto y sexto del artículo 104 *bis*, así como los apartados 2, último párrafo, 3 y 4 del artículo 75 *bis*. Estas normas habrán de quedar, pues, al margen de nuestro enjuiciamiento. En segundo lugar, la STC 111/2016, FJ 6 b) abordó algunas de estas previsiones, pero bajo una perspectiva completamente distinta: al resolver el único motivo de impugnación razonado entonces por la Junta de Andalucía, descartó que el régimen de dedicación y retribuciones establecido para municipios de menos de 1.000 habitantes [arts. 75 *bis*, segundo párrafo, y 75 *ter*, apartado 1 a) LBRL] vulnerase el derecho fundamental de participación política (23.1 CE) porque no «impide ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación».

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

Los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* LBRL conectan con los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria y hemos dicho que «el artículo 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)» [STC 41/2016, FJ 3 a)]. Estas disposiciones limitan el número de trabajadores eventuales y con dedicación exclusiva en las corporaciones locales, así como las retribuciones, dejando abiertos ciertos márgenes que pueden ocupar los entes locales y las Comunidades Autónomas. Unos u otras pueden concretar de diversos modos (o establecer condiciones adicionales a la fijación de) la cantidad de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones en las corporaciones locales siempre que respeten un tope máximo estatalmente determinado.

Las normas recurridas, en principio, no fijan un tope único absoluto; determinan una larga serie de ellos a partir de umbrales poblacionales y reglas singularizadas para diputaciones, cabildos y consejos insulares. No obstante, respecto de los cabildos y consejos insulares, la propia Ley 27/2013 especifica que la «aplicación de esta Ley» «se realizará en los términos previstos en su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (disposición adicional decimosexta, apartados primero y segundo). A su vez, a través de las horquillas

poblacionales, el legislador básico reconoce márgenes dentro los que cabe el ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La STC 111/2016, FJ 6 b), se refirió a esos espacios, aunque bajo una óptica distinta. Tras constatar la subsistencia de «márgenes suficientemente amplios» para «ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación», concluyó que la regulación controvertida «difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE)».

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

Conforme a los artículos 75 *bis*.1, último párrafo, y 75 *ter*.1 a) LBRL, los miembros de municipios con población inferior a 1.000 habitantes en ningún caso tendrán dedicación exclusiva y solo excepcionalmente podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial. Se trata en este caso de una regla que, en principio, parece clausurar todo margen a la autoorganización local y al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local. Ahora bien, aunque estas previsiones excluyen la «dedicación exclusiva», «los entes locales pueden fijar una variedad de regímenes de dedicación parcial (como ha confirmado el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, al distinguir modalidades según porcentajes de dedicación) y decidir el concreto alcance de las consiguientes retribuciones dentro de los topes máximos previstos», tal como ha destacado la STC 111/2016, FJ 6 b). Configuran la «dedicación parcial» como excepcional, pero no predeterminan el porcentaje de cargos sin dedicación específica. Las Comunidades Autónomas y los entes locales conservan márgenes relevantes para decidir entre estos regímenes de dedicación. A su vez, los artículos 75 *bis* y 75 *ter* LBRL no han cerrado las cantidades que hayan de percibir los miembros locales sin dedicación específica; su concreto importe dependerá de las indemnizaciones y asistencias que decida el ente local dentro del marco de límites que establezca la legislación estatal y autonómica.

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

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

referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a «entidades locales no necesarias o contingentes» (p. ej., comarcas). Estas entidades están dotadas de «un fuerte grado de interiorización autonómica», sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» [SSTC 214/1989, FJ 4 b), y 41/2016, FJ 5].

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 3 y 4 del artículo 104 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013, y desestimar la impugnación en todo lo demás.

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

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

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

El recurso de inconstitucionalidad, aunque impugna formalmente el nuevo artículo 86 LBRL en su conjunto, limita sus alegaciones al apartado reproducido; vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) por reconocer la iniciativa pública local en la economía en términos más estrechos que el artículo 128.2 CE. Tal iniciativa habría quedado sometida a restricciones desproporcionadas carentes de justificación.

b) El artículo 128.2 CE «reconoce la iniciativa pública en la actividad económica» y, con ello, la posibilidad de que el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales creen y mantengan empresas públicas a fin de realizar tareas susceptibles de aprovechamiento económico. Esta previsión, en cuanto norma habilitante, autoriza directamente el ejercicio de un poder sin necesidad de interposición legislativa. No obstante, el ejercicio de esta iniciativa pública no está exento de límites.

