

Dictamen del Consejo de Estado sobre el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la LRSAL

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió en sesión celebrada el 22 de mayo de 2014, el Dictamen 338/2014 sobre el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Concluye que la reforma de la administración local vulnera la autonomía de los municipios y entiende que existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 26.2, 116 ter y la disposición adicional decimosexta de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local

Las Corporaciones Locales impugnan diferentes preceptos de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en base a:

- El desapoderamiento competencial de los municipios, arts. 25.2 y 26.2
- Inclusión de los mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad, arts. 7.4, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis, 116 ter, 213 y 218 del TRLHL
- Vulneración del principio democrático, disposición adicional decimosexta de la LRSAL

Definición y clasificación de las competencias de las Entidades Locales: artículo 25.2 en relación con el artículo 7.4 de la LRBRL en la redacción dada por la LRSAL

Antes de la aprobación de la LRSAL los municipios podían ejercer competencias “propias”, “atribuidas por delegación” y “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”

El Dictamen pone de manifiesto que, y respecto a “la delegación” el legislador estatal o autonómico, en la práctica, no optó por esta técnica sino por la atribución de competencias mediante leyes sectoriales, competencias en materias no relacionadas en el artículo 25.2 de la LRBRL y que los municipios han venido ejerciendo como propias

La norma, mantiene la distinción entre competencias “propias” y “atribuidas por delegación”, desapareciendo el artículo 28, a lo que el Dictamen expone que:

- Los Municipios solo podrán ejercer competencias propias sobre las materias del artículo 25.2 ya que se entienden como *numerus clausus*¹
- Se pretende evitar que las leyes sectoriales atribuyan competencias a los Municipios, al margen de las técnicas de delegación en materias distintas de las definidas en el artículo 25.2²
- Las materias enumeradas en el artículo 25.2 son sustancialmente las mismas
- Aunque se ha derogado el artículo 28, las entidades locales podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Según los promotores del conflicto, los artículos 25.2 y 7.4 vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada. El Dictamen expone que:

- Tras la entrada en vigor de la LRSAL las competencias que venían siendo ejercidas como propias (derivadas de las leyes sectoriales de las CCAA) solo podrán continuar siéndolo si cumplen los requisitos del artículo 7.4.

STC 32/1981, de 28 de julio: ...“corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no solo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios”

“como titulares de derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de Gobierno a la interpretación de cada CCAA pueda hacer de esos derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, del derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley”

Para el Consejo de Estado el límite, para el legislador estatal y autonómico, “es el de la referida garantía institucional, en el bien entendido que esta no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia

¹ Es de consenso que este artículo relaciona una lista de materia, de mínimos, y por tanto no podrían ser consideradas *numerus clausus*

² ¿Se limita la capacidad de autogobierno de las CCAA materializada con la aprobación de sus Estatutos de Autonomía (leyes orgánicas)?

social en cada tiempo y lugar". Por lo que la reducción de competencias no supone *per se* misma una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional"

Además, que el Estado lleve a cabo una reducción competencial, siempre y cuando respete la autonomía local, puede en el ejercicio de su competencia, ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales, y si cabe, las CCAA deberán adecuar su marco normativo para acomodar la legislación a lo dispuesto en la norma de carácter básico.

El art. 7.4 LBRL sigue admitiendo que las entidades locales tengan "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación". Ahora bien, se condiciona su ejercicio a: que no ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Local y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Es por esto que se emitirán, para nuevas competencias, los correspondientes informes preceptivos y vinculantes por parte de la Administración competente por razón de la materia que indiquen la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera.

A juicio del Consejo de Estado, los requisitos, tienen una justificación objetiva y razonable y los informes no suponen un control de oportunidad de la iniciativa local.

Prestación de servicios por las Diputaciones Provinciales o implantación de fórmulas de gestión compartidas en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes: art. 26.2 LBRL en relación con el art. 116 ter LBRL en la redacción dada por la LRSAL

Los municipios promotores del conflicto alegan que

- La prestación directa de servicios por parte de la Diputación o la implantación de formulas de gestión compartida se verán supeditadas a la decisión del MINHAP
- La posibilidad de que los municipios de población inferior a 20.000 habitantes asuman la prestación de servicios se condiciona a que puedan hacerlo a un coste efectivo menor que el de la Diputación, lo que supone un "derecho de veto "a la capacidad de decisión.

