



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

NOTA INFORMATIVA Nº 64/2016

EL TC ESTIMA PARCIALMENTE EL RECURSO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA CONTRA LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). La sentencia declara contraria al principio democrático (art. 1.1 CE) la previsión de la ley impugnada que, en determinadas circunstancias, permitía atribuir a la Junta de Gobierno Local, en lugar de al Pleno, la toma de decisiones sobre asuntos relevantes para la vida municipal como son los presupuestos, los planes económico-financieros, los de reequilibrio y ajuste o los planes de saneamiento, entre otros, que son propias de aquél. Por otra parte, la sentencia avala la posibilidad de que el legislador estatal regule la participación de las diputaciones provinciales en la prestación de servicios municipales. La resolución, de la que ha sido ponente el Magistrado Antonio Narváez, cuenta con el voto particular del Magistrado Ricardo Enríquez.

La ley impugnada había introducido modificaciones en 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). Contra varias de estas modificaciones se dirigió el recurso del Consejo de Gobierno de Andalucía que, en algunas de sus alegaciones, era idéntico al presentado por la Asamblea de Extremadura, ya resuelto por el Tribunal en la STC 41/2016, de 3 de marzo. Para dar respuesta a ese grupo de alegaciones, el Pleno se ha remitido a los argumentos expuestos en dicha resolución. Los restantes motivos de impugnación, planteados ante el Tribunal por primera vez, se han resuelto en la presente sentencia y pueden dividirse en dos bloques.

Del primer bloque ha formado parte la petición para que fuera declarada nula la reforma de la disposición adicional 16ª de la LBRL por entender el Gobierno de Andalucía que vulneraba el principio democrático consagrado en el art. 1.1 CE. Tras su reforma, dicha disposición adicional establecía que, en determinadas condiciones, el pleno municipal (órgano representativo) debía ceder a la junta de gobierno local (órgano ejecutivo) su competencia en la toma de decisiones que afectaran al régimen de ingresos y gastos de la corporación (presupuestos y planes de contenido económico). La disposición impugnada preveía que se celebrara una primera votación en el pleno municipal y, si ésta resultaba fallida, atribuía la competencia a la junta de gobierno.

El TC considera que la regulación contenida en la ley impugnada *“ha impuesto un sacrificio a un principio medular, definitorio de la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE)”* y *“constitucionalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE)”*. *“No se trata –aclara el Pleno- de negar la legitimidad democrática o la capacidad representativa con la que también cuenta, naturalmente, la*

junta de gobierno local". Se trata de constatar que la nueva disposición adicional 16ª LBRL afecta "*singularmente*" a dos dimensiones del principio democrático: la primera, la exigencia de que "*las decisiones vinculadas al destino de la comunidad sean tomadas conforme al principio mayoritario por órganos colegiados de naturaleza representativa*"; la segunda, la garantía de que "*en el marco de procedimientos deliberativos, la minoría pueda formular propuestas y expresar su opinión sobre las propuestas de la mayoría (...)*".

Pese a que el sacrificio al principio democrático resulta "*inequívoco*", éste, explica la sentencia, no puede limitar por sí solo el amplio margen que la Constitución atribuye al legislador básico para regular los órganos de gobierno locales y para repartir tareas entre ellos. Por esta razón, el Pleno del Tribunal analiza y sopesa los bienes en juego; esto es, de un lado la democracia, que se manifiesta en la representatividad de todos los ciudadanos que ostenta el Pleno del Ayuntamiento (art. 1.1 CE) y, de otro, la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), que es el principio constitucional al que, también, responde la ley impugnada. Aunque ambos bienes están recogidos en la Constitución, ésta no les asigna el mismo peso: "*La democracia es principio fundacional del propio Estado constitucional, 'valor superior de nuestro ordenamiento'*" y, por lo tanto, es el fundamento tanto de la autonomía local como de la competencia estatal para regular los órganos de gobierno local y repartir tareas entre ellos.

El precepto cuestionado, añade la sentencia, no se aplicaba sólo a situaciones de bloqueo institucional, sino que también podían aplicarlo alcaldes o juntas de gobierno municipal que no gobernaran en minoría; en segundo lugar, no se limitaba necesariamente su ámbito de aplicación a paliar situaciones de déficit presupuestario, dado que también podía trasladarse a la junta (en detrimento del pleno) la toma de decisiones en situaciones de superávit para acogerse a determinados planes de financiación en situaciones transitorias de iliquidez. Además, se destaca en la sentencia que la ley del régimen electoral general ya prevé mecanismos que permiten superar las situaciones de bloqueo en la toma de decisiones.