Hay, de un lado, los límites que resultan de otros preceptos constitucionales: la iniciativa pública en la actividad económica, en cuanto poder fiduciario, debe ejercerse en beneficio de intereses públicos (art. 103.1 CE) y teniendo en cuenta los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Hay, de otro lado, las condiciones que impone el legislador al concretar los términos en que el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales pueden hacer uso de la iniciativa pública económica. Por ejemplo, los establecidos en el título VII, sobre «patrimonio empresarial de la Administración General del Estado» (artículos 166-188), de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. En cuanto a los entes locales, la Ley reguladora de las bases del régimen local viene fijando los términos en que estos pueden ejercer la iniciativa

económica que tienen constitucionalmente reconocida, singularmente en los artículos 85 *ter* (añadido por el art. 1.3 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) y 86.

Estas consideraciones permiten ya descartar que el nuevo artículo 86.1 LBRL vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) o la iniciativa pública económica constitucionalmente reconocida (art. 128.2 CE) por el solo hecho de regular y condicionar los términos en que los entes locales pueden crear y mantener empresas públicas. El artículo 128.2 CE autoriza directamente a los entes locales el desarrollo de actividades susceptibles de aprovechamiento económico, pero en modo alguno prohíbe que el legislador competente regule esa potestad, sometiéndola a límites y condiciones. Por lo demás, la supresión de la referencia al artículo 128.2 CE no impide ni dificulta la aplicación de ese precepto constitucional ni es por sí indicador de una supuesta voluntad de la Ley 27/2013 de erradicar la iniciativa pública económica constitucionalmente reconocida a los entes locales. Si el nuevo artículo 86.1 LBRL puede o no interpretarse en ese sentido dependerá del alcance o intensidad de las condiciones que haya impuesto efectivamente a la creación y mantenimiento de empresas públicas.

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

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

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

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

Hay, por un lado, normas «generales» destinadas a racionalizar la Administración instrumental de las corporaciones locales. Se trata, en particular de una doble prohibición. Conforme a la primera, los entes instrumentales («organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes») adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar en la constitución de nuevos entes instrumentales. En consonancia con esta prohibición, las corporaciones locales tienen la obligación de alterar el régimen de adscripción de las entidades instrumentales que estén efectivamente vinculadas a otras entidades instrumentales; todas las entidades de ese tipo han de depender directamente de la corporación local (apartados 3 y 4, primer párrafo). La otra prohibición es la siguiente: las corporaciones locales no pueden adquirir, constituir ni participar con carácter general en la constitución de nuevos entes instrumentales durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste (apartado 1). Hay, por otro lado, una serie de medidas «coyunturales» asociada a este régimen general. Tales medidas, en resumen, obligan que, a determinada fecha, estén disueltas las entidades instrumentales que no se hallen adscritas o directamente vinculadas a las corporaciones locales, así como las que hayan sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4).

El letrado autonómico alega solo respecto de los apartados 1 (primer párrafo), 2 y 4 (párrafos segundo y tercero). Habrían establecido medidas referidas a entidades instrumentales

(restricciones a la creación o participación; y disolución forzosa por incumplimiento de obligaciones de estabilidad presupuestaria) sin tomar en consideración que la regulación de los instrumentos de cooperación corresponde a la Generalitat [art. 160.1 a) EAC].

b) Las indicadas normas «generales» imponen límites a la auto organización de las corporaciones locales, penetrando con ello en ámbitos donde la legislación «ha de ser, en principio, autonómica» (STC 41/2016, FJ 5). No obstante, se está en este caso ante elementos comunes o uniformes que sirven a los principios constitucionales de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE) sin impedir el desarrollo de políticas propias por parte de las Comunidades Autónomas. Así lo hemos declarado con relación a otras previsiones de la Ley 27/2013 que restringen con similar intensidad la capacidad de organización de los entes locales y que, por tanto, se introducen dentro de espacios en los que la densidad de la legislación básica tiene que ser menor: las que limitan el objeto posible de las mancomunidades (disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013), configuran el consorcio como instrumento subsidiario de la fórmula convencional (art. 57 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley 27/2013) o caracterizan la gestión de los servicios públicos por la propia entidad local o mediante organismo autónomo como preferente respecto de la gestión realizada por entidad pública empresarial o sociedad mercantil local (art. 85.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 27/2013) [SSTC 41/2016, FFJJ 8 b) y 14; y 180/2016, FJ 7]. Por lo demás, al trasladar a los órganos de gobierno las decisiones relativas a la creación y control de todas las entidades instrumentales, la Ley 27/2013 se sitúa dentro de un ámbito normativo típicamente básico: el régimen de los órganos de gobierno forma parte de aquel «núcleo» de reglas necesariamente comunes y acabadamente establecidas en la legislación básica estatal por su directa conexión con el principio democrático [STC 111/2016, FJ 8 b) y e), citando las SSTC 33/1993, de 1 de febrero, FJ 3; 233/1999, FJ 38, y 103/2013, FJ 3 e)]. Consecuentemente, no se produce tampoco la denunciada vulneración de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las medidas «coyunturales» (disposición adicional novena LBRL, apartados 2 y 4), la STC 41/2016, FFJJ 7 c), 8 b) y 11 c), examinó ya otros preceptos que prevén también la extinción de estructuras de diverso tipo (entes locales menores, mancomunidades, instrumentos de cooperación) ante el incumplimiento de determinadas obligaciones (presentación de cuentas, adaptación de sus estatutos a la Ley reguladora de las bases del régimen local, obligaciones de estabilidad presupuestaria) (disposiciones transitorias cuarta y undécima y adicional novena de la Ley 27/2013). A través de ellos y del precepto ahora examinado (en relación con «organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes»), el Estado «no impone por sí, directamente, la supresión de entidades de diverso signo. Configura la desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento o como una potestad que pueden ejercer las Comunidades Autónomas o los propios entes locales, según los casos, una vez apreciado el señalado incumplimiento». Así lo hemos destacado en la STC 44/2017, FJ 3.