El Consejo de Estado delimita en primer lugar su ámbito de aplicación, indicando que son servicios de prestación obligatoria para municipios de población inferior a 20000 habitantes, excepto el tratamiento de residuos exigible a los municipios de más de 5000 habitantes y se encuentran dentro de las competencias propias, artículo 25.2 LRBRL

El problema de la norma es que no resuelve el caso en el supuesto que los municipios no presten la conformidad a la forma de gestión propuesta por la Diputación y como consecuencia de un coste efectivo superior al de la Diputación tampoco podrían ser prestados

por ellos mismos, lo cual es un problema porque estamos hablando de servicios de prestación obligatoria.

El Consejo de Estado considera que la desafortunada configuración técnica de los párrafos segundo y tercero del art. 26.2 LBRL hace perentoria una reforma legislativa que aclare los términos de la actual regulación y, en particular, el alcance de la expresión “conformidad de los municipios afectados”.

El hecho de que el coste efectivo se convierta en un presupuesto único y constitucionalmente adecuado para la intervención de las Diputaciones puede ser motivo suficiente para plantear el conflicto.

Relaciones interadministrativas: art. 57.3 LBRL en la redacción dada por la LRSAL

El nuevo 57.3 LBRL impone una serie de requisitos para la constitución de consorcios que antes no existían (asignación de recursos más eficiente que la celebración de un convenio y que no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local ni del propio consorcio)

Los municipios interesados consideran que el nuevo artículo lesiona la autonomía local y el derecho a asociarse para el cumplimiento de los fines establecidos en la Carta de la Autonomía Local.

Para el Consejo de Estado que la cuestión no radica en la nueva redacción de la LBRL, sino en las exigencias del art. 135 CE y el art. 9.3 CE en cuanto que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos.

Formas de gestión de los servicios públicos: art. 85.2 LBRL en la redacción dada por la LRSAL

Los municipios alegan que al primarse unas formas de gestión frente a otras se limita la capacidad de autoorganización del municipio, sin justificación específica para ello.

A juicio del Consejo de Estado, la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles que otras igualmente contempladas en el ordenamiento jurídico.

Concluye que la regulación es adecuada y puede coherenciarse con la garantía constitucional de la autonomía local.

Control Financiero y presupuestario de las entidades locales: art. 92 bis LBRL en relación con los arts. 213 y 218 LHL en la redacción dada por la LRSAL

Los municipios interesados alegan:

- Que se sitúe a los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de dependencia funcional de la Administración General del Estado, lo que supone una recentralización que pugna con la potestad de autoorganización y el ejercicio de las competencias propias.
- Se produce una nueva configuración de las funciones atribuidas a la Intervención en el artículo 213 del TRLRHL y del régimen jurídico de resolución de discrepancias del artículo 218 de la misma norma. La previsión contenida en el artículo 218.1 del TRLRHL limita la actuación de los representantes democráticamente elegidos, y en consecuencia, la autonomía local, en cuanto que se confiera en la práctica a la Intervención la convocatoria de un Pleno extraordinario

La competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de este cuerpo de funcionarios que alcanzará a los elementos de su estatus funcional entre los que se encuentran sus funciones, su sistema de selección o su régimen disciplinario.

El Tribunal Constitucional³ ha confirmado las funciones, la selección, la formación y habilitación, la provisión de puestos de trabajo, las retribuciones, la incompatibilidad y el régimen disciplinario

En cuando al segundo aspecto:

El artículo 149.1.14 de la CE, en materia de hacienda general, faculta al Estado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno que sean uniformes a nivel nacional y le proporcionen la información necesaria para la formulación de políticas de alcance general o adaptación de medidas concretas en el ámbito de sus competencias⁴.

Las competencias de tutela financiera y la fiscalización que ello supone de las entidades locales por parte del Estado y a las Comunidades Autónomas esta fuera de toda duda y así lo muestra una reiterada jurisprudencia constitucional⁵

No cabe la menor duda de que el Estado actúa en el marco de sus competencias.

³ STC 214/1989, de 21 de diciembre FJ 25, STC 209/1990 de 20 de diciembre FJ 3, STC 235/2000 de 5 de octubre FJ 9

⁴ STC 96/1990, de 24 de mayo, F.7, 237/1992, de 15 de diciembre, F.6, STC 331/1993, de 12 de noviembre FF. 2 y 3, STC 171/1996, de 30 de octubre, F. 5, STC 233/1999, de 16 de diciembre, F.4

⁵ SSTs 57/1983, de 28 de junio, 179/1985, de 19 de diciembre, 96/1990, de 24 de mayo, 18/1991, de 31 de enero

Contenido y seguimiento del plan económico – financiero: art. 116 bis LBRL en la redacción dada por la LRSAL

Los municipios alegan que el artículo 116 bis contradice el artículo 21.2 de la LOEPSF, comprime el marco presupuestario de las entidades locales, al establecer las concretas medidas que han de llevarse al plan hasta el extremo de anular todo margen de maniobra en el establecimiento de políticas locales.