A la vista de todo ello, el Tribunal concluye que "*las ventajas (eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional 16ª LBRL no superan ampliamente –ni compensan mínimamente– los relevantes perjuicios causados al principio democrático*". Y, en consecuencia, anula la citada previsión. La nulidad, explica la sentencia, no afectará a los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni a los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores.

El segundo bloque de impugnaciones se refiere a preceptos que ordenan las competencias en el ámbito de la provincia y tiene como finalidad, según el preámbulo de la ley recurrida, "*reforzar el papel*" de las diputaciones, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes.

Según la doctrina constitucional, el Estado tiene la potestad (art. 149.1.18 CE) para aumentar o disminuir las competencias de las diputaciones provinciales, pero esa redefinición de competencias debe en cualquier caso respetar y hacer compatibles los principios de autonomía municipal, que la Constitución garantiza en sus arts. 137 y 140, y de autonomía provincial, previsto en los arts. 137 y 141 CE.

Por tanto, la atribución a la provincia de la competencia para coordinar actividades municipales está sujeta al cumplimiento de una serie de condiciones: debe responder a la protección de intereses supramunicipales; debe tratarse de una atribución específica, que venga determinada en la ley; y debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el Ayuntamiento en la toma de decisiones que le afectan sea tendencialmente correlativo a la intensidad del interés municipal involucrado.

Esta doctrina general es la que el Tribunal aplica para establecer la interpretación que debe hacerse del art. 36.2 LBRL (modificado por la ley impugnada) para que no vulnere el principio de autonomía municipal y sea conforme con la Constitución. La impugnación se refiere al apartado segundo del precepto, que permite a la diputación establecer fórmulas de coordinación a los municipios para la prestación de determinados servicios cuando detecte que los costes son superiores a los que tendría el mismo servicio si se prestara bajo la coordinación de la diputación o directamente por ella. La sentencia concluye que el precepto es constitucional si se interpreta en el sentido de que “*precisa de complementos normativos que, en cualquier caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios*”, en referencia a la necesidad de permitir dicha participación de los municipios con carácter previo a la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación.

La sentencia también avala, en su práctica totalidad, la reforma del art. 26.2 LBRL. Este precepto prevé la intervención de la diputación provincial en la gestión de servicios esenciales (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público) por los municipios de menos de 20.000 habitantes. La intervención de la diputación se concretará mediante el ejercicio de tareas de “*coordinación*” previamente pactadas con el municipio afectado. Las fórmulas de coordinación estarán previstas en un plan que elaborará la diputación, con la conformidad de los municipios afectados, y que tendrá que ser aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe preceptivo de las CC.AA.

La demanda denuncia que la regulación prevista vulnera la autonomía municipal y que la intervención del Ministerio de Hacienda invade competencias de las CC.AA. El Tribunal rechaza la primera de las alegaciones porque la norma ofrece al ayuntamiento la posibilidad de oponerse, por lo que la aplicación de las técnicas de coordinación dependerá en cualquier caso de “*la voluntad municipal*”. Sin embargo, sí aprecia la existencia de vulneración de las competencias autonómicas porque el Estado, en virtud de la competencia que le confiere el art. 149.1.18 CE, puede establecer “*las bases*”, pero no tiene competencia ejecutiva. Por tanto, dicha previsión es declarada nula.

Tampoco vulnera la autonomía municipal ni la competencia autonómica el art. 36.1 g) LBRL, modificado por la norma impugnada y respecto del que el Tribunal realiza una interpretación conforme. El precepto atribuye a la diputación provincial la competencia para “*la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada*” en municipios de menos de 20.000 habitantes. La sentencia explica que dicho precepto debe interpretarse en el sentido de que pretende “*dar efectividad*” a la prestación de unos servicios que los municipios pequeños “*pueden no estar en condiciones de asumir*”. Se trata, pues, de que la diputación “*cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios (...)*”.

En su voto particular, el Magistrado Ricardo Enríquez comparte el criterio de que la disposición adicional 16ª LBRL vulnera el principio democrático, salvo en lo que afecta a los planes económico-financieros y de reequilibrio. A su modo de ver, al traspasar a la junta de gobierno local la aprobación de estos instrumentos, la previsión controvertida no incurre en la indicada vulneración porque, de ese modo, se evitan “*medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso*” aún “*más intrusivas en el principio de autonomía local*”. Las citadas medidas (contenidas en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) pueden imponerse a las Administraciones que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de regla de gasto y que no hayan aplicado medidas como la presentación de planes económico-financieros o de reequilibrio y pueden llegar hasta la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora.

Madrid, 29 de junio de 2016.