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

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

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

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

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

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

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

b) A fin de dar respuesta a esta impugnación, conviene precisar que previsiones como la recurrida «no son, evidentemente, normas de “procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE”»; «no regulan la estructura general del *iter* de procedimiento ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos [STC 45/2015, de marzo, FJ 6 c), con cita de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32]. Tampoco son reglas de «procedimiento administrativo común singular», entendido como «el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración» [STC 45/2015, de marzo, FJ 6 c), citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones].

Del mismo modo, las previsiones de esta especie no están regulando, con carácter general, las modalidades de intervención administrativa sobre las actividades privadas (la autorización, por un lado, y la declaración responsable o comunicación previa, por otro) ni el marco de restricciones posibles al acceso de los particulares a los servicios. No se está, pues, ante regulaciones como los artículos 5 y 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; y el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en la redacción dada por las Leyes 17/2009 y 1/2010, de 1 de marzo; artículos cuya redacción original hemos declarado materialmente básica ex artículo 149.1.13 CE (SSTC 26/2012, de 26 de 1 marzo, FJ 5; 193/2013, de 21 de noviembre, FJ 3; 128/2016, de 7 de julio, FJ 3, y 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8).

La competencia para regular los procedimientos sectoriales o especiales es «conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» [STC 45/2015, FJ 6.c), citando la STC 227/1988, FJ 32]. En las materias en que el Estado cuenta con competencia para dictar nada más que legislación básica, corresponderá a las Comunidades Autónomas, conforme a sus Estatutos de Autonomía, «además de la legislación de desarrollo», la ejecución o aplicación de la normativa, así como la potestad

de auto organización, «por lo que han de ser ellas quienes, en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales» [STC 45/2015, FJ 6 c), citando las SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, y 161/2014, FJ 4].

No obstante, hemos apreciado que las bases de una materia «pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación», «sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» [STC 45/2015, FJ 6 c), refiriéndose a las «bases medioambientales»]. A su vez, en esta línea, la directa conexión con objetivos fundamentales de la política económica y, en general, con los fines de legislación para cuya aprobación es competente el Estado (p. ej., en materia de medio ambiente), puede llegar a justificar una regulación de modalidades específicas de intervención administrativa en supuestos especiales. Así, lo hemos declarado en relación con una previsión estatal que sustituía el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente para que los titulares de viviendas protegidas para alquiler puedan enajenarlas a determinadas sociedades (STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 13); o respecto de una previsión de la Ley de costas que obliga a los titulares de obras e instalaciones incorporados en la zona de servidumbre de protección a acreditar mediante declaración responsable ante la Administración autonómica determinadas circunstancias (que las obras supondrán una mejora en la eficiencia energética, emplearán mecanismos que conlleven un ahorro efectivo en el consumo del agua y fomentarán el uso de recursos hídricos marginales para el riego de jardines y espacios verdes), STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4.

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

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

Ahora bien, a la vista de que la finalidad de la norma es aliviar de carga burocrática la apertura de lugares de culto y, con ello, facilitar el ejercicio de la libertad religiosa (art. 16 CE), corresponde valorar si estamos ante una «condición básica» adoptada por el Estado ex artículo 149.1.1 CE para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, tal como alega el Abogado del Estado. Para resolver esta cuestión, hay que tomar en consideración la doctrina de la STC 207/2013, de 5 de noviembre, FJ 5, que consideró amparada en ese título competencial una previsión estatal conforme a la que cabe extender a las iglesias, confesiones y comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico.