Para el Consejo de Estado el artículo 21.2 de la LOEPSF establece un contenido mínimo siendo el artículo 116 bis de la LBRL el que desarrolla el mismo adecuándolo a las particularidades de la Administración local, sin que suponga una lesión a la autonomía local. Determina que:

- La supresión de competencias del artículo 116 bis.a) hace referencia a las competencias distintas de las propias y a las ejercidas por delegación, a las competencias que no forman parte del núcleo de la autonomía local.
- La gestión integrada o coordinada de servicios obligatorios, 116 bis.b) es una medida de reducción de costes en situaciones de incumplimiento de estabilidad presupuestaria
- Las entidades locales podrán determinar cuáles serán sus fuentes y cuantía del incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios.
- Se mantienen intactas las medidas de racionalización organizativa

Para el Consejo de Estado las medidas de los planes económico financieros no vulneran la garantía institucional de la autonomía local.

Redimensionamiento del sector público local: disposición adicional Novena LBRL en la redacción dada de la LRSAL

Los municipios alegan:

- Desproporción en la brevedad de los plazos y generalidad de las medidas que contienen
- Se impone a los municipios sin posibilidad de participar en el procedimiento, ni capacidad para adaptarlo a la realidad municipal aun cuando afecta directamente a sus competencias.

Para el Consejo de Estado las medidas establecidas en la norma son adecuadas a los fines de la reforma en cumplimiento de los fines de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

No puede afirmarse que la disolución de los entes instrumentales prive de la participación de los entes locales, ya que ésta puede evitarse con el cumplimiento de los planes de corrección.

Respecto la brevedad de los plazos, estos han aumentado respecto el Anteproyecto

El Consejo manifiesta la necesidad de simplificar la estructura organizativa instrumental dependiente de los entes locales observando sin embargo, que la aplicación generalizada e indiscriminada podría resultar desproporcionada al objetivo perseguido. En tal sentido la LRSAL exige que la disolución se lleve a cabo en caso de que no exista superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación. Se contempla también la posibilidad de cambio de adscripción

Competencia de la Junta de Gobierno Local para la aprobación de presupuestos, planes y medidas exigidos por razones de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria: disposición adicional decimosexta LBRL en la redacción dada por la LRSAL

Los municipios interesados consideran que vulnera el principio democrático y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocidos en la Constitución en el momento que se excluye al Pleno de determinadas decisiones fundamentales para la vida del municipio cuando no se alcance la mayoría necesaria en la primera votación. Se lesiona así la autonomía local.

Esta disposición permite que la Junta de Gobierno Local, órgano ejecutivo, adopte decisiones que le corresponden al Pleno, órgano de representación política, adopte determinadas decisiones municipales que no hayan podido ser aprobadas con el voto favorable de la mayoría de los miembros del Pleno en primera votación sean adoptadas por un órgano que "no se integra de conformidad con los principios de representatividad y proporcionalidad del Pleno"⁶.

La jurisprudencia constitucional destaca los siguientes aspectos:

- la conexión entre el principio democrático y la autonomía local señalando que "el principio representativo es el fundamento de la autonomía local"⁷
- los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado añaden al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las

⁶ STC 161/2013, de 26 de septiembre

⁷ STC 132/2012, de 19 de junio FJ3º

Corporaciones Locales y dentro de él afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un gobierno de democracia local⁸

- el Pleno es el órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios reflejo del principio del pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada del artículo 137 de la Constitución”⁹

El Consejo de Estado considera que existen fundamentos jurídicos suficientes para que se plantee conflicto en defensa de la autonomía local respecto a la disposición adicional decimosexta LBRL en la redacción dada por la LRSAL.

Conclusión

La reforma de la administración local vulnera la autonomía de los municipios y entiende que existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 26.2, 116 ter y la disposición adicional decimosexta de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local

⁸ STC 33/1993, de 1 de febrero FJ3º, STC 331/1993, de 12 de noviembre FJ4º, STC 159/2012, de 17 de noviembre FJ3º

⁹ STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ9º