



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

NOTA INFORMATIVA Nº 19 /2016

EL TC ESTIMA PARCIALMENTE EL RECURSO DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA CONTRA LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL); ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de algunos de los preceptos impugnados por entender bien que invaden competencias de las Comunidades bien que incumplen la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE. Ha sido ponente de la sentencia el Magistrado Andrés Ollero.

La finalidad de la LRSAL es garantizar *“la eficiencia en el uso de los fondos públicos locales”* y racionalizar la Administración local *“para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”*. Según su exposición de motivos, pretende adaptar la normativa básica en materia de Administración local a las exigencias del art. 135 CE y de la ley que lo desarrolla [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF)]. Y lo hace mediante la modificación de dos normas estatales: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

La sentencia explica que, según la doctrina constitucional, el art. 149.1.18 CE (que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen local) *“ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español”* con el fin de cumplir los principios constitucionales de eficiencia (art. 32.1 CE) y eficacia (art. 103.1 CE), así como *“la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)”*. Esta doctrina es, en términos generales, la que aplica la sentencia para avalar la constitucionalidad de la mayor parte de las previsiones impugnadas por la Asamblea Extremeña. Solo algunos de los preceptos y disposiciones recurridos rebasan los límites marcados por dicha doctrina y son declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal.

La sentencia divide el recurso en cuatro grandes bloques temáticos: 1) el primero incluye los preceptos referidos al mapa local; 2) el segundo, los relativos a las competencias locales; 3) en el tercero se integran los artículos referidos al plan económico-financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto; 4) y en el cuarto y último bloque, los referidos a la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica.

1. El Pleno declara la no inconstitucionalidad del art. 1.5 LRSAL al entender que el Estado es competente *“para diseñar el modelo municipal español”* y establecer *“mayores exigencias de población y territorio”*; y para facilitar las fusiones voluntarias. Todo ello, señala la sentencia, *“con el fin de lograr una reducción del mapa municipal”* y, así, cumplir los principios 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)”*. La misma finalidad ampara la competencia estatal para limitar la creación de entidades locales menores.

La sentencia, por el contrario, declara inconstitucional y nulo el inciso *“Decreto del órgano de gobierno de”* de la disposición transitoria 4ª. Dicha disposición prevé la supresión de entidades locales menores ya constituidas cuando no presenten sus cuentas a la Comunidad Autónoma o al Estado. En ese caso, es la Comunidad Autónoma la que tiene el encargo de acordar la disolución. El Pleno considera que el Estado puede, al amparo del art. 149.1.18 CE, dictar algunas reglas o previsiones básicas, como es la obligación de presentación de cuentas contenida en la disposición impugnada. Lo que excede *“claramente los límites de la competencia estatal”* es *“predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión”* pues, afirma la sentencia, son *“cuestiones de organización administrativa”* de la Comunidad Autónoma.

También es inconstitucional y nulo el inciso *“el Órgano de Gobierno de”* incluido en el párrafo tercero de la disposición transitoria 11ª; vulnera el Estatuto de Autonomía de Extremadura en la medida en que realiza *“la indicación precisa del órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución”* de las mancomunidades de municipios.

2. Antes de entrar en el análisis de los preceptos incluidos en el segundo gran bloque temático, la sentencia sistematiza y perfila la doctrina constitucional sobre las competencias locales y describe las líneas maestras de la nueva ordenación básica de las competencias municipales, despejando algunas dudas interpretativas. Sobre esa base, desestima buena parte de las impugnaciones.

El Tribunal, sin embargo, estima la impugnación relativa a las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y a la disposición adicional 11ª. Dichas disposiciones prohíben a las Comunidades Autónomas atribuir a los entes locales servicios de asistencia social y atención primaria a la salud como *“competencias propias locales”*; al mismo tiempo, con el fin de que los entes locales dejen de prestar dichos servicios, regulan el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas.

Los servicios de asistencia social y atención primaria a la salud, explica el Tribunal, son competencias de las Comunidades Autónomas que *“el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de los Estatutos) o el Estado”* (en aplicación del art. 149.1.18 CE), *“o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos”*.

La sentencia explica que el Estado *“sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate”*. *“En materias de competencia*

autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución". En consecuencia, y en la medida en que impiden a las CC.AA descentralizar servicios de su competencia, ambas disposiciones "*han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales (art. 149.1.18 CE) y, con ello, han invadido las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad*" recogidas en el Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, la sentencia realiza una interpretación de conformidad de la disposición adicional 15ª LRSAL, que prevé igualmente el traspaso a las CC.AA de determinados servicios educativos. Según se afirma, la LRSAL ha incurrido en una evidente antinomia: impone a las Comunidades Autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible; respecto de los mismos servicios, la Comunidad Autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar (art. 25.2n LBRL) y a centralizar (la disposición adicional controvertida). No obstante, a partir de una interpretación sistemática, la sentencia concluye que la previsión no impone a las CC.AA en este caso una prohibición de descentralización que pudiera vulnerar la Constitución.

3. El tercer bloque temático se refiere al plan económico-financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. El Tribunal declara que, en este punto, la ley impugnada complementa la Ley Orgánica de Estabilidad Financiera sin infringir la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 135 CE, a la vista de la vinculación de las previsiones impugnadas con distintos aspectos básicos del régimen local.

4. Por último, la sentencia analiza el art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 de la Ley controvertida. Este precepto regula un sistema de compensación financiera "*triangular*" según el cual el Estado, sin ser el acreedor, puede aplicar retenciones a las Comunidades Autónomas cuando éstas incumplen sus obligaciones de pago frente a los entes locales; las retenciones se efectuarán con cargo a las transferencias que les correspondan por aplicación del sistema de financiación autonómica. La regulación impugnada funciona como una "*cláusula de garantía*" que, por un lado, autoriza al Estado a aplicar deducciones y, por otro, "*a poner las cantidades retenidas a disposición del ente local acreedor*". Dicha cláusula es, además, "*imperativa*", pues opera "*al margen de la voluntad de las partes*".

La sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado porque incide de forma directa en una materia, las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas, cuya regulación no se ha llevado a cabo mediante ley orgánica, tal y como exige el art. 157.3 CE.

Madrid, 8 de marzo de 2016.