Según allí se declaró, «cuando de lo que se trata es de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad tanto en el contenido primario del derecho como en su ejercicio entra en juego la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.1 CE, que, como “título competencial autónomo” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4) “se proyecta

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

Así sucede, se afirma, «con el derecho fundamental a la libertad religiosa consagrado en la Constitución, que no sólo garantiza la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (art. 16.1), sino también, conforme al cual, y sin perjuicio de la neutralidad religiosa del Estado ínsita en su aconfesionalidad, se impone un mandato dirigido a todos los poderes públicos para mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones (art. 16.3), que “exige de los poderes públicos una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa” (SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y 38/2007, de 15 de febrero, FJ 5), de cara a promover las condiciones para que esa libertad fundamental sea real y efectiva (art. 9.2 CE), tanto en su vertiente interna e individual como en la externa y colectiva».

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

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

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

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la Ley 27/2013, en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.»; del artículo 57 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.17 de la Ley 27/2013; así como de la disposición adicional undécima, las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera y los incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, todas de la de la Ley 27/2013.

2.º Declarar inconstitucionales y nulos los apartados 3 y 4 del artículo 104 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013.

3.º Declarar que el artículo 36.2 a) LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, que se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12 c) y 41/2016, FJ 13 c).

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formulan los Magistrados doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1996-2014*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, formulamos el presente voto particular, al discrepar en parte de la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Nuestra discrepancia se centra en el fundamento jurídico 4 y fallo de la Sentencia. En ese fundamento jurídico se enjuician los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013. El primero confía a los presupuestos generales del Estado la fijación anual de las retribuciones máximas que podrán percibir los cargos electos atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la corporación local y a su población, conforme a una tabla que, tomando como referencia la

retribución de los secretarios de Estado, distingue nueve tramos poblacionales. El artículo 75 *ter* LBRL limita el número de cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva, estableciendo al efecto una escala proporcional de catorce tramos en función de la población y fijando para cada uno de ellos el número máximo de miembros que podrán prestar servicio en dicho régimen. Por su parte, el artículo 104 *bis* LBRL establece los límites a los que deben ajustarse las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual de los municipios y de las diputaciones, fijando siete tramos poblacionales (y tres subtramos más) determinando para cada uno el número máximo de puestos de trabajo de personal eventual.

Compartimos con la Sentencia la delimitación precisa de lo discutido por el recurrente, así como que la cuestión competencial que planteaba debía analizarse desde la perspectiva del artículo 149.1.18 CE, descartando el juego de otros títulos competenciales alegados en el proceso, como el del artículo 149.1.13 CE. Igualmente coincidimos en las razones que llevan a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados tres y cuatro del artículo 104 *bis* LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013.

La Sentencia desestima el resto de las quejas del recurrente, centradas esencialmente en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de régimen local, a partir de dos argumentos generales que intenta luego concretar respecto a cada uno de los preceptos impugnados. El primero de esos argumentos es la conexión «con los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria». El segundo es considerar que se trata de un adecuado ejercicio de la competencia del artículo 149.1.18 CE, dado que «a través de las horquillas poblacionales, el legislador básico reconoce márgenes dentro los que cabe el ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local».

Ninguno de los dos argumentos nos parece convincente. En cuanto al primero, no discutimos que las previsiones controvertidas conectan con los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria y que el Tribunal ha afirmado que «el artículo 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (artículo 135.2 CE)» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 a)]. Sin embargo, el que una disposición sirva a los objetivos de la estabilidad presupuestaria no proporciona, por sí solo, fundamento suficiente para su adopción por el legislador estatal. La STC 41/2016, FFJJ 3 a) y 15, destacó que la estabilidad presupuestaria, al igual que la eficiencia y la eficacia, es un principio que vincula a todos los «niveles de gobierno», que «deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas». Este Tribunal tiene declarado que «el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales»; tal «autonomía debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a las exigencias de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE)». De modo que estos «mandatos constitucionales se proyectan directamente también sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales»; el «Estado no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos» [STC 41/2016, FJ 3 a)]. En consecuencia, la «eficiencia en el uso de los recursos públicos es primordialmente una exigencia constitucional que deben tener en cuenta las propias entidades locales en el ejercicio de su poder de auto organización (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6) así como las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias sobre organizaciones, procedimientos, empleados, bienes y haciendas públicos» [STC 41/2016, FJ 3 c)]. Por tanto, esta argumentación no sirve para justificar la incisiva intervención estatal de los tres preceptos impugnados.

Tampoco es pertinente, a nuestro juicio, el segundo argumento, relativo a la apertura de ciertos márgenes de desarrollo que podrían ocupar los entes locales y las Comunidades Autónomas. El examen de la cuestión desde este punto de vista exigía partir de la consideración de que en este ámbito la intensidad de las bases ha de ser menor, pues «no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Se trata de aspectos que afectan a la organización de los entes locales que, en principio, a ellos corresponde decidir, por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE). Sin duda no cabe excluir el juego de la legislación, pero esta ha de ser, en principio, autonómica, dado que sus competencias habilitan «no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado» [STC 41/2016, FJ 3 a), citando las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E)]. Por tanto en un ámbito directamente relacionado con la autoorganización local, la extensión de las bases debe quedar reducida, limitada a un «núcleo» de elementos «comunes» o «uniformes» en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, y «sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos» [STC 103/2013, FJ 5.e), que sintetiza la doctrina de las SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FJ 6, y 50/1999, FJ 3].

En suma, atendiendo a la doctrina a la que acabamos de aludir, las previsiones recurridas no se ajustan al orden competencial en cuanto que establecen una regulación exhaustiva que no puede fundamentarse en la realización del principio de estabilidad presupuestaria y tampoco tratan de fijar coordenadas básicas que permitan compatibilizar las políticas autonómicas propias con la autoorganización local. La regulación aquí enjuiciada, al establecer una larga serie de reglas singularizadas según el tipo de corporación local y numerosos umbrales poblacionales, ha sobrepasado claramente la cobertura que proporciona el artículo 149.1.18 CE, pues se impide que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias sobre régimen local de modo que, a la vez, se preserve también el espacio que la Constitución garantiza a la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.1 CE). Con ello hace imposible compatibilizar ambas premisas que, como se ha expuesto, aparecen de modo constante en decisiones de este Tribunal, alguna de ellas sumamente reciente.

Señalado lo anterior, fácilmente se comprenderá que los argumentos adicionales utilizados por la Sentencia para justificar la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados tampoco resulten convincentes.

Respecto al artículo 75 *bis* LBRL la Sentencia considera que solo a la vista de las leyes de presupuestos generales del Estado podrá valorarse si es suficiente el margen con que cuentan las corporaciones locales y las Comunidades Autónomas para regular y fijar las retribuciones. Eso es, simplemente, no contestar al problema constitucional que se planteaba en el proceso, ya que lo que discute el recurrente es la existencia misma de tales criterios, dado su carácter exhaustivo, con independencia de que los mismos se concreten o no en una norma posterior. Es evidente, además, que lo que, en su caso, hará la ley anual de presupuestos es meramente cuantificar el criterio en cada uno de los tramos previstos. De nada sirve diferir el examen de la cuestión cuando lo que se controvierte es si esa regulación general sobre las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales es constitucional o no.

En cuanto al artículo 75 *ter* LBRL, el que los entes locales pueden fijar una variedad de regímenes de dedicación parcial es también indiferente para la resolución del caso. Lo que hubiera debido justificarse es la razón que fundamenta la restricción que, para las normas autonómicas o las propias decisiones de autoorganización de la corporación local en relación con el régimen de dedicación exclusiva, suponen los catorce tramos que la Sentencia de la mayoría considera básicos. Lo que la Sentencia no explica es por qué

esos estrechos márgenes y esa rígida fijación de topes máximos han de considerarse básicos. Entendemos, por el contrario, que, conforme a la doctrina constitucional, la legislación básica puede regular el régimen de dedicación, pero no con el grado de detalle con que lo ha hecho, en detrimento del margen de actuación de la Comunidad Autónoma o de los propios entes locales.

Sobre el artículo 104 *bis*, apartados primero y segundo, LBRL la Sentencia se limita a afirmar que «contiene directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza sin vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada ni las competencias autonómicas; establece topes máximos, en función de la población, que en todo caso permiten a las corporaciones locales contar con personal eventual». En nuestra opinión, además de apodícticas, dichas aseveraciones no tienen en cuenta que el artículo 149.1.18 CE permite al Estado establecer un modelo funcional común, pero no un sistema cerrado y uniforme, estableciendo criterios fijos vinculados a la población que eliminan virtualmente toda capacidad de intervención normativa en un ámbito de competencias normativas compartidas.

Por tanto, atendiendo a lo anteriormente expuesto, consideramos que hubiera debido estimarse la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 75 *bis* (apartados 1 y 2, párrafos primero y segundo), 75 *ter* y 104 *bis* (apartados 1, 2) LBRL, en la redacción dada por los apartados 18, 19 y 28 respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013.

Y en ese sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.